



Botschaft 2020-DSAS-145

14. November 2023

SHG-Reform

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Sozialhilfegesetzes (SHG).

Dieses Dokument ist eine Folge der:

Motion 2014-GC-155	Revision des Sozialhilfegesetzes vom 14. November 1991 (SHG)
Urheberinnen:	de Weck Antoinette / Schnyder Erika

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Hintergründe der Revision	3
2.1	Sozialer, politischer und wirtschaftlicher Hintergrund	3
2.1.1	Sozialhilfe und Armut im Kanton Freiburg	4
2.1.2	Lebensbedingungen der Personen in prekären Verhältnissen	5
2.1.3	Auswirkungen der sozioökonomischen Umwälzungen auf die Sozialhilfe	6
2.1.4	Schlussfolgerung	9
2.2	Rechtliche, organisatorische und finanzielle Ausgangslage	9
2.2.1	Bund	9
2.2.2	Kanton	9
2.2.3	Sozialhilfeleistungen	11
2.2.4	Sozialhilfekosten	12
2.2.5	Schlussfolgerung	14
3	Schwerpunkte der Revision	14
3.1	Stärkung der Organisation des Sozialhilfedispositivs	14
3.1.1	Neue Gebietsorganisation	14
3.1.2	Einfache und klare Sozialhilfeverfahren	15
3.1.3	Gliederung des Dispositivs und Harmonisierung der Praxis	16
3.2	Verbesserung der Instrumente der Sozialhilfe	16

3.2.1	Bessere Definition der Leistungen	16
3.2.2	Optimierung des elektronischen Informationssystems	17
3.2.3	Einführung von gemeinsamen Instrumenten	18
3.3	Entwicklung einer Präventionspolitik	18
3.3.1	Weiterführung der sozialberuflichen Eingliederung	18
3.3.2	Investition in die Ausbildung	18
3.3.3	Antizipation der sozialen Risiken mit einer transversalen Politik	19
3.3.4	Einschränkung der Rückerstattungspflicht	19
4	Finanzielle Auswirkungen	20
4.1	Einfachere Festlegung der Zuständigkeiten im Bereich der Sozialhilfe	20
4.2	Gemeinsames elektronisches Informationssystem	21
4.3	Koordination des Sozialhilfedispositivs	21
4.4	Zusammenfassung der finanziellen Auswirkungen	21
5	Senkung der Betriebskosten der RSD	23
6	Ergebnisse der Vernehmlassung	23
7	Erläuterungen nach Artikeln	24
8	Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	51
9	Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und dem Europarecht	51
10	Gesetzesreferendum und Finanzreferendum	52
11	Schlussfolgerung	52

1 Einleitung

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

Der Hauptzweck der Sozialhilfe wird nicht in Frage gestellt; es drängt sich aber eine Revision auf, um die Gesetzesgrundlage den Herausforderungen anzupassen, die sich aus der Entwicklung unserer Gesellschaft ergeben, und um die grundlegende Rolle dieses letzten Auffangnetzes unseres Sozialwesens nicht aufs Spiel zu setzen.

Das Gesetz von 1991 wurde in einer Zeit konzipiert, als 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 Probleme struktureller Art und Sozialrisiken lösen, die sich verändert haben, wie etwa die Arbeitslosigkeit, das Phänomen der Working Poor, die hohe Scheidungsrate, das Bildungsdefizit der Bedürftigen oder die 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 Sozialwesen, 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 Gesetzesentwurfs erfolgten partizipativ und stützen sich 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 Gesetzesentwurf 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 guthiess. Die Vernehmlassung zum Vorentwurf fand zwischen dem 25. Januar und dem 26. April 2021 statt. Sie führte zu 86 Stellungnahmen.

2 Hintergründe der Revision

2.1 Sozialer, politischer und wirtschaftlicher Hintergrund

2021 erfasste das Bundesamt für Statistik (BFS) im Kanton Freiburg 6876 Personen, die eine finanzielle SHG-Hilfe bezogen. Dies entspricht 3908 Dossiers oder Haushalten. In den letzten Jahren blieb der Anteil der Sozialhilfebeziehenden relativ stabil. Ihr Prozentsatz bewegt sich seit 2005 zwischen 2,2 % und 2,6 % und lag 2021 bei 2,1 %. 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 6,6 % im

¹ Die Sozialhilfequote in den Westschweizer Kantonen im Jahr 2021: VS: 1,9%; VD: 4,1%; GE: 6,3%; NE: 6,6%; JU: 3,7%. BFS, Sozialhilfestatistik WSH, 2021.

Jahr 2021, während Appenzell Innerrhoden mit 0,9 % den tiefsten Anteil der Schweiz aufweist. In der Schweiz bezogen 2021 insgesamt 265 125 Personen Sozialhilfe (im engeren Sinn), was 3,1 % entspricht.²

2.1.1 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 Freiburg*³ durch den Staatsrat über ein genaues Bild der Armut. Die Armutsquote im Bericht entspricht dem sozialen Existenzminimum gemäss den für die ganze Schweiz geltenden Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)⁴, die in Abstimmung mit dem BFS festgelegt werden. Die zweite Ausgabe des Berichts erscheint im Herbst 2023⁵.

Im Vergleich mit den Vorjahren sank **die Armutsquote** zwischen 2011 und 2017 von 2,5 % auf 2 % und stieg anschliessend 2019 auf 2,21 %. Diese Informationen verweisen auf einen Aufwärtstrend, der sich in den nächsten Jahren aufgrund der Folgen der Coronapandemie und der darauffolgenden Teuerung aufgrund der weltweiten geopolitischen Spannungen fortsetzen könnte. Im Jahr 2019 entsprechen diese Zahlen 4056 Haushalten (2011: 4010), beziehungsweise 6513 Personen (2011: 6374), die unter der Armutsgrenze leben. Aufgrund des Bevölkerungswachstums im Kanton bildet die Armutsquote diese Zunahme aber nicht ab.

Die Armutsrisikoquote ist ein weiterer Indikator. Sie bezieht sich auf die Situationen von Personen, die in einem Haushalt mit einem der niedrigsten Einkommen leben (Einkommen ohne Vermögen). Die Armutsgrenze entspricht 60 % des verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens der Bevölkerung. 2019 lag die Armutsrisikogrenze bei 2622 Franken pro Monat für eine alleinlebende Person. Gemäss diesen Berechnungen lag die Armutsrisikoquote 2019 bei 8,55 %, was 25 208 Personen entspricht.

Der Bericht des Staatsrats ermöglicht, die Beziehung zwischen Armut und Sozialhilfe zu umgrenzen. Denn von den 6513 Personen, die 2019 von Armut betroffen waren, erhielten im gleichen Jahr 1617 (von 7301 Sozialhilfebeziehenden) Personen Sozialhilfe. Demgegenüber wurden 4896 armutsbetroffene Personen nicht von der Sozialhilfe unterstützt. Dies bedeutet, dass sich das Volumen der Sozialhilfebeziehenden noch verdoppeln könnte. Es ist anzumerken, dass 3562 dieser Personen ihr gesamtes oder einen Teil Ihres Einkommens aus anderen Transferleistungen beziehen (z. B. Arbeitslosenversicherung, AHV/IV, EL).⁶ Trotz dieser Leistungen können diese Personen der Armut nicht entrinnen. Diese Tatsache entspricht nichtsdestotrotz der Funktionsweise unseres Sozialwesens, in dem die meisten Leistungen nicht die Existenzsicherung zum Ziel haben.

Die Zahl der Personen in prekären Verhältnissen und ohne Sozialtransfer beläuft sich auf 1334 (2021: 921).⁷ Die von diesen Personen gelebte Situation kann als versteckte Armut eingestuft werden. Diese Feststellung wirft die Frage des Nichtbezugs der Leistungen, darunter jene der Sozialhilfe, auf. Dieses Phänomen birgt die Gefahr, dass sich die armutsbetroffenen oder armutsgefährdeten Situationen verschlechtern (Überschuldung, Verlust der Arbeit, der Wohnung, prekäre Situation der Kinder, Gesundheitsprobleme usw.) und zu zusätzlichen Kosten führen und dass sich die bedürftigen Personen an parallele Hilfssysteme zur Sozialhilfe wenden, was zu einer Multiplizierung der Interventionen im Sozialwesen führt.

Die armutsgefährdeten Situationen finden sich in Lebensbedingungen wieder, die 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. 2021 wurde beobachtet, dass Einkommen unter 4000 Franken durchschnittlich um

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.

⁴ «Das soziale Minimum der Sozialhilfe», Grundlagenpapier der SKOS, 2020, Bern.

⁵ Direktion für Gesundheit und Soziales, «Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg», 2023, Freiburg.

⁶ 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).

⁷ Direktion für Gesundheit und Soziales, «Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg», 2016, Freiburg, S. 45.

20 % stark gesunken sind.⁸ Die sozialwirtschaftlichen Auswirkungen der Coronapandemie haben die Zerbrechlichkeit zahlreicher Situationen ans Licht gebracht, für die insbesondere notfallmässige Lebensmittelhilfe notwendig war.

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, die sich bei der kleinsten Verschlechterung ihrer Situation ebenfalls gezwungen sehen könnten, Sozialhilfe zu beantragen. In der aktuellen Konjunktur finden sich diese Haushalte mit den steigenden Lebenskosten, ganz zu schweigen von den angekündigten Erhöhungen, bereits in grossen Schwierigkeiten.

2.1.2 Lebensbedingungen der Personen in prekären Verhältnissen

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

- > Einelternfamilien und kinderreiche Familien (16,5 % bzw. 16,4 %) sind am stärksten gefährdet. Kinder stellen für Haushalte ein zusätzliches Risiko dar (3,5 % gegenüber von 3 % für alle Haushalte);
- > von den Haushalten ohne Kinder sind alleinlebende Personen am stärksten gefährdet (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), welche die Sozialhilfe ablösen. 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.

Die Lebensbedingungen der ärmsten Gruppen widerspiegeln die zunehmend komplexen Situationen in Zusammenhang mit den sozioökonomischen Umwälzungen, die unsere Gesellschaft seit Anfang der Nullerjahre erlebt⁹:

- > **Gesundheit:** Der Gesundheitszustand von 19,3 % (2022) der Sozialhilfebeziehenden ist schlecht, insbesondere jener der erwerbsunfähigen Personen, deren Situation von der Invalidenversicherung nicht anerkannt wird.¹⁰ Die Lebensbedingungen der Sozialhilfebeziehenden und der armutsbetroffenen Personen setzen sie erhöhten Gesundheitsrisiken aus.
- > **Arbeit:** Dieser Faktor ist normalerweise ein Schutz gegen Armut. Die Sozialhilfe kennt jedoch drei Hauptrisiken in Bezug auf die Arbeit. Das erste ist der Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt. Auch wenn die Arbeitslosenquote im Kanton Freiburg und in der ganzen Schweiz im europäischen Vergleich relativ niedrig ist, ist die Langzeitarbeitslosigkeit (ein Jahr und länger) in unserem Land sehr hoch und liegt sogar über dem Durchschnitt der OECD-Länder. Die jeweiligen Hauptgründe bestehen aus dem Alter, dem Bildungsniveau, der Haushaltssituation (Einelternhaushalte) und der Dauer der Arbeitslosigkeit. Knapp ein Drittel der Sozialhilfebeziehenden sind Stellensuchende (2021: 30,8 %)¹¹. Das zweite Risiko sind die Tieflohne (Working Poor). Dieses Phänomen ist zunächst mit unstabilen oder zu Unstabilität tendierenden Arbeitsbedingungen assoziiert (z. B. unfreiwillige Teilzeitarbeit, Arbeit auf Abruf). Auf soziodemografischer Ebene wird diese Situation wesentlich durch das schwache Bildungsniveau der Personen (fehlende nachobligatorische Ausbildung) sowie vom Haushaltstyp beeinflusst (vor allem Einelternfamilien und alleinlebende Erwerbstätige). Von allen Sozialhilfebeziehenden sind vier von zehn erwerbstätig (2021: 41,4 %).¹² Kinder schliesslich stellen das dritte Risiko dar, insbesondere für Frauen. Für Frauen sind Kinder gleichbedeutend mit einem höheren Armutsrisiko, da sie einen Teil der Haus- und Familienarbeit leisten und in der Regel gleichzeitig Teilzeit

⁸ Konjunkturforschungsstelle KOF, Bulletin Nr. 149, 2021.

⁹ Direktion für Gesundheit und Soziales, «Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg», 2016, Freiburg, S. 46-47.

¹⁰ BFS, Wirtschaftliche Sozialhilfe WSH, 2021. Freiburg 2021, S. 17.

¹¹ BFS, Wirtschaftliche Sozialhilfe WSH, 2021. Freiburg 2021, S. 17.

¹² BFS, Wirtschaftliche Sozialhilfe WSH, 2021. Freiburg 2021, S. 17.

arbeiten. Teilzeitarbeit mindert aber nicht nur die Ausbildungsmöglichkeiten, die Beförderungs- und Karrierechancen, sondern führt auch zu einem schwächeren Sozialversicherungsschutz, namentlich für die Pensionierung. Da es mehrheitlich Frauen sind, die Einelternfamilien vorstehen (92,2 % im Kanton Freiburg), sind 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. 2021 hatten 60,7 % der Sozialhilfebeziehenden im Kanton Freiburg keine Berufsbildung. Bei den Sozialhilfebeziehenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit waren es sogar 71 %.¹⁴
- > **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. Zusammen mit den Gesundheitskosten sind die Mieten jene Kosten, die in den letzten Jahren am stärksten gestiegen sind. 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.¹⁵
- > **Familie:** Auch wenn sie weiter gelebt 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 mehreren Hinsichten erheblich. Die schädlichste ist die Kinderarmut. Sie kann sich ernsthaft auf das Leben der Kinder 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.¹⁶ Alleinlebende Personen sind ebenfalls stärker armutsgefährdet, denn nicht nur müssen sie die steigenden Fixkosten alleine tragen, sondern auch kritische Lebensmomente bewältigen, ohne auf jemanden zählen zu können, der ihnen dabei hilft.

2.1.3 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 Tertiärisierung und die Sockelarbeitslosigkeit sind Teil dieses Wandels.

- > Von diesen Veränderungen stellt die **Digitalisierung** ein Risiko für niedrigqualifizierte Personen dar, dies insbesondere aufgrund der strukturellen Veränderungen, die durch diese Entwicklung bedingt werden. Ein Bericht des Bundesrats schätzt, dass in der Schweiz infolge der Digitalisierung in den nächsten zwanzig Jahren 11 % der Stellen wegfallen könnten. Dies entspricht in etwa der bisherigen Veränderungsdynamik auf dem Schweizer Arbeitsmarkt.¹⁷ Diese Entwicklung erfordert allerdings eine Erneuerung der von den Unternehmen benötigten Kompetenzen, wodurch die Ausbildung eine der grössten Herausforderungen dieser Veränderung 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

¹³ Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA), 2019 ausgehend von Steuerdaten.

¹⁴ https://www.fr.ch/sites/default/files/2022-11/fr_wsh_2021_brochure_ohne_gemeinden_d.pdf, S. 16.

¹⁵ Direktion für Gesundheit und Soziales, «Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg», 2016, Freiburg, S. 87.

¹⁶ BFS, Risikogruppen der Sozialhilfe, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende/wirtschaftliche-sozialhilfe.html>, abgerufen am 24.8.2020.

¹⁷ «Auswirkungen der Digitalisierung auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen – Chancen und Risiken». Bericht des Bundesrats in Erfüllung der Postulate 15.3854 Reynard vom 16.9.2015 und 17.3222 Derder vom 17.3.2017.

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 substanzielle Sozialhilfe angewiesen sind. Gemäss 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 sozialhilfebeziehenden EU-/EFTA-Angehörigen Merkmale auf, die in Bezug auf Haushaltsstruktur, Alter, Erwerbstätigkeit und Dauer des Sozialhilfebezugs mit der Gesamtheit der Sozialhilfebeziehenden verglichen werden kann.¹⁸

Seit der definitiven Einführung des FZA sind jedoch vor kurzer Zeit Änderungen eingetreten, die die Reichweite des Abkommens einschränken. Der Verfassungsartikel 121a, der die Masseneinwanderungsinitiative konkretisiert, die an der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 angenommen wurde, ist im Wesentlichen seit 1. Juli 2018 in Kraft. Dieser sogenannte «Inländervorrang light» (Artikel 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 auch Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich den Zugang zum Arbeitsmarkt, da Sozialhilfebeziehende mit einem Ausweis B Flüchtling oder F neu ins 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 (AIG) in Kraft. Diese Änderungen regeln namentlich das Erlöschen des Aufenthaltsrechts der Staatsangehörigen von EU-/EFTA-Staaten (Artikel 61a AIG) im Fall der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit. Die 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 des ersten Aufenthaltsjahres aus, ausser im Fall von Krankheit, Unfall, Invalidität, Verbleiberecht (vgl. Artikel 61a Abs. 5 AIG, gemäss Artikel 7 Bst. c und Artikel 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, die sich über 15 Jahre lang legal und ununterbrochen in der Schweiz aufgehalten haben, 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 beachten.

Am 1. Januar 2019 traten ausserdem neue Integrationskriterien in Kraft. Dazu gehört auch eine Definition, auf die sich die zuständigen Behörden neu beziehen können und die folgenden 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

¹⁸ 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.

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 zum Sozialversicherungs- oder Sozialhilfebetrug (Artikel 146 Abs. 1 StGB) und zum unrechtmässigen Erhalt von Sozialversicherungs- oder Sozialhilfeleistungen (Artikel 148a Abs. 1 StGB) verschärft wurden. Daran anschliessend sah das eidgenössische Parlament in Artikel 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 was die Zahl der betroffenen Personen als auch was die Finanzlast betraf. Anfang der Nullerjahre stieg die Zahl der in der Schweiz und im Kanton aufgenommenen Personen an, mit einem absoluten Spitzenwert im Jahr 2015, als innerhalb eines Jahres 1239 Personen in Freiburg aufgenommen wurden. Ende 2018 hielten sich 1810 Asylsuchende im Kanton auf¹⁹. Seit Beginn des Angriffskriegs auf die Ukraine durch Russland ist diese Zahl bis heute auf 4071 (Juni 2023) gestiegen. Gleichzeitig nimmt der Kanton Freiburg mit dem neuen beschleunigten Asylverfahren, das 2019 eingeführt wurde, Flüchtlinge auf. Im Juni 2023 waren es deren 2883. Dieses Phänomen ist sehr volatil und kann in der Zukunft zu grossen Variationen führen. Es stellt eine grosse Herausforderung für die Integration dar, da ein Teil der Asylsuchenden einen Status erhält, mit dem sie in der Schweiz bleiben können. Diese Gruppe wird im Lauf der Jahre immer grösser. In diesem Sinn sprachen sich Bund und Kantone im Frühling 2018 für die Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz (IAS) aus, um die Integrationspolitikziele gemeinsam zu erreichen. Die IAS ist eine Vorgehensweise, die die Bemühungen ergänzt und ausbaut, die bereits im Rahmen der seit 2014 umgesetzten Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) unternommen 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, denen nicht nur Schutz geboten werden muss, sondern auch eine Ausbildung und die berufliche Eingliederung. Dieses Ziel wird im Kanton Freiburg mit einer spezifischen Massnahme verfolgt: Das Programm «Envole-moi» unterstützt die Ausbildung und berufliche Eingliederung junger Erwachsener bis 25 Jahre aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich. Dieser Bereich ist ein fester Bestandteil der Sozialhilfe.

- > 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 %.²⁰ Gleichzeitig intensivierte die IV ihre Wiedereingliederungsmassnahmen und der Wechsel von der Sozialhilfe in die IV wurde schwieriger. Die vierte 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 Personen in einer solchen Situation sind stärker gefährdet, von der Sozialhilfe abzuhängen.

¹⁹ Wichtige Ereignisse und Kennzahlen (KSA) | Staat Freiburg. Es handelt sich um die Zahl der im Kanton Freiburg wohnhaften Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen, abgewiesenen Asylsuchenden und NEE-Personen (Nichteintretensentscheid). Personen mit Ausweis S (ukrainische Staatsangehörige) sind in dieser Zahl nicht enthalten.

²⁰ Ludwig Gärtner, Vizedirektor des BSV, «Actes de la journée ARTIAS», Lausanne, 28. November 2013.

2.1.4 Schlussfolgerung

1991 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. Das Umfeld hat sich verändert: In einer inzwischen globalisierten Welt gab es vielfältige sozioökonomische Umwälzungen. Die Mobilität nahm zu, die Lebensläufe verlaufen nicht mehr so linear und die technologische Entwicklung führt zu neuen Anforderungen. Die Personenfreizügigkeit verändert die Regeln des Arbeitsmarkts. Die aufeinanderfolgenden Reformen der Sozialversicherungen beschränken ihren Zugang. Wir alle sind von dieser Entwicklung betroffen und ein immer grösserer Teil der Gesellschaft läuft Gefahr, eines Tages von der Sozialhilfe abhängig zu sein. Scheidung, Arbeitsunfähigkeit durch Krankheit, Arbeitsplatzverlust, und alles gerät aus dem Gleichgewicht. Heute ist die Sozialhilfe zu stärken, 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 Sozialwesen 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 nicht mehr genügen, um das Existenzminimum sicherzustellen, 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 leistet sie die notwendige finanzielle Unterstützung 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. Er 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 (Artikel 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 Zuständigkeiten.²¹ Auf nationaler Ebene wird die Koordination von der SKOS sichergestellt. Diese vereint als nationaler 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, 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-Richtsätze werden von allen Kantonen angewandt 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 (Artikel 55 KV).

²¹ Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, ZUG.

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 des 19. Jahrhunderts führte dazu, dass der Grosse Rat 1850 das «Gesetz über das Armutswesen» verabschiedete, das die Besteuerung der Armen einführte. 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 nahm die Sozialhilfe nach und nach eine neue Stellung im Sozialwesen 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 des Dispositivs. Das am 14. November 1991 verabschiedete Gesetz führte zu 26 regionalen Sozialdiensten (RSD) und Sozialhilfebehörden (heute 24). Das Gesetz führte eine neue Lastenaufteilung ein: Die finanziellen Hilfeleistungen wurden auf 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.²² Die 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 (in Kraft seit 1. Januar 2000). Am 6. Oktober 2010 stattete das Gesetz die Sozialhilfe mit einer Sozialinspektion aus, um Missbrauch zu verhüten und zu bekämpfen. Ausserdem wurde die Anwendung der Richtlinien systematisch revidiert (in Kraft seit 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. Zur Unterstützung der Familien mit Kleinkindern, die trotz ihrer Erwerbstätigkeit finanzielle Schwierigkeiten haben, wurden dem Grossen Rat kürzlich Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) vorgeschlagen. Die meisten dieser Leistungen tauchen seit den Neunzigerjahren auf, das heisst gleichzeitig mit oder nach dem Inkrafttreten des aktuellen Sozialhilfegesetzes. Diese auf spezifische Bedürfnisse ausgerichteten Leistungen führten zumindest teilweise dazu, dass zahlreiche Situationen keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen mussten. Seitdem haben sich die sozialen Risiken aber verändert und die

²² Mit Ausnahme der Asylsuchenden, die besonderen Regelungen unterstehen.

Sozialhilfe sieht sich heute neuen Bedürfnissen gegenüber. Dazu gehören namentlich die Scheidungsrate und die dadurch entstehenden Einelfamilien, 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 Lösung Fachkompetenzen, geeignete Mittel und eine Organisation erfordert, welche die wirksame Betreuung sicherstellt. 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 sozialen Organisationen des neuen Gesetzes – die für die Erfüllung dieses Auftrags subventioniert werden und deren Intervention jene der RSD ergänzt.

Die Sozialhilfe hat im Sozialwesen jedoch eine Sonderstellung. Sie ist subsidiär zum Unterhalt und zur Unterstützung der Familie an ihre Mitglieder und zu anderen gesetzlichen und vertraglichen Leistungen, auf die bedürftige Personen und die Mitglieder ihres 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. Sie stellt so das letzte Auffangnetz des Sozialwesens 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 Ausrichtung der Sozialhilfe bezieht sich auf weitere fundamentale Grundsätze, zu denen die Individualisierung, die Bedarfsdeckung, die Angemessenheit, die Professionalität, die Wirksamkeit und die Gegenleistung gehören. Diese Grundsätze sind alle seit vielen Jahren anerkannt und in den Empfehlungen der SKOS präzise erfasst und definiert.

Die Bemessung der materiellen Grundsicherung folgt den Richtsätzen 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 oder 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. Die 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.²³ 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.

²³ Vgl. SKOS Grundbedarf für den Lebensunterhalt, Aktualisierte Berechnungen des BFS, Departement des Innern EDI, Bundesamt für Statistik BFS, Neuenburg, 2015.

Die materielle Grundsicherung wird bemessen, indem die anerkannten Ausgaben von allen verfügbaren Mitteln abgezogen werden. Der negative Saldo entspricht dem Betrag der ausgerichteten 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 beim Aufbau der eigenen Ressourcen und der Handlungsfähigkeit und in der Verknüpfung oder Mobilisierung der Ressourcen von Dritten. Sie verbindet die materielle Existenzsicherung – ein Mittel der Sozialhilfe – mit der sozialberuflichen Eingliederung und der Eigenständigkeit – den Zielen der Sozialhilfe.

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 – SHG des Kantons Freiburg - Stand 2022	Gemeinden (Franken)	Staat (Franken)
Ausgaben materielle Hilfe und Betriebskosten		
Organisation der Sozialhilfe :		
> Gemeinden : Betriebskosten (Löhne und Betriebsaufwendung)	17 395 150.55	
> Staat : die Aufgaben des SHG werden vom Kantonalen Sozialamt wahrgenommen (5 VZÄ für schätzungsweise 600 000 Franken)		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 60 % zulasten der Gemeinden und 40 % zulasten des Staats	1 049 854.65	726 142.90
> Art. 7 SHG: Personen mit Wohnsitz im Kanton, 60 % zulasten der Gemeinden und 40 % zulasten des Staats	19 358 859.88	13 904 593.75
> Art. 8 SHG: Personen, die sich vorübergehend im Kanton aufhalten oder keinen festen Wohnsitz haben, gehen zu 100 % zulasten des Staats, einschliesslich Fahrende	00.00	905 083.80
> Betriebskosten Betreuung Fahrende	00.00	60 000.00
Spezialisierte Sozialdienste (Art. 14 SHG): (La Tuile, Le Tremplin, Pro Infirmis, Krebsliga Freiburg, Pro Senectute, SOS Werdende Mütter, Caritas Freiburg, Banc Public, Fri-Santé, Frauenraum) 50 % zulasten der Gemeinden und 50 % zulasten des Staats (**)	1 116 959.55	1 655 040.45
Zwischentotal:	38 920 824.63	17 850 860.90
Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich	Gemeinden (Franken)	Staat (Franken)
Die materielle Hilfe und die Betreuung für Personen aus dem Asylwesen sowie für 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	14 879 342.15
> VA +7 Jahre	0.00	3 995 688.60
> abgewiesene Asylsuchende und NEE-Personen	0.00	4 138 870.15
> Schutzbedürftige (Ausweis S)		23 550 000.00

Gesamtkosten der Sozialhilfe – SHG des Kantons Freiburg - Stand 2022	Gemeinden (Franken)	Staat (Franken)
Ausgaben materielle Hilfe und Betriebskosten		
> Caritas Schweiz : Flüchtlinge mit Ausweis		
> Ausweis B -5 Jahre und VA -7 Jahre	0.00	12 556 610.60
> VA + 7 Jahre	0.00	2 472 808.00
> B +5 Jahre	0.00	9 315 616.70
Pauschalbedingungen des Bundes		
Das Staatssekretariat für Migration (SEM) deckt einen Teil der Kosten für folgende Personen :		
> Asylsuchende und VA -7	0.00	-13 222 756.85
> Abgewiesene Asylsuchende und NEE-Personen	0.00	586 608.00
> Flüchtlinge B-5 und VA -7 ans	0.00	-24 529 242.00
> Schutzbedürftige (Ausweis S)		-16 633 306.00
Zwischentotal 2 :		17 110 239.35
Gesamtausgaben	Gemeinden 38 920 824.63	Staat 34 961 100.25

Bemerkung: Seit 8. April 2017 werden die Sozialhilfekosten von Schweizerinnen und Schweizern, 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.

(**) Die von Gemeinden und 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 ab, die unter Artikel 8 SHG fallen und deren Deckung ausschliesslich durch den Staat erfolgt. Daher stammt der Unterschied zwischen den Beträgen, die der Staat übernimmt, und denjenigen der Gemeinden.

(***) 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.

Die Integrationskosten sind nicht in den aufgeführten Beträgen enthalten.

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. Seit 2020 gehen diese Ausgaben deutlich zurück. 2022 sanken sie auf 33 263 000 Franken. Dieses Phänomen findet sich in der ganzen Schweiz. Es erklärt sich in zunächst zu einem grossen Teil durch die verschiedenen Hilfen des Bundes und des Kantons als Reaktion auf die Wirtschaftskrise infolge der Coronapandemie. Ein weiterer Grund ist die jüngste Arbeitsmarktlage, die insbesondere für niedrigqualifizierte Personen günstig ist.

Der ab Ende Neunzigerjahre verzeichnete Anstieg hängt unverkennbar mit dem Bevölkerungswachstum in unserem Kanton zusammen. Aber nicht nur. Die Zunahme der Ausgaben für die materiellen Grundsicherung liegt klar über jener der Anzahl Begünstigten. Wird nur das letzte Jahrzehnt berücksichtigt, stellt sich heraus, dass zwischen 2007 und 2017 die Zahl der Begünstigten um 13,6 % zunahm, während die durchschnittlichen Kosten für die materielle Grundsicherung pro begünstigte Person um 54 % anstiegen.

Diese Entwicklung wird durch mehrere Faktoren erklärt. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen und der in ihrer Gesundheit beeinträchtigten Personen ist am Steigen. Die Dauer der Sozialhilfe nahm ebenfalls zu und führte zu einem Wachstum der Ausgaben aufgrund der Häufung von Situationen. Der Anteil der seit über sechs Jahren aktiven Dossiers wuchs von 9,2 % im Jahr 2006 auf 19,3 % im Jahr 2017. Der mittlere Mietzins pro Zimmer, der von der Sozialhilfe übernommen wird, stieg von 351 Franken im Jahr 2007 auf 383 Franken im Jahr 2017. Die Ausgaben der materiellen Grundsicherung 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 Verlagerungen der Sozialversicherungskosten zur Sozialhilfe führt für diese zu Mehrkosten (z. B. AVIG-Änderung von 2011: +3 Mio. Franken).

Zwischen 1999²⁴ und 2022 stiegen die Betriebskosten der RSD von 5 783 674 Franken auf 17 395 150 Franken und haben sich so mehr als verdoppelt. Diese Entwicklung erklärt sich zu einem Grossteil aus der Anpassung der Dotation der RSD aufgrund der steigenden Zahl Sozialhilfebeziehender und der immer komplexeren Situationen. Während dieser Zeit stieg die Zahl der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter von 38,5 VZÄ auf 73,5 VZÄ im Jahr 2022. Die durchschnittliche Betreuung von Begünstigten pro VZÄ sank von 208 im Jahr 1999 auf 104 im Jahr 2022.

2.2.5 Schlussfolgerung

Das Bundesgesetz verlangt von den Kantonen, dass sie die Organisation der Sozialhilfe sicherstellen. Diese Organisation hat sich in den letzten 25 Jahren weiterentwickelt. Infolge der Zunahme der Zahl der Sozialhilfebeziehenden, der vielschichtigeren Situationen und der steigenden Kosten für die materielle Grundsicherung sind die Dotationen und damit auch die Betriebskosten gestiegen. 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 Rolle als letztes Auffangnetz des Sozialwesens gerecht zu werden. Der Gesetzesentwurf verfolgt das Ziel, die Sozialhilfe den Herausforderungen, die durch die Entwicklung unserer Gesellschaft entstehen, anzupassen und ihre wichtigste Funktion – den Schutz – zu konsolidieren. Die Reform zielt auf die Modernisierung des Dispositivs, die Klärung seiner Funktionsregeln und die Vereinfachung seiner Organisation ab. Die wichtigsten Neuerungen im Vergleich zum aktuellen Recht beziehen sich auf drei Schwerpunkte: Stärkung der Organisation des Dispositivs, Verbesserung der Hilfsmittel der Sozialhilfe und Entwicklung der Präventionspolitik.

3.1 Stärkung der Organisation des Sozialhilfedispositivs

3.1.1 Neue Gebietsorganisation

Die Freiburger Verfassung vertraut die Sicherstellung der Sozialhilfe im Kanton gemeinsam dem Staat und den Gemeinden an. Sie haben auch den gemeinsamen Auftrag, Armut vorzubeugen. Der Gesetzesentwurf hält die aktuelle Kompetenzaufteilung bei. Die Gemeinden bleiben für die Einrichtung der RSD zuständig und ernennen die Sozialkommissionen mit der Funktion der Sozialhilfebehörde. Auf Kantonsebene bleibt der Staatsrat die Referenzbehörde für die gesamte Organisation der Sozialhilfe. Er erlässt die Verordnungen. Die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) verabschiedet die Anwendungsrichtlinien. Das Kantonale Sozialamt (KSA) kümmert sich um die Koordination und Umsetzung des Dispositivs und beaufsichtigt die Umsetzung der Vorschriften.

Der Gesetzesentwurf befürwortet indessen eine neue Gebietsorganisation. Neu setzt das Sozialhilfedispositiv auf einen RSD und eine Sozialkommission pro Bezirk, der eine Sozialhilferegion bildet, die der Referenzperimeter für die Organisation der Sozialhilfe ist. Um in Anbetracht der ungleichen Verteilung der Bevölkerung auf die Bezirke das Gleichgewicht zwischen den Regionen zu wahren, eröffnet der Gesetzesentwurf den Städten mit einem Einzugsgebiet von mindestens 25 000 Einwohnenden die Möglichkeit, ihre eigene Sozialhilferegion zu bilden.

²⁴ Seit 1999 verfügbare Information.

Andere Organisationen wie z. B. die Friedensgerichte sind ebenfalls nach Bezirken eingeteilt. Diese Gebiete bewahren nicht nur die Bürgernähe, sondern bieten dank der Konsolidierung der Mittel auch eine höhere Effizienz. Damit kann die Abstimmung zwischen den Akteurinnen und Akteuren der Sozialhilfe, ihre Geschwindigkeit und ihre Anpassungsfähigkeit deutlich gestärkt werden. Diese Lösung erfüllt mehrere Anforderungen. 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, schränkt die Betriebskosten ein und bietet die notwendigen Leistungen zu niedrigeren Kosten. Sie verbessert auch die Arbeitsbedingungen der Sozialhilfefachpersonen und ihre Sicherheit, optimiert das Management der Verwaltungsaufgaben und erhöht 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.

Die neue Organisation verhindert aber keinesfalls, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände lokale Zweigstellen eröffnen, sollten sie dies wünschen. Es gibt aber nur eine Sozialkommission und einen Sozialdienst pro Sozialhilferegion.

Es sei darauf verwiesen, dass 18 der 21 RSD des Kantons für weniger als 500 Dossiers zuständig sind und mehr als die Hälfte von ihnen (13) weniger als 200 betreuen. 2 RSD verwalten alleine zwischen 1018 und 1090 Dossiers. Die Betriebskosten des ersten belaufen sich auf 5 286 223 Franken, diejenigen des zweiten auf 1 784 832 Franken. Der erste verfügt über eine Dotation von 37,5 VZÄ, der zweite über eine von 13,7 VZÄ.

3.1.2 Einfache und klare Sozialhilfeverfahren

Mit dieser neuen Organisation wird auch die Definition der Rollen aller betroffenen Instanzen verbessert. Indem die Aufgaben und Verantwortlichkeiten aller betroffenen Dienststellen und Behörden genau bestimmt werden, können die Koordination erleichtert, die Synergien verstärkt, insgesamt die Anpassungsfähigkeit des Dispositivs an die Entwicklung der sozialen Problematiken erhöht und die Kosten besser kontrolliert werden. Die Konfiguration der Dispositiv kann an jede Region angepasst werden. Neben der Eröffnung von Zweigstellen können die Sozialhilferegionen ihrer Sozialkommission auch die Möglichkeit geben, dem RSD bestimmte Aufgaben zu übertragen. Diese Übertragung ermöglicht der Sozialhilfebehörde, sich auf die Entscheide zu konzentrieren, die eine Einschätzung der Situationen in Anwendung der rechtlichen Bedingungen erfordert. Diese Möglichkeit rechtfertigt sich dadurch, dass der Perimeter der neuen Gebietsorganisation die Bearbeitung eines höheren Fallvolumens zur Folge hat, als jenes der meisten aktuellen Sozialkommission.

Die Klärung der Rollen betrifft auch die Aufteilung der Aufgaben bezüglich Ausführung der Bestimmungen im Asylbereich, laut denen der Staat die vom Bund den Kantonen anvertrauten Aufträge in enger Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden erfüllt. Diese Aufteilung bestätigt die Erfahrungen seit der Änderung des Bundesgesetzes von 2014. Die jüngste Entwicklung der Migrationskrise, insbesondere in Zusammenhang mit den Konsequenzen der russischen Invasion der Ukraine, zeigte die Sachdienlichkeit und Vorteile eines einfachen und klaren Dispositivs, das sich seit 2014 bewährt hat. Die Wirksamkeit des Dispositivs gründet auch auf seiner Logik, welche die Zuständigkeiten mit Bezug zur Kostenverrechnung klar festlegt. Das System ist auch einfacher und weniger kostenaufwändig für die Verrechnung der Leistungen zwischen KSA, Asylauftragnehmern und RSD. Der Staat stellt die Betreuungs- und Integrationspolitik für die Asylsuchenden, die vorläufig aufgenommenen Personen und die schutzbedürftigen Personen ohne Aufenthaltsbewilligung sowie für die Flüchtlinge, die vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge und die schutzbedürftigen Personen mit Aufenthaltsbewilligung sicher. Nach Erhalt der Niederlassungsbewilligung wohnen diese Personen dauerhaft in der Schweiz und haben deshalb Zugang zur ordentlichen Beihilferegulierung. Sie werden von einem RSD betreut, sollten sie dies benötigen. Das gleiche gilt für alle Personen, die aufgrund einer Statusänderung von den Bestimmungen des AIG abhängen.

Die Definition des Anwendungsrahmens wird so auch in Bezug auf das Verfahren 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 formuliert werden. Das Verfahren entspricht der Stellung der Sozialhilfe als letztes Auffangnetz des Sozialwesens, um Lösungen für die prekären Verhältnisse zu finden, die den RSD gemeldet werden. Dabei geht

es einerseits darum, präzise zu sein, um die in den verschiedenen Situationen gewährten Hilfen zu begründen, schnellstmöglich auf ihre Hilflosigkeit zu reagieren und gegebenenfalls eine provisorische materielle Grundsicherung auszurichten. Im Übrigen kann sich das Verfahren neu auf das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege beziehen, das in diesem Rahmen ebenfalls angewandt wird.

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 (Artikel 7 und Artikel 8 SHG). Neu ist das angewandte Prinzip jenes der örtlichen Zuständigkeit. Es handelt sich um eine Harmonisierung der Grundsätze, denn diese Regel leitet sich aus dem Zuständigkeitsgesetz (ZUG) ab. Die für die Beihilfe zuständige Behörde ist so jene des Orts, an dem die bedürftige Person wohnhaft ist oder sich aufhält.

3.1.3 Gliederung des Dispositivs und Harmonisierung der Praxis

Die nationale Organisation der Sozialhilfe erfolgt auf den drei Ebenen unseres föderalistischen Systems. Der Bund legt mit dem Sozialhilfegesetz den Rahmen und die Aufteilung der Kompetenzen auf die Kantone fest. Ausserdem übt der Bund seine Kompetenzen gemäss den Bestimmungen des Asylgesetzes (AsylG) aus. Auf kantonaler Ebene sind der Staat und die Gemeinden für die Umsetzung des Sozialhilfedispositivs verantwortlich. Die Aufgaben, die auf den verschiedenen Ebenen wahrgenommen werden, ergänzen sich und tragen gemeinsam zum Erreichen der Ziele dieses Glieds unseres Sozialwesens bei. Deshalb ist eine gute Gliederung des kantonalen Dispositivs grundlegend, um die Kohärenz seiner Umsetzung und die Harmonisierung seiner Praxis sicherzustellen.

Das KSA hat diese Gliederung bis anhin mit verschiedenen Massnahmen gepflegt, wie der systematischen Übermittlung von Informationen, der Ausarbeitung von Empfehlungen, Thementagen, Revisionen und Besuchen, Vereinbarungen, verschiedenen Hilfsmitteln wie der Mietkaution, hin bis zur Bildung eines Rechtsprechungsverzeichnisses in Zusammenarbeit mit dem Sozialdienst der Stadt Freiburg, das online verfügbar ist. Der Gesetzesentwurf bestätigt die koordinierende Rolle des KSA und überträgt ihm die Aufsicht über die Vollzugsorgane. Der Gesetzesentwurf führt zwei neue Koordinationsmodalitäten ein: die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Sozialkommissionen und jene der Leiterinnen und Leiter der regionalen Sozialdienste.

Beide Konferenzen nehmen eine beratende Rolle wahr. Jene der Präsidentinnen und Präsidenten der Sozialkommissionen sorgt für die Harmonisierung und Kohärenz der Anwendung der Sozialhilfe. Sie kann beispielsweise zu Rechtsakten oder Richtlinien zur Anwendung, zum Aktionsplan des Staatsrats oder für die Zuweisung eines neuen Auftrags an eine soziale Organisation konsultiert werden. Die Konferenz der Leiterinnen und Leiter der regionalen Sozialdienste unterstützt durch den Austausch zwischen RSD und KSA ebenfalls die Abstimmung zwischen Staat und Gemeinden in Bezug auf ihre gemeinsamen Aufgaben. Dieser Austausch zielt auf einen einfacheren Informationsfluss, die Umsetzung von systematischen Verfahren, die Anpassung der Prozesse und den Erhalt von Good Practices ab. Die Konferenz kann beispielsweise für die Regulierung der Zusammenarbeit mit Vereinbarungen, für die Ausarbeitung von Verfahren wie jenem der Mietkaution oder zur Stellungnahme zu Empfehlungen im Bereich der Anwendung der Richtsätze hinzugezogen werden.

Die immer komplexeren Situationen mobilisieren die RSD erheblich. Diese Komplexität erfordert in vielen Bereichen mehr Fachkompetenzen und bedingt die Arbeit mit vielfältigen Partnern. Dank der bis heute gesammelten Erfahrungen unterstreicht der Gesetzesentwurf die Wichtigkeit der Zusammenarbeit zwischen den Organen, die mit dem Vollzug der Sozialhilfe betraut sind, und allen anderen Dienststellen, die ihren Beitrag zur Verbesserung der Armut in Bereichen wie Gesundheit, Bildung, Arbeit, Recht, Ausbildung, Sozialversicherungen und Integration leisten können. Dank dieser Zusammenarbeit sollen Partnerschaften geschaffen und eine gemeinsame Vision der Lösungen unterstützt werden, mit denen die Herausforderungen der Sozialhilfe gemeistert werden können.

3.2 Verbesserung der Instrumente der Sozialhilfe

3.2.1 Bessere Definition der Leistungen

Die Sozialhilfeleistungen sind der wichtigste Hebel für die Bekämpfung der Armut und die Prävention dieses Phänomens. Der Gesetzesentwurf definiert diese Leistungen, um ihren Umfang zu verdeutlichen und die Anwendungsbedingungen und -modalitäten klarzustellen. Zu diesen Leistungen gehören die persönliche Hilfe, die materielle Grundsicherung, zu der die Hilfe in Notlagen gehört, die sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen

und die Unterstützung bei der Ausbildung. Das Gesetz klärt den Inhalt all dieser Leistungen und liefert Erklärungen zu ihrer Umsetzung. Es regelt namentlich die Bemessungsmodalitäten der materiellen Grundsicherung, die Zusammensetzung der Unterstützungseinheit, die Frage der jungen Erwachsenen, des Konkubinats, des anerkannten Bedarfs und der doppelten Wohnorte von Eheleuten. 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.

Das Gesetz erinnert auch an die Rechte und Pflichten der Sozialhilfebeziehenden. Es listet die Kriterien für die Verweigerung der Hilfe oder die Aufhebung der materiellen Grundsicherung sowie für Sanktionen auf. Es berücksichtigt zudem den Vermögensverzicht, um dessen 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 gerechten Erhalt der Hilfe, auf die sie Anspruch haben, und stellt eine strenge Kontrolle der Leistungen sicher.

3.2.2 Optimierung des elektronischen Informationssystems

Der Gesetzesentwurf legt den Grundstein für ein elektronisches System für den Informationsaustausch und die elektronische Datenverwaltung, die für ein funktionierendes, modernes Sozialdispositiv unabdingbar sind. Dieses Hilfsmittel muss zwei Funktionen erfüllen. Die erste zielt auf die Sicherstellung des Informationsflusses zwischen den RSD und dem KSA 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 RSD mit diesen Daten die Betreuung der Situationen sicherstellen. Bei der Dossierweitergabe verhindert das elektronische Datenverwaltungssystem, dass der neue RSD 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 von den RSD nicht konsultiert werden können (Beispiel: Abfrage der Unterstützungsschulden). In Zukunft wird der Informationsfluss die regionale Verwaltung des Dispositivs konkretisieren, die von mehreren Behörden auf kantonaler Ebene sichergestellt wird, die eine einheitliche Sozialhilfe bilden.

Es sei angemerkt, dass ein Teil der RSD vor Kurzem ihr Computerprogramm gewechselt hat und die Einführung eines neuen Systems mit dem Gesetzesentwurf verfrüht scheint. Der Wechsel von 24 RSD zu einem Sozialdienst pro Sozialhilferegion erfordert aber die Anpassung der IT-Systeme der RSD, ebenso wie jenes des KSA. Diese Anpassung wird aber nicht vor der Bildung der Sozialhilferegion, das heisst 2029, erfolgen. Bis dahin wird das Programm, mit dem sich ein Teil der RSD ausgestattet hat, wie jene der anderen RSD und jenes des KSA aus dem Jahr 1994 überholt sein. Der IT-Anbieter der RSD hat ausserdem bereits den Ersatz des aktuellen Programms in nächster Zukunft angekündigt. Deshalb nimmt der Gesetzesentwurf diese Entwicklung vorweg und legt direkt die Grundlagen für ein neues, auf kantonaler Ebene koordiniertes Tool.

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 Abfrage von Einwohnerkontrolldaten, aber auch aller bedarfsabhängigen Leistungen wie Prämienverbilligungen und Stipendien, sowie die Daten des kantonalen Amtes für Strassenverkehr und Schifffahrt oder der Kantonalen Steuerverwaltung.

3.2.3 Einführung von gemeinsamen Instrumenten

Für die Beurteilung der Situationen verwenden die RSD bestimmte Fachkenntnisse, wie jene der Zahnärztinnen und Zahnärzte, die bereits verfügbar sind, oder jene der Vertrauensärztinnen und -ärzte, welche die RSD benötigen würden. Der Gesetzesentwurf gibt der Sozialhilfe gemeinsame Instrumente, damit nicht jeder RSD die benötigten Ressourcen selber organisieren muss, wodurch die Effizienz des Dispositivs erhöht wird.

3.3 Entwicklung einer Präventionspolitik

Der Gesetzesentwurf zielt nicht nur darauf ab, der Sozialhilfe die Mittel zu geben, um Armut abzuwenden, sondern auch, ihr auf verschiedenen Ebenen vorzubeugen oder ihr erneutes Auftauchen zu verhindern. Die Prävention auf individueller Ebene besteht aus der Stärkung der Kompetenzen der Personen, insbesondere über sozialberufliche Eingliederungs- und Bildungsmassnahmen, und auf kollektiver Ebene aus der Entwicklung einer bereichsübergreifenden Politik, die vor der Sozialhilfe greift.

3.3.1 Weiterführung der sozialberuflichen Eingliederung

Die Einführung der sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen (SEM) in die Sozialhilfe entspricht der Aktivierungsbewegung in der Sozialpolitik, die in der Schweiz in den 1990er-Jahren zunächst in der Sozialversicherung aufkam und sich anschliessend auf die Sozialhilfe ausweitete. Die Erfahrung hat seitdem die Sachdienlichkeit dieser Strategie bestätigt. Der Gesetzesentwurf integriert diese Massnahmen, die ein Mittel der RSD sind, um die Wiedereingliederung der Sozialhilfebeziehenden zu unterstützen.

Die Erfahrung ermöglicht auch die Vorwegnahme gewisser Klippen, die der Gesetzesentwurf ebenfalls berücksichtigt. Diese Massnahmen eignen sich nicht für alle Probleme und können nicht alle Situationen zurück in den Arbeitsmarkt bringen, insbesondere bei Personen, deren Qualifikation sehr weit von den beruflichen Anforderungen entfernt ist. Die Massnahmen wurden auch nicht aus dem Blickwinkel der Beschäftigung gestaltet. Vielmehr sind einige auf längere Zeit ausgelegt und berücksichtigen langsamere Rhythmen. Seit 2022 wurden im Rahmen des Gesetzes über die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und die professionellen Pflegefamilien (SIPG) Änderungen vorgenommen, damit Personen, die über längere Zeit materielle Sozialhilfe beziehen, Zugang zu stationären Beschäftigungsleistungen von Sondereinrichtungen erhalten. Die Zusammenstellung eines Massnahmenkatalogs wurde beibehalten, um die Kohärenz dieser Strategie zu bewahren und damit alle Dienststellen die Gelegenheit haben, die Kosten zu kontrollieren und die Qualität und Wirksamkeit sicherzustellen. Neu ermöglicht der Gesetzesentwurf Personen ohne materielle Grundsicherung über die punktuelle Hilfe den präventiven Zugang zu den SEM. Das Gesetz erlaubt auch, sich bei einem Anbieter eine Reihe von Massnahmen zu beschaffen, um vorteilhafte Bedingungen zu erhalten und dem Anbieter eine rationellere Planung zu ermöglichen.

3.3.2 Investition in die Ausbildung

Der Gesetzesentwurf enthält einen Paradigmenwechsel: Er schlägt vor, neu in die Bildung zu investieren, um die Möglichkeiten der sozialberuflichen Eingliederung zu verbessern, insbesondere jene der jungen Erwachsenen, aber auch jene der älteren Leistungsbeziehenden, sofern sich eine Ausbildung als sachdienlich erweist.

Ein tiefes Ausbildungsniveau der Sozialhilfebeziehenden und die oben erwähnten sozioökonomischen Umwälzungen steigern die Gefahr für die Sozialhilfebeziehenden, langfristig von dieser Leistung abzuhängen. Bis anhin erlaubte die Sozialhilfe nur eine Grundausbildung und die Priorität bestand in der schnellstmöglichen beruflichen Eingliederung. Die SKOS stellte indessen auf nationaler Ebene fest, dass das Potenzial der Ausbildung der Sozialhilfebeziehenden aktuell nicht ausgeschöpft ist. 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 wie auch zur Verbesserung des Gesundheitszustands leisten, was langfristig die soziale Integration und die berufliche Eingliederung erleichtert.

Der Gesetzesentwurf schlägt so mit der Investition in die Bildung einen neuen Ansatz vor. Sozialhilfebeziehende, 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 zur Sicherung des Existenzminimums zu gewährleisten. Selbstverständlich wird die Sozialhilfe kein Ersatz für die Institutionen werden, die bereits Aus- und Weiterbildungen finanzieren. Sie kann aber Aus- und Weiterbildungen subsidiär übernehmen, wenn durch diese Investition der Gefahr einer langfristigen Abhängigkeit von dieser Hilfe vorgebeugt werden kann.

Die Sozialhilfebeziehenden mit einer sozialberuflichen Eingliederungsmassnahme (SEM) sind bereits von der Rückerstattungspflicht der Leistungen der materiellen Grundsicherung befreit. Neu ist die gleiche Bestimmung auf Personen anwendbar, die eine qualifizierende Ausbildung absolvieren, sowie auf die Mitglieder ihrer Unterstützungseinheit. 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.

3.3.3 Antizipation der sozialen Risiken mit einer transversalen Politik

Der Gesetzesentwurf konkretisiert eine gleichzeitig vorbeugende und bereichsübergreifende Sozialpolitik, deren Ziel es ist, der Sozialhilfe vorzugreifen. Die Sozialhilfe kann nicht alle Situationen im Alleingang lösen, denen sie sich gegenüber sieht. Dies betrifft insbesondere die strukturelle Ebene. Parallel zu einer individuellen Behandlung der Situationen zielt der Gesetzesentwurf auf die Einführung von auf kantonaler Ebene abgestimmten und koordinierten Strategien ab, die in Zusammenhang mit der Entwicklung der sozialen Risiken entwickelt 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. Wie vom Gesetzgeber gewünscht ist der Bericht 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 verabschiedet hat, illustriert diese Vorgehensweise, die in Zukunft in Form eines Aktionsplans umgesetzt werden kann. Dieser ist transversal, um den Systemcharakter der Problematiken zu berücksichtigen. Er wird gemeinsam mit den Gemeinden definiert und umgesetzt und schlägt je nach Bedarf die Zusammenarbeit zwischen den Direktionen des Staatsrats vor.

3.3.4 Einschränkung der Rückerstattungspflicht

Der Grundsatz der Rückerstattung ist im Bundesgesetz verankert, genauer gesagt im ZUG, das es den Kantonen überlässt, sie auszugestalten. Der Gesetzesentwurf sieht in einigen Fällen präventiv die Einschränkung der Rückerstattungspflicht vor.

Zur Erinnerung: Die Rückerstattungspflicht gilt in folgenden Situationen: wenn die Leistungen als Vorschuss ausgerichtet wurden, z. B. auf finanzielle Leistungen der Invalidenversicherung; wenn die Leistungen unrechtmässig überwiesen wurden, aufgrund eines Fehlers der begünstigten Person oder bei einer irrtümlichen Überweisung von Leistungen; beim Verkauf einer Immobilie oder Moblie, wenn die Hilfe einem Eigentümer oder einer Eigentümerin ausbezahlt worden war; bei Erlangung eines bedeutenden Vermögens, z. B. infolge einer Erbschaft oder eines Lotteriegewinns. Hinzu kommt die Rückerstattung nach dem Unterstützungszeitraum im Fall von rechtmässig gewährter finanzieller Unterstützung, wenn die Sozialhilfebeziehenden Einkünfte aus einer Erwerbstätigkeit beziehen. In diesen Fällen empfehlen die SKOS-Richtlinien, darauf zu verzichten oder zumindest mit Vorsicht vorzugehen. In der Regel wird ein erweitertes Budget erstellt, das mit dem aktuellen Einkommen verglichen wird. Als monatliche Rückerstattung ist höchstens die Hälfte der ermittelten Differenz zwischen dem aktuellen Einkommen und dem anrechenbaren Bedarf einzufordern. Die Rückerstattungszahlungen sollen bei mehrjähriger Unterstützungsdauer frühestens ein Jahr nach Unterstützungsende geltend gemacht werden, um die soziale und wirtschaftliche Integration nicht zu gefährden. Weiter soll die gesamte Rückzahlung nicht mehr als vier Jahre dauern.

Die Umfrage für den Bericht auf das Postulat 2021-GC-130 «Rückerstattung der Sozialhilfe: Wovon sprechen wir?» zeigt, dass diese Verpflichtung kontraproduktiv für die sozialberufliche Eingliederung und die Austritte aus der Sozialhilfe ist, was zu einem Anstieg der Sozialhilfekosten führen kann. Die Rückerstattungspflicht ist zudem ein Faktor, der zum Nichtbezug der Sozialhilfeleistungen führt, was die Situation oft verschlechtert und komplizierter macht. Deshalb sieht der Gesetzesentwurf präventiv vor, für diese Fälle die Rückerstattungspflicht einzuschränken. Die Rückerstattung der Sozialhilfe bleibt bei Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit bestehen, soweit dies die Rückzahlungsverpflichtung die begünstigte Person nicht veranlasst, keine entlohnte Arbeit aufzunehmen. Die Verordnung legt die Einzelheiten für die Umsetzung dieser Regel fest.

4 Finanzielle Auswirkungen

Auf finanzieller Ebene behält der Gesetzesentwurf die prozentuelle Lastenaufteilung der Sozialhilfe in Höhe von 40 % für den Staat und 60 % für die Gemeinden bei. Ebenfalls unverändert bleibt die Aufteilung der Betriebskosten für die RSD, die vollständig von den Gemeinden getragen werden, mit Ausnahme der Betriebskosten des gemeinsamen elektronischen Informationssystems, die zu 50 % von den Gemeinden und zu 50 % vom Staat finanziert werden. Im neuen Dispositiv wird der Staat nämlich auch dieses Informationssystem nutzen und die heute zur Erfüllung seiner Aufgabe verwendete Anwendung ersetzen. Was die Kosten der sozialen Organisationen betrifft, so werden diese wie bisher zu 50 % von den Gemeinden und zu 50 % vom Staat übernommen.

Die finanziellen Auswirkungen dieser Reform konzentrieren sich auf drei im Gesetzesentwurf enthaltene Änderungen.

4.1 Einfachere Festlegung der Zuständigkeiten im Bereich der Sozialhilfe

Der Gesetzesentwurf 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 KSA 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 beliefen sich 2022 auf 905 084 Franken. Sie sind seit mehreren Jahren auf gleicher Höhe. Der Staat entrichtet gesondert 60 000 Franken für den Betriebsaufwand aus der Verwaltung von Situationen der fahrenden nationalen Minderheiten «Jenische und Sinti», für die Châtillon in der Gemeinde Hauterive als Standplatz festgelegt wird. Seit dem 12. Dezember 1996 ist mit einer Vereinbarung zwischen dem Staat und dem Gemeindeverband «Home médicalisé et Service social du Gibloux» eine Beteiligung des Staats an den Verwaltungskosten solcher Situationen festgelegt. Der Gesetzesentwurf schlägt vor, dass dieser Grundsatz beibehalten wird. Künftig werden die von den Gemeinden bezeichneten Behörden für alle Situationen entscheiden. Dies erspart den RSD zahlreiche Formalitäten beim KSA, mit denen sie die Situationen und deren Weiterverfolgung ankündigen, erklären und rechtfertigen.

Diese Neuerung führt zu einer erheblichen Vereinfachung des Sozialhilfedispositivs und verursacht keinen zusätzlichen Aufwand. Die Aufteilung der materiellen Grundsicherung auf Staat und Gemeinden umfasst neu alle Sozialhilfesituationen. Daraus ergibt sich ein zusätzlicher Aufwand für die Gemeinden, der auf Grundlage der Ergebnisse des Geschäftsjahres 2022 bei 543 050 Franken pro Jahr veranschlagt wird. Der vom Staat übernommene Anteil beträgt 362 034 Franken.

4.2 Gemeinsames elektronisches Informationssystem

Der Gesetzesvorentwurf führt ein gemeinsames Informationsaustauschsystem für die mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Organen ein. Dieses System bringt sowohl für die Gemeinden als auch für den Staat Vorteile. Seine Einführung vereinfacht und automatisiert die Koordination, die Übermittlung und den Austausch von nützlichen Daten für die Dossierbearbeitung, die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen, die Kostenaufteilung zwischen Staat und Gemeinden und den Gemeinden untereinander. Es vereinfacht den Informationsfluss und garantiert eine homogene und gesetzeskonforme Anwendung. Ausserdem soll es den Informationsaustausch zwischen dem Sozialhilfedispositiv und den Partnerinnen und Partnern optimieren, bei denen Kontrollen durchgeführt werden müssen (z. B. Prämienverbilligungen, Stipendien usw.). Darüber hinaus erfordert die Senkung von 24 RSD auf einen pro Sozialhilferegion die Anpassung ihrer EDV-Systeme und auch das KSA muss eine neue Software beschaffen (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 Staats werden für die Gemeinden in finanzieller Hinsicht vorteilhafter 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) anhand des öffentlichen Beschaffungswesens für vergleichbare Systeme in anderen Kantonen vorgenommen wurde, wurden die Kosten für das im Gesetzesentwurf vorgeschlagene EDV-System auf drei Millionen Franken geschätzt. 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 Gesetzesentwurf 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.

4.3 Koordination des Sozialhilfedispositivs

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

Darüber hinaus setzt der Gesetzesentwurf eine gleichzeitig vorbeugende und bereichsübergreifende Sozialpolitik um, deren Ziel es ist, der Sozialhilfe vorzugreifen, 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 «KSA/AISO 3010.140» aufgeführt ist.

4.4 Zusammenfassung der finanziellen Auswirkungen

Entwurf SHG	Änderungen	Aufwand (Franken)	Aktuelle Aufteilung		Zukünftige Aufteilung	
			Staat (Franken)	Gemeinden (Franken)	Staat (Franken)	Gemeinden (Franken)
Betriebskosten						
54 und 81 Abs. 2	Vertrauensärztin/- arzt	50 000 (Schätzung)	-	-	-	50 000

Entwurf SHG	Änderungen	Aufwand (Franken)	Aktuelle Aufteilung		Zukünftige Aufteilung	
			Staat (Franken)	Gemeinden (Franken)	Staat (Franken)	Gemeinden (Franken)
55 und 78 Abs. 2 Bst. e	Gemeinsames elektronisches Informationssystem: Unterhalt	300 000 (Schätzung)	150 000	170 000	150 000	150 000
43 Abs.1 Bst. a und g	Koordination SHG und Nachverfolgung Aktionsplan (anstelle Pauschale)	120 000	120 000	-	120 000	-
43 Abs. 1 Bst. b	Aufsicht SHG- Anwendung	120 000	-	-	120 000	-
Total			270 000	170 000	390 000	200 000
Zusätzliche Beträge zu Lasten des Staates und der Gemeinden					120 000	30 000

SHG-Leistungen

Entwurf SHG	Änderungen	Aufwand (Franken)	Aktuelle Aufteilung		Zukünftige Aufteilung	
			Staat (Franken)	Gemeinden (Franken)	Staat (Franken)	Gemeinden (Franken)
46	Örtliche Zuständigkeit : Vereinfachung	905 084 (Ref. 2022)	905 084	-	362 034	543 050
70 Abs.1 Bst. b	Einschränkung der Rückerstattungs- pflicht	- 1 660 000 (Schätzung Ref. 2019)*	- 664 000	- 996 000	- 166 000	- 249 000
19 Abs. 5	Franchise auf das Einkommen und das Vermögen	732 000 (Schätzung Ref. 2022)**	1 170 000	1 758 000	1 464 000	2 196 000
Total			1 411 084	762 000	1 660 034	2 490 050
Zusätzliche Beträge zu Lasten des Staates und der Gemeinden					248 950	1 728 050

* Dieser Betrag bezieht sich nur auf Rückerstattungen, die aus dem Einkommen einer Erwerbstätigkeit erzielt werden. Der Einnahmerrückgang infolge der eingeschränkten Rückerstattungspflicht wird auf 75 % geschätzt. Dieser Anteil ist schwer zu ermitteln, da es keine Informationen über die Höhe des Einkommens der Personen gibt, die aus der Sozialhilfe ausscheiden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Zahl der Personen, die wieder ein überdurchschnittliches Einkommen erzielen, begrenzt ist, ihre Rückerstattung aber proportional höher.

** Dieser Betrag stellt eine Schätzung der Erhöhung der Franchise von 400 Franken auf 500 Franken gemäss den Empfehlungen der SKOS dar, um den Schwelleneffekt beim Austritt aus der Sozialhilfe zu begrenzen.

Investition

Entwurf SHG	Änderungen	Aufwand (Franken)	Aktuelle Aufteilung		Zukünftige Aufteilung	
			Staat (Franken)	Gemeinden (Franken)	Staat (Franken)	Gemeinden (Franken)
55 und 78 Abs. 2 Bst. e	Elektronisches Informations-system : Einführung	3 000 000 (Schätzung, einmalige Investition)	*	*	1 500 000	1 500 000

* Die aktuelle IT-Ausstattung ist bis zum Inkrafttreten der Neuorganisation der Sozialhilfe ausreichend. In der Zwischenzeit sind keine Investitionen geplant. Die Erneuerung der IT-Ausstattung fällt mit der Einführung der Sozialhilferegionen zusammen. Neue Investitionen sind daher bis zu diesem Zeitpunkt vorgesehen.

5 Senkung der Betriebskosten der RSD

Weil die Gemeinden die Zahl der RSD senken, wirkt sich der Gesetzesentwurf auch auf die Finanzen der Organisation des Dispositivs aus. 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 2022 beliefen sich die Betriebskosten auf 17 395 150 Franken, davon 14 882 032 Franken für Löhne und 2 513 118 Franken für die Betriebskosten.

6 Ergebnisse der Vernehmlassung

Der SHG-Vorentwurf wurde vom 25. Januar bis 26. April 2021 in die Vernehmlassung gegeben. 97 Einheiten wurden konsultiert und 86 haben zum Gesetzesvorentwurf Stellung genommen.

Ganz allgemein wurden die Schwerpunkte der Ausrichtungen der Revision begrüsst. Die Definition der Leistungen, der Ausbau der Prävention, die Klärung der Rollen und Verfahren, die Stärkung der Gliederung und der Koordination des Dispositivs sind alles notwendige Verbesserungen der Sozialhilfe, um die Entwicklung der sozialen Risiken vorwegzunehmen.

Eine der konsultierten Einheiten stellte eine grundlegende Frage, die in Zusammenhang mit der gleichzeitigen Einführung der Ergänzungsleistungen für Familien auftaucht. Die neue Leistung wirkt mit anderen zusammen, wie dem System der KVG-Prämienverbilligungen, der Unterstützung bei der Ausbildung und den Stipendien oder den Beihilfen, die im Asyl- und Flüchtlingsbereich ausgerichtet werden. Ist die Revision des SHG nicht die Gelegenheit, die Organisation dieser Leistungen und die Aufteilung der Aufgaben und Lasten zwischen Staat und Gemeinden zu überdenken? Die Analyse dieser Frage führte zu einigen Klärungen. Der Vorschlag, die KVG-Prämien von den Sozialhilfeleistungen auszuschliessen, wurde beispielsweise aus dem Blickwinkel der in diesem Bereich laufenden Gesetzesänderungen auf Bundesebene betrachtet. Weitere Bemerkungen führten zu Anpassungen des Entwurfs des Sozialhilfegesetzes. Diese Bemerkungen traten auch in einigen Stellungnahmen anderer Befragter auf. Schliesslich wurde durch die Berücksichtigung dieser Bemerkungen die Frage einer allfälligen Entflechtung aufgeschoben, da der Abschluss der Gesetzgebungsarbeiten am SHG als vorrangig eingestuft wurde.

Unter allen Bemerkungen, die aus der Vernehmlassung hervorgingen, waren folgende die sensiblen Hauptpunkte:

- > Den Vorteilen der neuen Gebietsorganisation wurde beigepflichtet, unter Vorbehalt gewisser Befürchtungen wie jener des Verlusts der Bürgernähe, der zunehmenden Komplexität und der grösseren Distanz zu den Gemeindebehörden. Der Gesetzesentwurf hat dies berücksichtigt, indem beispielsweise die Möglichkeit der Eröffnung von Zweigstellen in den Sozialhilferegionen aufgenommen wurde.
- > Es wurde bestätigt, dass die Mittel im Gesetzesvorentwurf besser aufgegliedert sind, aber die Übertragung neuer Lasten auf die Gemeinden wurde weitgehend abgelehnt. Dies zeigte sich insbesondere beim Vorschlag, die Lasten des Asylbereichs wieder auf den Staat und die Gemeinden zu verteilen. Der Asyl- und Flüchtlingsbereich wird als exklusiv kantonale Aufgabe wahrgenommen. Der Gesetzesentwurf übernimmt den Status quo und erklärt die Gründe in den Erläuterungen des Gesetzes. Auch bezüglich Informatik sind die konsultierten Einheiten der Ansicht, dass der Staat, wenn er ein elektronisches Informationssystem vorschreibt und seine Regeln definiert, auch die Kosten übernehmen soll.
- > Die Klärung des Anwendungsrahmens bezüglich des Verfahrens wird als zu restriktiv wahrgenommen und scheint die Sozialhilfebeziehenden zu diskriminieren. Der Gesetzesentwurf berücksichtigt diese Bemerkungen. Das Kapitel wurde aus Sicht der Rechte und Pflichten neu formuliert und folgt den Empfehlungen der SKOS.

-
- > Auch wenn die Unterstützung der armutsbetroffenen Personen und die spezialisierte Hilfe, derer sie bedürfen, im Vorentwurf ausgebaut wurde, wurde sie in Anbetracht der Entwicklung der prekären Verhältnisse als unzureichend beurteilt. In Anbetracht dieser Bemerkungen bringt der Gesetzesentwurf Verbesserungen ein und präzisiert insbesondere die Bestimmungen für einen einfacheren Zugang zu den Leistungen und für die Ausweitung der persönlichen Hilfe.
 - > Die Rückerstattungspflicht führte zu heftigen Reaktionen zugunsten der Abkehr von diesem Grundsatz, dessen Wirkung kontraproduktiv ist. Der Gesetzesvorentwurf schränkte diesen Grundsatz bereits ein. Er wurde weiter verstärkt und sieht unter bestimmten Vorbehalten den Wegfall der Rückerstattung vor, wenn wieder eine Erwerbstätigkeit aufgenommen wird.
 - > Die Beschränkung der materiellen Grundsicherung auf die Grundbedürfnisse im Sinne der Verfassung wurde als zu verschwommen beurteilt. Der Gesetzesentwurf enthält neu eine Bestimmung zur Hilfe in Notlagen, die sich auf die Empfehlungen der SKOS stützt.

Was die übrigen Bemerkungen aus der Vernehmlassung betrifft, wurden einige davon berücksichtigt. Jene, die nicht berücksichtigt wurden, werden soweit notwendig in den betroffenen Artikeln in den Erläuterungen behandelt.

7 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. Gemäss den Empfehlungen der SKOS ermöglicht die Sozialhilfe durch die Unterstützung der Beteiligung am wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Leben ein menschenwürdiges Dasein.

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. Es handelt sich dabei um die Grundprinzipien der Sozialhilfebehörden und der Fachpersonen für die Beurteilung der Bedarfssituationen, die Ausrichtung von Hilfen und die Betreuung der Begünstigten.

Art. 3 Sozialhilfebeziehende

Die Sozialhilfe ist auf alle Personen anwendbar, die im Kanton wohnen oder sich im Kanton aufhalten. Zu diesen Personen gehören namentlich im Kanton niedergelassenen Auslandschweizer/innen, 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. 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 einer Aufenthaltsbewilligung, deren Arbeitsverhältnis vor Ablauf der ersten zwölf Aufenthaltsmonate beendet wird), 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.

Der Wohnsitz und der Aufenthalt sind die rechtlichen Kriterien, auf die sich das SHG zur Festlegung der Entscheidungskompetenz im Bereich Sozialhilfe sowie der finanziellen Verantwortung stützt. Die Definition dieser Begriffe (vgl. Absätze 1 und 3) ist dem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) entnommen, dessen diesbezüglichen Regeln auch in interkantonalen Kontakten angewandt werden.

Art. 4 Mittel

Keine Bemerkungen.

Art. 5 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 zu treffen sind, um jegliche Benachteiligung zu verhindern. Diese Bestimmung leitet sich aus den Artikeln 70 GG und 62 StPG ab, denen das Gemeinde- und Staatspersonal unterstellt ist. Die Bezeichnung «mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraute Organe» umfasst auch die sozialen Organisationen im Sinne des Artikels 44 des Gesetzesentwurfes.

Die Bestimmung darf indessen die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Fachpersonen der mit dem Vollzug des Gesetzesentwurfes betrauten Organe nicht verhindern, denn dieser Austausch ist für die ordnungsgemässe Funktionsweise des Dispositivs unabdingbar (s. Kapitel 8.3 Zusammenarbeit). Das VRG sieht die Zusammenarbeit der Behörden für den Informationsaustausch vor (vgl. Artikel 50). Das in Artikel 55 des Gesetzesentwurfes erwähnte elektronische Informationssystem sieht den Informationsaustausch zwischen den vorbezeichneten Organen ebenfalls vor.

Die Anzeigepflicht erstreckt sich auf Straftaten in Verbindung mit Sozialhilfeleistungen, und zwar sowohl für die mit Artikel 148a StGB geahndeten Vergehen als auch für die Übertretung gemäss Artikel 85 des Gesetzesentwurfes.

Art. 6 Vorbehalt des Subventionsgesetzes

Zahlreiche Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes sehen die Möglichkeit, ja sogar die Pflicht vor, Aufgaben an öffentliche und private Organe zu übertragen (namentlich Artikel 44). Die von diesen Organen erwarteten Leistungen werden mit Subventionen im Sinne des kantonalen Subventionsgesetzes vom 17. November 1999 (SubG) abgegolten: Sie werden nicht dem Staat, sondern den Sozialhilfebeziehenden erbracht. Sie fallen folglich in den Anwendungsbereich des Artikels 2 SubG und es handelt sich um Abgeltungen im Sinne des Artikels 4 des gleichen Gesetzes. Infolgedessen gilt für die finanzielle Abgeltung des Staats das SubG.

Im Rahmen dieses Gesetzes gilt dieses Prinzip für die Subventionen an die Gemeinden für die materielle Grundsicherung, die punktuelle Hilfe, die sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen und die Unterstützung bei der Ausbildung (Artikel 78 Abs. 1). Es gilt auch für Subventionen an soziale Organisationen, die den Auftrag erhalten haben, bestimmten Personengruppen die materielle Grundsicherung auszurichten (Artikel 44 Abs. 1).

2. Prävention und Bekämpfung der Armut

Art. 7 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 RSD, namentlich über die Information und die Beratung (s. Kapitel 3) ein wichtiger Beitrag, der verhindert, dass Personen in sozialen Schwierigkeiten Sozialhilfe beziehen und zusätzliche finanzielle Kosten für das Gemeinwesen verursachen. Indem sie soziale Risiken erkennen, können die RSD 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 zur 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. Auch 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. Solche Interventionen sind grundlegende 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 zur Anpassung an die sich ändernden sozialen Risiken. Er sieht die Unterstützung von sozialen Organisationen oder für die Umsetzung von geeigneten Projekten vor, um der Verarmung vorzubeugen oder sie zu bremsen oder zumindest die Verschlechterung der Situationen und die Gefahr einer langfristigen Sozialhilfeabhängigkeit zu verhindern.

Die Partizipation der betroffenen Zielgruppen an der Definition und Nachverfolgung der Präventionsmassnahmen hilft, die sozialen Dispositive dank dem eingebrachten Wissen der Personen, die diese Leistungen beziehen, zu verbessern.

Art. 8 Zugang zu den Leistungen

Alle Vollzugsorgane haben die Aufgabe, die Personen in Schwierigkeiten, die Hilfe bedürfen, zu informieren und zu beraten. Dies gilt jedoch insbesondere für die RSD oder die sozialen Organisationen, die im Rahmen der Prävention auch den Auftrag haben, eine persönliche Hilfe zu leisten.

Dieser Artikel überträgt ausserdem der GSD die Verantwortung für die Information und Orientierung. Dazu hat die Direktion bereits die soziale Anlaufstelle *Freiburg für alle* geschaffen. Diese Anlaufstelle ist kein Ersatz für die anderen bestehenden Dienste. Sie übt im Dispositiv des Sozialwesens vielmehr eine ergänzende und überwachende Funktion aus. Sie ist eine Ressource für alle Personen in Schwierigkeiten, die nicht wissen, an welchen Dienst sie sich wenden sollen oder können. Sie optimiert die Verwendung der bestehenden Massnahmen. Sie fördert den guten Informationsfluss. Sie leistet einen Beitrag zur Stärkung des Dispositivs des Sozialwesens. Die Good Practices des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) im Rahmen des Nationalen Programms zur Bekämpfung von Armut sehen eine solche Anlaufstelle vor.

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. Der Plan legt die Ziele fest und bestimmt die Massnahmen, um sie zu erreichen, und die Kriterien, um ihre Wirksamkeit zu beurteilen. Er ist so Teil der öffentlichen Strategie und das Gesetz gibt ihm die Flexibilität, um die Massnahmen an die sich wandelnden sozialen Problematiken anzupassen. Gemäss Artikel 80 Abs. 1 Bst. c des vorliegenden Gesetzes werden diese Massnahmen vollständig vom Staat finanziert.

Art. 10 Bericht über die soziale Situation und die Armut – Allgemeines

Der Gesetzgeber wünscht die periodische Realisierung eines *Berichts über die soziale Situation und die Armut*. Die Bestimmungen dieses Artikels sind die gleichen wie jene, die bereits 2019 ins SHG eingeführt wurden. Im vorliegenden Gesetzesentwurf ist der Bericht als Beurteilungsinstrument ins Sozialhilfedispositiv eingebunden, mit dem der Aktionsplan und schlussendlich die Politik für die Prävention und Bekämpfung der Armut erarbeitet werden. Der Bericht erfüllt so eine Monitoringrolle. Als solche kann er mehr als einmal pro Legislaturperiode veröffentlicht werden, beispielsweise wenn grosse Konjunkturschwankungen eine raschere Analyse erfordern sollten. Umgekehrt kann er auf die nächste Legislaturperiode verschoben werden, wenn Krisensituationen, wie beispielsweise eine Pandemie, dies begründen.

Der quantitative Teil des Berichts stützt sich auf die Analyse von statistischen Daten. Ein weiterer Teil des Berichts gründet auf Offline-Beobachtungen, die sich auf die Erfahrung, typische Situationen und Beschreibungen stützen, die zum Verständnis des Phänomens beitragen. Dieser Teil umfasst die Bildung von Diskussionsgruppen mit Sozialhilfebeziehenden, Vollzugsorganen des Gesetzesentwurfs oder sozialen Organisationen, um die verschiedenen Perspektiven in eine umfassende Analyse der Realität der verletzlichen Bevölkerungsgruppen, der sozialen Problematiken und der Massnahmen, um ihnen abzuhelpen, zu integrieren.

Art. 11 Bericht über die soziale Situation und die Armut – Datenbank für statistische Zwecke und

Art. 12 Bericht über die soziale Situation und die Armut – Datenverarbeitung

Die Bestimmungen dieses Artikels erlauben die Übermittlung der notwendigen Daten für die Erarbeitung des Berichts ans Amt für Statistik. 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. Der Gesetzesentwurf ermöglicht die Durchführung einer Nachbearbeitung der betroffenen Populationen während 15 Jahren, um die Entwicklung der Armut und die Variationen der Situationen zu beobachten.

3. Persönliche Hilfe

Art. 13 Allgemeines

Die persönliche Hilfe ist ein fester Bestandteil des Rechts auf Hilfe in Notsituationen. Sie ist eine Leistung, die untrennbar mit einer wirksamen Sozialhilfe verbunden ist. Die persönliche Hilfe wird gemäss der Methodik 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. Die persönliche Hilfe kann auch von sozialen Organisationen sichergestellt werden.

Art. 14 Inhalt

Die persönliche Hilfe wird geleistet in Form von Information und Beratung, Unterstützung, Ermutigung, Entwicklung der eigenen Ressourcen und der Fähigkeit zur sozialen oder beruflichen Eingliederung, 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 bei der zeitlich beschränkten und freiwillig durchgeführten Verwaltung des Einkommens betreffen.

Art. 15 Voraussetzungen

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

4. Materielle Grundsicherung

Art. 16 Allgemeines

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

Die im vierten Kapitel definierte materielle Grundsicherung verweist klar auf ihre Stellung im System der Sozialhilfeleistungen. Gemäss dem Grundsatz der Subsidiarität kommen die Prävention und die persönliche Hilfe bei der Intervention der RSD als Erstes zum 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 Ausrichtung einer materiellen Hilfe geprüft.

Gemäss Artikel 14 wird die materielle Grundsicherung für jede Situation 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 17 Abs. 1). Diese beziehen sich auf die Empfehlungen der SKOS (vgl. Artikel 41 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 ausgerichtet, 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 – bis sie einen 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. Die verschiedenen, in der Praxis bekannten Situationen werden in der Anwendungsverordnung festgehalten.

Wenn die finanzielle Leistung festgesetzt ist, kann sie ausnahmsweise reduziert oder sogar gestrichen werden, allerdings nur in den Fällen und mit den Einschränkungen nach Artikel 36 und 37 (Sanktion, Verweigerung, Einstellung und Aufhebung) des Gesetzesentwurfs. Die Bundesgesetzgebung definiert überdies die Situationen, in denen die materielle Grundsicherung eingeschränkt wird. Es handelt sich namentlich um Fälle der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit von EU-/EFTA-Staatsangehörigen gemäss Artikel 61a AIG, um 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.²⁵ Zudem muss die den Asylsuchenden ausgerichtete materielle Grundsicherung gemäss Artikel 82 Abs. 3 AsylG und gemäss dessen Wortlaut unter den Leistungen liegen, die einheimischen Sozialhilfebeziehenden gewährt wird.

Indessen wird das Existenzminimum gemäss dem Grundsatz der Hilfe in Notlagen von Artikel 12 der Bundesverfassung durch eine in Artikel 25 des Gesetzesentwurfs definierte Hilfe in Notlagen sichergestellt, wenn die Voraussetzungen für die Gewährung der materiellen Grundsicherung nicht erfüllt sind und diese Leistung eingeschränkt wird.

Art. 17 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, Reisekosten 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

²⁵ Paola Stanic, Quelques arrêts du tribunal fédéral en matière de droit des étrangers en 2019, ARTIAS 2020.

nicht durch diese Versicherung gedeckt werden, soll heissen den Selbstbehalt, die Franchise, die Verzugszinsen und die Betreuungskosten. Ebenfalls dazu gehören die Zahnartzkosten, 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 stützen 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 73 und 74). Buchstabe d integriert zudem die *Kosten für die Platzierung eines bzw. einer Minderjährigen* in die anerkannten Bedürfnisse, die von der Schutzbehörde gemäss Spezialgesetzgebung, in diesem Fall dem Gesetz über die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und die professionellen Pflegefamilien (SIPG) unter Vorbehalt von Artikel 23 Abs. 2 SIPG verfügt werden. Werden Platzierungen ohne Auftrag einer Gerichtsbehörde organisiert, muss zwingend eine Vereinbarung des Jugendamts (JA) vom Friedensgericht ratifiziert werden. Diese Anforderung wird in der Ausführungsregelung festgelegt, da sie notwendig ist, damit die RSD gegebenenfalls den Grundsatz der Subsidiarität, namentlich bei den Eltern, anwenden können. Die Platzierungskosten sind aufgrund der derogatorischen Kraft des Bundesrechts zwangsläufig Teil der Grundbedürfnisse des Kindes (Artikel 307 ff. 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.

Es sei angemerkt, dass die Krankenkassenprämien der Sozialhilfebeziehenden gemäss Gesetzesentwurf weiter übernommen werden. Die vollständige Übernahme durch die Prämienverbilligung wäre ein zusätzlicher Aufwand für den Staat. 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 eine 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 von 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 Rückkehr zum System von vor 2013 bringt für die öffentliche Hand den Verlust dieser Einsparungen mit sich, denn das alte System bot keinen Anreiz für die Einforderung von günstigeren Prämien und führte zu einem Effizienzverlust. Das alte System zielte auch nicht präzise auf die Personen ab, die für die Prämienverbilligungen zugelassen sind. Die Zahl der Sozialhilfebestätigungen für den Erhalt von Prämienverbilligungen war regelmässig höher als die Zahl der Sozialhilfebeziehenden. Bei der Berechnung des Sozialhilfebudgets genügte nämlich ein Defizit von ein paar Franken, um eine Bestätigung der materiellen Hilfe zu rechtfertigen. Die Leistung wurde jedoch nicht ausgerichtet, 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 Rückkehr zum alten System dem Grundsatz der SSM zuwiderlaufen. Dieses Sparprogramm bestand aus 32 Massnahmen, von denen sich eine negativ und andere positiv auf die Gemeinden auswirkten. Die Massnahme betreffend Prämienverbilligungen wirkte sich zwar zu Ungunsten der Gemeinden aus; im Nachhinein stellte sich aber heraus, dass dies in einem geringeren Ausmass geschah als erwartet. Insgesamt war das Programm aber vorteilhaft für die Gemeinden, denn die Beurteilungen zeigten in der Folge Einsparungen von 845 000 Franken im Jahr 2014, 7 145 000 Franken im Jahr 2015 und 12 316 000 Franken im Jahr 2016, also alles in allem 20 306 000 Franken lediglich in diesem Zeitraum. Der Rückbau eines solches Programms wäre heute

abträglich, wenn einzig Massnahmen mit negativer Auswirkung auf die Gemeinden aufgehoben, jene mit positiver Auswirkung aber beibehalten würden.

Alles in allem würde das alte System die Nachteile des neuen Systems nicht beheben, mehr kosten und die RSD nicht davor verschonen, die KVG-Kosten zu tragen. Des Weiteren würde es das derzeitige Gleichgewicht der Kostenverteilung zwischen Staat und Gemeinden gefährden.

Art. 18 Voraussetzungen

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

So werden Sozialhilfeleistungen nur ausgerichtet, 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 ausgerichtet 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 die Sozialhilfebehörde diesen Grundsatz aber nicht streng anwenden. In der Tat können sich auch Personen, die sich auf familienrechtliche Ansprüche berufen (Unterhaltspflicht der Artikel 125 ff., 276 ff. ZGB; Unterstützungspflicht der Artikel 328 und 329 ZGB), in einer Notsituation wiederfinden, wenn diese Leistungen nicht umgehend ausgerichtet werden können (vgl. BGE 134 I 65 Erwägung 4.3). Bei Nichtzahlung durch die unterhaltspflichtige Person obliegt es der Sozialhilfebehörde, sie zu vertreten und den Unterhaltsbetrag vorzuschiessen. Sie ist auch für die Geltendmachung der Ansprüche zuständig, in deren Rechte sie eingetreten ist.

In diesem Bereich des Familienrechts bestätigte das Bundesgericht mit dem Entscheid 8C_25/2018 vom 19. Juni 2018 die flexible Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität im Kinderschutz. 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).

Laut diesem Artikel schliesst die Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit einen möglichen (zumindest vorübergehenden) Anspruch auf Sozialhilfe nicht aus. In solchen Situationen ist die materielle Grundsicherung der selbstständigerwerbenden Person und ihres Haushalts von ihrer Erwerbstätigkeit und ihrem Unternehmen abzugrenzen. 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. 19 Bemessung der Leistung

Die Leistungen der materiellen Grundsicherung bestehen – seit über 25 Jahren – grösstenteils aus Pauschalen. Abhängig von der Lebensform und den Bedürfnissen einer jeder 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 besser gestellt sein als 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 jene Steuern 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 Ausführungsverordnung festgelegt.

Die Höhe der Einkommens- und Vermögensfreibeträge sowie der Förderbeitrag werden in der Ausführungsverordnung angepasst. Grundlage für die Anpassung sind die Ergebnisse einer Evaluation der Schwelleneffekte beim Austritt aus der Sozialhilfe.²⁶ Denn diese Evaluation zeigt Situationen auf, in denen die Person unmittelbar nach dem Austritt aus der Sozialhilfe finanziell schlechter gestellt ist.

Absatz 3 sieht neu die Berücksichtigung des Vermögensverzichtes bei der Bemessung der Sozialhilfe vor. Absatz 4 führt indessen eine Ausnahme ein, um dem Phänomen von unangemessenen Spitalaufenthalten vorzubeugen. In diesem Rahmen wird die Grenze für die Berücksichtigung des Vermögensverzichtes in der Verordnung bei 10 Jahren angesetzt, analog zum Gesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (Artikel 11a Abs. 4 ELG).

Art. 20 Unterstützungseinheit

Der Begriff Unterstützungseinheit bezeichnet – nebst der Person, 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 3. Bei getrennt lebenden Eltern stützt sich die Sozialhilfebehörde auf den Obhutsentscheid des Gerichts oder der Kindesschutzbehörde. Bei gemeinsamer Ausübung des Obhutsrechts wird die Grundsicherung proportional 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 Konkubinats in Absatz 2 leitet sich aus den Empfehlungen der SKOS (SKOS 2021, D.4.4) ab, die sich namentlich auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts stützen (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

²⁶ Etude sur les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité lucrative dans le canton de Fribourg, Interface, 6 septembre 2021.

Bundesgericht als Kriterium für das Konkubinat anerkannt. Sie kann aber verkürzt werden, wenn ein Paar sich entscheidet, das Konkubinat eintragen zu lassen.

Leben Personen in einem stabilen Konkubinat und beantragt ein Konkubinatspartner oder eine Konkubinatspartnerin Sozialhilfe, ist das Einkommen und das Vermögen der nicht sozialhilfebeziehenden Person zu berücksichtigen. Die aktuelle Rechtsprechung, auf die sich die SKOS noch nicht bezieht, ist der Ansicht, dass keine Willkür vorliegt, wenn die Einkommen der Konkubinatspartner/innen zusammengezählt werden (Bundesgerichtsentscheid Nr. 136 I 129). Aufgrund der Pflichten des stabilen Konkubinats und aufgrund des Grundsatzes der Subsidiarität gilt es, ein einziges Budget für beide Konkubinatspartner/innen zu erstellen.

Beenden Ehepartner/innen oder eingetragene Partner/innen ihre Beziehung mit einem richterlichen Entscheid, müssen aber weiter einen gemeinsamen Haushalt führen, bis sie beispielsweise eine neue Wohnung finden, werden sie als Mitbewohnende betrachtet.

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. 21 Modalitäten der Gewährung

Die materielle Grundsicherung wird in Form von Geld ausgerichtet. Naturalleistungen werden nur in Ausnahmen und mit einer besonderen Begründung ausgerichtet. So sind Naturalien grundsätzlich der Hilfe in Notlagen vorbehalten. Die in Absatz 1 Bst. b vorgesehene Sicherheit ist grundsätzlich jenen vorbehalten, die eine materielle Grundsicherung beziehen. Sie untersteht dem Prinzip der Subsidiarität. Sie findet namentlich bei der Übernahme der Miete Anwendung und kann der Unterstützung bei der Wohnungssuche dienen. Die systematische Gewährung von Sicherheiten für den Pflegeheimeintritt ist ausgeschlossen. Wird die materielle Grundsicherung im Rahmen eines sozialberuflichen Eingliederungsvertrags gewährt, ist als Gegenleistung eine SEM erforderlich (vgl. Absatz 1 Bst. c).

Der zweite Absatz ermöglicht dem RSD, die ausgerichtete Hilfe direkt der Zahlung von bestimmten Rechnungen zuzuweisen, wie den Krankenversicherungsprämien oder der Miete, wenn Vorkehrungen notwendig sind, um zu verhindern, dass die Hilfe zu anderen Zwecken verwendet wird.

Art. 22 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 (Buchstabe a), für die das Gesetz den Rückgriff der Sozialhilfebehörde auf die Rechte der begünstigten Person vorsieht (vgl. Artikel 72 Abs. 1), und andererseits noch nicht veräusserbare Vermögenswerte (Buchstabe b), wie Mobilien 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 ausgerichtet. Die Rückerstattung dieser Hilfe kann durch die Errichtung eines Schuldbriefs sichergestellt werden (vgl. Artikel 75).

Die Sozialhilfe bevorschusst keine Kosten für die Unterbringung in einem Pflegeheim. Sie ist nicht dafür ausgelegt, die Liquidität der Pflegeheime sicherzustellen. Die Sozialhilfe greift nur für die Deckung der Unterbringungskosten, wenn die Bedürftigkeit erwiesen ist. Sie ist von der bedürftigen Person zu beantragen und bleibt subsidiär zu anderen Finanzierungsmitteln. Denn die bundesgerichtliche Rechtsprechung schreibt vor, dass eine mittellose Person, die die Kosten für ihren Pflegeheimaufenthalt nicht selber tragen kann, Anspruch auf Sozialhilfe hat, um diese Kosten unter Vorbehalt des Rechtsmissbrauchs (namentlich im Fall des Vermögenverzichtes) zu decken (BGE vom 14.12.2007, Rechtshandel 8C_92/2007). Der in Artikel 19 Abs. 4 enthaltene Vorbehalt gilt indessen, wenn sich eine hospitalisierte Person, die nicht zuhause bleiben kann, dauerhaft in ein Pflegeheim ziehen muss.

Art. 23 Vereinbarte Sicherheiten

Während der Rückgriff der Sozialhilfebehörde laut Artikel 72 die Rückerstattung der Sozialhilfeschüsse auf Leistungen von Versicherungen oder Dritten gewährleistet (Artikel 22 Abs. 1 Bst. a), sollen ihr konventionelle Sicherheiten gemäss dieser Bestimmung ermöglichen, die Rückerstattung der auf ausstehende Mittel gemachten Vorschüsse sicherzustellen (Artikel 22 Abs. 1 Bst. b).

Die in Absatz 3 vorgesehene Frist, welche die Sozialhilfebehörde gewährt, hängt von der Art der Sicherheit ab (beweglich oder unbeweglich). So kann zum Beispiel die Abtretung einer Forderung innerhalb von einigen Tagen erfolgen, wohingegen ein Schuldbrief mehrere Wochen in Anspruch nimmt.

Art. 24 Punktuelle Hilfe

Um eine drohende oder vorübergehende Notlage abzuwenden, können präventiv einmalige Finanzhilfen ausgerichtet werden, auch wenn das soziale Existenzminimum mit den Mitteln der Person abgedeckt werden kann. Diese Sachleistung wird gleichzeitig mit einer persönlichen Hilfe ergänzt.

Die Hilfe wird Personen in aussergewöhnlichen Situationen punktuell gewährt, die im Kanton wohnhaft sind, keinen Anspruch auf materielle Grundsicherung haben, aber über beschränkte Mittel verfügen oder deren finanzielle Situation sich durch eine unerlässliche Ausgabe erheblich zu verschlechtern droht, was 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 Finanzhilfe, die ebenfalls rückerstattet werden muss, kann auch für die Anwendung von SEM genutzt werden und zwar für Fälle, in denen die Erweiterung der Kompetenzen der Person mit einer Beihilfe förderlich ist und den Rückgriff auf die Sozialhilfe verhindert.

Art. 25 Hilfe in Notlagen

Die materielle Grundsicherung umfasst Einschränkungen, die insbesondere bei Sanktionen oder für bestimmte Kategorien von Sozialhilfebeziehenden, wie junge Erwachsene, sowie in Situationen des Zusammenwohnens oder des Konkubinats angewandt werden. Die Empfehlungen der SKOS erinnern auch klar an die Situation der Personen ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz, die keinen Anspruch auf materielle Grundsicherung haben. Artikel 12 der Bundesverfassung und Artikel 36 der Kantonsverfassung sichern indessen das Existenzminimum mittels einer Hilfe in Notlagen. Die materielle Grundsicherung umfasst so ein Auffangnetz, das sicherstellt, dass wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für den eigenen Lebensunterhalt zu sorgen, Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf den Erhalt der Mittel hat, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Absatz 2 bestimmt gestützt auf die Empfehlungen der SKOS die Situationen, in denen die Hilfe in Notlagen angewandt wird.

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 Notlagen ist per Definition vorübergehender Natur. Artikel 12 BV zielt nur auf eine minimale Hilfe ab – das heisst ein vorübergehendes Auffangnetz für Personen, die bei den bestehenden sozialen Einrichtungen keinen Schutz finden, – um ein menschenwürdiges Dasein zu führen. Der Staatsrat legt zudem in Anwendungstabellen gemäss Artikel 17 Abs. 2 die Art der Hilfe und die Mindestbeträge fest, die als Hilfe in Notlagen ausgerichtet werden.

5. Sozialberufliche Eingliederungsmassnahmen

Art. 26 Allgemeines

Die Einführung der SEM in die Sozialhilfe entspricht der Aktivierungsbewegung der Sozialpolitik, die in der Schweiz in den 1990er-Jahren auch in der Sozialversicherung aufkam. Die Erfahrung hat seitdem die Sachdienlichkeit dieser Strategie bestätigt. Die SEM sind ein Mittel der RSD, um die Wiedereingliederung der Sozialhilfebeziehenden zu unterstützen.

Die Massnahmen sind in erster Linie für jene Personen gedacht, die eine materielle Grundsicherung beziehen. Sie können unter Vorbehalt ihrer Verfügbarkeit auch als punktuelle Hilfe ohne Ausrichtung eines Förderbetrags gewährt werden.

Art. 27 Inhalt und

Art. 28 Voraussetzungen

Die Wahl der SEM stützt sich auf eine Beurteilung der jeweiligen Situation der Person. Die Massnahme entspricht den Eigenheiten der Situation und wird abhängig von den Zielen des Gesetzesentwurfs bestimmt.

Die Dauer einer SEM ist grundsätzlich auf 12 Monate beschränkt. Mit dieser Frist werden Lock-in-Effekte vermieden, die dazu führen, dass sich bedürftige Personen mit einer Massnahme weiter vom Arbeitsmarkt entfernen. Die Verlängerung der Massnahme über die 12 Monate hinaus ist möglich, insbesondere um einen Eingliederungsprozess abzuschliessen oder bei Situationen, in denen über lange Zeit Sozialhilfe bezogen wird. Im letzteren Fall werden angepasste SEM umgesetzt, um die Aktivierung der Personen mit Schwierigkeiten bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt weiterzuführen.

Das KSA prüft die Sachdienlichkeit der SEM im Katalog, beurteilt mögliche Mängel und beseitigt sie. Es prüft die Qualität der SEM regelmässig mit den RSD, 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 transversalen Strategien zu stärken.

Die RSD legen die den Situationen entsprechenden Massnahmen fest. Diese Massnahmen müssen Teil des Katalogs sein. Die Sozialkommissionen entschliessen über die Zusprache und die Finanzierung der Massnahmen. Die Finanzierungsbedingungen werden nach zwei Modalitäten im Katalog festgelegt. Die erste sieht die Bezahlung der von den Organisierenden der Massnahmen realisierten Tätigkeiten vor, indem den RSD die erbrachten Leistungen in Rechnung gestellt werden. Diese Kosten werden dem KSA gemeldet, das die Aufteilung auf Staat und Gemeinden gemäss Artikel 78 Abs. 1 Bst. c (40 % zulasten des Staats und 60 % zulasten der Gemeinden) vornimmt. Die zweite sieht die vorgängige Beschaffung der Massnahmen durch das KSA vor, die anschliessend auf Entscheid der Sozialkommissionen von den RSD für besondere Situationen mobilisiert werden. Das KSA nimmt die Aufteilung dieser Kosten auf Staat und Gemeinden gemäss Artikel 78 Abs. 2 Bst. c (50 % zulasten des Staats und 50 % zulasten der Gemeinden) vor. Die zweite Vorgehensweise ist gerechtfertigt, wenn ein ausreichendes Massnahmenvolumen verwendet wird und diese Massnahmen zu günstigeren Bedingungen erhalten werden, wobei eine höhere Qualität sichergestellt wird.

Art. 29 Vertrag für die sozialberufliche Eingliederung

Der Eingliederungsvertrag hat zum Ziel, die Umsetzung eines sozialberuflichen Eingliederungsprojekts zu flankieren und zu strukturieren. Dieser Entwurf stützt sich auf eine SEM, die als Gegenleistung festgelegt wird. Die einzugliedernde Person verpflichtet sich, mit der ihr zugesprochenen SEM – insofern als diese ihren Möglichkeiten entspricht – alles zu tun, um ihre Situation zu verbessern. Im Gegenzug werden die einzugliedernde Person und die anderen Mitglieder ihrer Unterstützungseinheit von der Pflicht befreit, die Finanzhilfe für die Dauer der SEM zurückzuerstatten. Um die Aktivierungswirkung der SEM zu verstärken, wird die materielle Grundsicherung, die während der Massnahme ausgerichtet wird, um einen Förderbetrag erhöht. Die Kosten der Massnahme werden vom Staat und von den Gemeinden getragen.

Der sozialberufliche Eingliederungsvertrag wird so weit personalisiert, als er den Fähigkeiten und Potenzialitäten der bedürftigen Person angepasst wird. Für die Bestimmung der geeigneten Massnahme berücksichtigt der RSD namentlich die persönliche und familiäre Situation, die Berufsbildung, das Alter und den Gesundheitszustand. Der Vertrag nennt die Ziele der Massnahme, die Mittel für die Umsetzung, die Verpflichtungen der Parteien, die ausgerichteten Sozialhilfeleistungen, die Vertragsdauer und Kündigungsbedingungen sowie alle weiteren besonderen Bestimmungen in Verbindung mit seiner Ausführung.

Da die SEM 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 (Sanktion). Die Zustimmung der begünstigten Person zur SEM erhöht ihre Erfolgchancen.

Die Bedingungen für die Umsetzung der SEM werden für jede Tätigkeit im SEM-Katalog festgelegt (Preis, Dauer, Ort usw.). Der Vertrag für die sozialberufliche Eingliederung enthält das Eingliederungsprojekt. Die Bestimmungen, welche die Beziehungen zwischen der Sozialhilfebehörde, dem Organisator der Massnahme und der einzugliedernden Person regeln, können Gegenstand eines dreiseitigen Vertrags sein. Diese Möglichkeit erweist sich als angebracht, wenn der Organisator der Massnahme spezifische Leistungen wie beispielsweise ein Wiedertrainieren des Arbeitens für Personen anbietet, die über längere Zeit aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden waren. Der dreiseitige Vertrag ist aber überflüssig, wenn es sich darum handelt, die Person für einen Sprachkurs im Standardprogramm der Volkshochschule anzumelden.

6. Unterstützung bei der Ausbildung

Art. 30 Allgemeines

Diese Bestimmung konkretisiert die Strategie des Gesetzesentwurfes, die darin besteht, für die Verbesserung der sozialberuflichen Integrationsmöglichkeiten und um den Sozialhilfebeziehenden zu helfen, aus der Sozialhilfe auszusteigen, in die Bildung zu investieren. Diese Strategie muss von den mit dem Vollzug des Gesetzesentwurfes betrauten Organen umgesetzt werden, und zwar in jenen Fällen, für die diese Lösung objektiv eine nachhaltige Lösung 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. 31 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 verbindlicher 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.

Für den Erfolg des Ausbildungsprojekts ist die Zustimmung der Begünstigten notwendig. Die Aufgabe des RSD besteht in der Planung der Begleitung der Person und der Betreuung ihrer Ausbildung während des gesamten Projekts.

Art. 32 Voraussetzungen

Die Sozialhilfe gewährt nur Beiträge an Ausbildungen, die nicht aus anderen Quellen finanziert werden, wie Beiträgen der Eltern, Stipendien, Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der IV, Mitteln aus Drittfonds usw.

Diese Lösung kommt zu den anderen Ansätzen zur Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt und zur finanziellen Unabhängigkeit (Stellenangebote, Praktikum, IP+, SEM usw.) hinzu. Für Personen, die bereits über eine Ausbildung verfügen, mit der sie eine Arbeitsstelle finden können, oder die sich einfach umschulen lassen möchten, kommt sie

nicht in Betracht. Es ist auch keine Option 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. Im Gegenzug werden Personen, deren Ausbildung unterstützt wird, und die anderen Mitglieder ihrer Unterstützungseinheit von der Pflicht befreit, die Finanzhilfe für die Dauer der Unterstützung bei der Ausbildung zurückzuerstatten. Während der Ausbildung wird indessen zusätzlich zur materiellen Grundsicherung kein Förderbetrag entrichtet.

7. Rechte und Pflichten

Art. 33 Rechte

Sozialhilfebeziehende haben Anspruch auf rechtliches Gehör, auf den Erhalt von Informationen und auf Meinungsäusserung. Sie haben ein Recht auf Einsicht in ihre Akte und in die Verfügungen, die sie betreffen, einschliesslich der jeweiligen Begründungen. Ihnen stehen Rechtswege offen und sie können sich im Verfahren vertreten lassen. Die Sozialhilfebeziehenden haben ein Recht auf den Schutz ihrer personenbezogenen Daten. Die Sammlung, Bearbeitung und Kommunikation der Daten sind nur im Rahmen der anwendbaren Datenschutzbestimmungen erlaubt.

Art. 34 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 Verhältnissen leben und keine Sozialhilfe erhalten.

Die in diesem Artikel festgelegten Bedingungen werden aus diesen Grundsätzen abgeleitet. Die soziale Eingliederungsmassnahme unterstützt die Veränderung der Situation der Person im Hinblick auf eine 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 senken. Die in Buchstabe b festgehaltene Senkung 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 ausgerichteten Betrag für die Zahlung der Miete, der effektiv für diesen Zweck verwendet werden muss.

Die Personen müssen sich an die Anspruchsvoraussetzungen der 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. 35 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 Versicherungspolice, die Bankauszüge, der Mietvertrag, die Steuerveranlagung und die letzten Gehaltsabrechnungen (Buchstabe a).

Personen, die finanzielle Hilfe erhalten, sind verpflichtet, jede Situationsänderung, die einen Einfluss auf den Leistungsanspruch haben kann, unverzüglich zu melden (Buchstabe 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 erste Anzeichen der Bedürftigkeit festgestellt werden, kann im Sinne von Artikel 50 Abs. 1 Bst. h eine provisorische materielle Grundsicherung ausgerichtet werden. Abhängig von den Umständen werden die Informationen vervollständigt, um die Bedarfssituation zu bestätigen oder gegebenenfalls die Ausrichtung der Sachleistung einzustellen.

In Anbetracht dessen, dass Artikel 76 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 Sozialdienste gewahrt werden, Personen, die Sozialhilfe beantragen oder beziehen, eine Vollmacht unterzeichnen zu lassen (Buchstabe 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. 36 Sanktionen

Bei Nichteinhaltung der Voraussetzungen 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 Rechtsprechung müssen die Vorschriften in Artikel 36 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 könnte, 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 34 Abs. 1 Bst. d), oder die Teilnahme an einem bezahlten Eingliederungsprogramm ablehnen. Die Aufhebung der Leistungen stellt das letzte Mittel dar, um das Verhalten der sozialhilfebeziehenden 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 die Massnahme normalerweise zeitlich beschränkt sein, um der betroffenen Person Gelegenheit zu geben, sich erneut kooperativ zu zeigen (vgl. oben genannte Entscheide). Eine Warnung erübrigt sich wiederum, wenn die Tatsachen, welche die Sanktion begründen, nicht mehr verhindert werden können, ebenso wie das Verschweigen von Einkommen einen nachgewiesenen Missbrauch darstellt.

Die Sanktion besteht in der Kürzung des nach Artikel 17 Abs. 1 Bst. a festgelegten Grundbedarfs. Sie muss in Form eines förmlichen und begründeten Entscheids ausgesprochen werden und die Rechtsmittel enthalten. Mit Bezug zu den SKOS-Richtsätzen kann die materielle Grundsicherung im Rahmen einer Sanktion um 5 bis 30 % gesenkt werden.

Art. 37 Verweigerung oder Aufhebung der materiellen Grundsicherung

Es ist zwischen der Ablehnung eines Sozialhilfeantrags und der Einstellung oder Aufhebung der materiellen Grundsicherung zu unterscheiden.

Der Sozialhilfeanspruch setzt eine Bedarfssituation voraus, sowie dass die Sozialhilfe beantragende Person im Kanton wohnhaft ist oder sich im Kanton aufhält (s. Artikel 3 Sozialhilfebeziehende). Für die Beurteilung und Bemessung des Anspruchs muss die Person 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. Wenn die hilfebeantragenden Personen indessen aufgrund persönlicher Einschränkungen objektiv nicht in der Lage sind, ihrer Pflicht der selbstständigen Zusammenarbeit nachzukommen, sind die RSD verpflichtet, sie bei ihren Schritten zu unterstützen.

Die Person, die Sozialhilfe beantragt, hat Anspruch auf die Prüfung ihrer Situation. Wenn die Voraussetzungen für die Gewährung einer Leistung nicht erfüllt sind (bei der Bedarfsberechnung wird keine Bedürftigkeit festgestellt, das Vermögen übersteigt die in den Richtsätzen vorgesehenen Beträge), ist der Antrag abzulehnen. Die Verfügungen müssen schriftlich kommuniziert werden.

Während der Ausrichtung einer Hilfe ist die Aufhebung der Leistungen erlaubt, wenn der Hilfsbedarf nicht mehr nachgewiesen ist oder wenn die Person nicht mehr im Kanton wohnhaft ist oder sich nicht mehr im Kanton aufhält.

Gemäss der Rechtsprechung muss jede Massnahme der Kürzung – oder Aufhebung – der materiellen Grundsicherung dem Proportionalitätsprinzip entsprechen. Dieser Grundsatz 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 Proportionalität im engeren Sinn, die eine Abwägung der Auswirkungen 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 führt beispielsweise die Verweigerung der Teilnahme an einer KSA-SEM nicht zur Aufhebung der materiellen Grundsicherung, sondern gibt Anlass zu einer Sanktion. Weigert sich eine Person aber, an einer Eingliederungsmassnahme teilzunehmen, mit der sie ihren Lebensbedarf bestreiten kann und deren Entlohnung beitragspflichtig ist, kann die materielle Grundsicherung – zumindest teilweise – aufgehoben werden.

Die Aufhebung der Leistungen ist nur erlaubt, wenn das Prinzip der Subsidiarität verletzt wird. Sie kann nicht als Sanktion ausgesprochen werden. Die Verhältnismässigkeit und die Interessen der Personen der Unterstützungseinheit, insbesondere der Kinder und Jugendlichen, sind zu berücksichtigen.

8. Organisation und Zuständigkeiten

Art. 38 Grundsatz

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

Art. 39 Gebietsorganisation

Dieser Artikel konkretisiert eine der grossen Änderungen der Revision, die auf die Stärkung der Sozialhilfeorganisation abzielt. Das Gebiet des Dispositivs erstreckt sich neu auf die Bezirke statt auf die 21 aktuellen RSD. 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 durch Verbände zu organisieren. Sie können Zweigstellen vorsehen, aber es kann nur einen RSD und eine Sozialkommission pro Region geben. Um aber in Anbetracht der ungleichen Verteilung der Bevölkerung auf die Bezirke das Gleichgewicht zwischen den Regionen zu wahren, eröffnet der Gesetzesentwurf Städten mit einem Einzugsgebiet von mindestens 25 000 Einwohnenden die Möglichkeit, ihre eigene Sozialhilferegion zu bilden.

Die Aufträge, die den in Artikel 44 vorgesehenen sozialen Organisationen anvertraut werden, werden auf kantonaler Ebene festgelegt. Dadurch wird eine effizientere Umsetzung dieser Aufgaben sichergestellt.

8.1 Staat

Art. 40 Aufgaben

Der Gesetzesentwurf 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 der 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.²⁷ In der Folge münden die Schlussfolgerungen aus diesem Bericht in einen Aktionsplan (vgl. Artikel 9).

In Zusammenhang mit den Aufträgen, die der Bund dem Kanton im Asylbereich anvertraut, obliegt es ebenfalls dem Staat, die Betreuungs- und Integrationspolitik zu definieren und sicherzustellen. Zu dieser Aufgabe gehört sowohl die materielle Hilfe als auch die persönliche Hilfe und die Eingliederungsmassnahmen. Für Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Personen und schutzbedürftige Personen ohne Aufenthaltsbewilligung sowie für Flüchtlinge, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und schutzbedürftige Personen mit Aufenthaltsbewilligung wird sie vom Staat ausgeübt, in Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden. Nach Erhalt der Niederlassungsbewilligung wohnen diese Personen dauerhaft in der Schweiz und haben deshalb Zugang zur ordentlichen Beihilferegelung. Sie werden von einem RSD betreut, sollten sie dies benötigen. Das gleiche gilt für alle Personen, die aufgrund einer Statusänderung von den Bestimmungen des AIG abhängen. Es handelt sich namentlich um vorläufig aufgenommene oder abgewiesene Personen, die kraft AIG eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Die Realisierung dieses Auftrags durch den Staat führte nach der Übertragung dieser Aufgabe auf den Staat zur Einführung eines einfachen und klaren Dispositivs, das sich seit 2014 bewährt hat.

Art. 41 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, insbesondere was die kantonalen beruflichen Eingliederungsmassnahmen betrifft, die in Artikel 79 ff. BAMG vorgesehen sind.

Art. 42 Direktion

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

Art. 43 Amt

Das KSA beteiligt sich am Sozialhilfedispositiv, indem es für seine Umsetzung sorgt, die Koordination sicherstellt und die Aufsicht ausübt. Das Kantonale Sozialamt:

- > ist mit der Sicherstellung der Kohärenz des Dispositivs beauftragt und kann abhängig von den Bestimmungen in den Absätzen a) bis c) auf verschiedenen Stufen intervenieren, um die ordnungsgemässe Funktionsweise, die Harmonisierung der Praxis und die Gleichbehandlung zu bewahren. Bei Bedarf meldet es den zuständigen Behörden Unregelmässigkeiten im Sinne der Artikel 150 ff. GG;
- > leistet einen Beitrag zur Funktionsweise des Dispositivs gemäss Absätzen d) bis i), indem es die Aufgaben ausführt, die auf kantonaler Ebene ausgeführt werden müssen und beispielsweise die Rückerstattung der materiellen Grundsicherung, die Übermittlung der Unterstützungsanzeigen und die interkantonale Vergütung der materiellen Grundsicherung (Artikel 14 und 30 ZUG) betreffen, oder indem es einen Bericht über die soziale Situation und die Armut verfasst oder den vom Staatsrat beschlossenen Aktionsplan erarbeitet und umsetzt. Es leitet das Sozialhilfedispositiv für Personen aus dem Asylbereich;
- > leistet einen Beitrag zur guten Gliederung 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 RSD versammelt oder Weiterbildungen für die mit dem Vollzug des Gesetzes betrauten Organe organisiert. Es handelt sich um Weiterbildungen für eine stärkere Harmonisierung der Praxis in der Anwendung des Gesetzes. Diesbezüglich sei daran erinnert, dass es wichtig ist,

²⁷ vgl. Grosser Rat, Postulat P2072.10 Burgener/Fasel, Erheblicherklärung, 11.11.2010.

die Teilnehmer für den Datenschutz und die Einhaltung der Vertraulichkeit (Amtsgeheimnis, Berufsgeheimnis, Steuergeheimnis, Bankgeheimnis usw.) und für die Konsequenzen im Fall einer Übertretung zu schulen.

Art. 44 Soziale Organisationen

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 sozialen Organisationen 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. Die spezialisierten Sozialdienste üben ihren Auftrag ergänzend zur Intervention der RSD aus.

8.2 Gemeinden

Art. 45 Aufgaben

Der Gesetzesentwurf 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 RSD einzurichten.

Art. 46 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 Gesetzesentwurf 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 RSD 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 im dritten Absatz aufgeführt, der für die Ausrichtung 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 Abs. 2 ZUG auf. Artikel 3 Abs. 3 des Gesetzesentwurfs 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 des 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 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 Kompetenzkonflikts entscheidet die Oberamtsperson nach Massgabe der Vorschriften des Gemeindegesetzes (GG), das auf Artikel 18 Abs. 3 VRG verweist. Da die Sozialhilfe nach Bezirken organisiert ist (Artikel 39 Abs. 1), wird der Konflikt unter Vorbehalt der Ausnahme in Artikel 39 Abs. 2 durch die Stellvertretung entschieden, die vom Staatsrat unter den Oberamtspersonen der übrigen Bezirke bezeichnet wird (Artikel 157

Abs. 2 GG). Gegen den Entscheid kann beim Kantonsgericht Beschwerde eingereicht werden (Artikel 157 Abs. 3 GG). Die Sozialhilfebehörde ist zur Beschwerde berechtigt (Artikel 84 Abs. 2 Bst. b).

In Erwartung des Entscheids der Oberamtsperson muss die Behörde, die vernünftigerweise als zuständig betrachtet werden kann, wenn notwendig gemäss Artikel 60 des Gesetzesentwurfs provisorische Hilfe gewähren. Die Oberamtsperson, bei der eine Beschwerde eingereicht wurde, kann ihrerseits von Amtes wegen oder auf Ersuchen gemäss den Regeln des VRG (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 Sozialhilfe beantragt, die provisorische Hilfe zu gewähren.

Absatz 4 legt eine Bestimmung fest, damit Personen in einer Einrichtung nicht alle zu Lasten der Gemeinde sind, in der sich die Einrichtung befindet. Es handelt sich um die Verlagerung auf 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 präzisiert zudem eine bereits heute angewandte Regel: Bei fehlendem Wohnsitz obliegt die Sozialhilfe der letzten Gemeinde, in der eine finanzielle Hilfe ausgerichtet 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 und jeder Schweizerbürgerin 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. 47 Sozialkommission – Zusammensetzung

Der Gemeindeverband oder die Gemeinde im Sinne von Artikel 39 Abs. 2 wählt die Mitglieder der Sozialkommission. Er oder sie sorgt bei der Schaffung der Sozialkommission dafür, dass sie die verschiedenen sozioökonomischen Kreise einer Sozialhilferegion repräsentiert, um die Unabhängigkeit ihrer Entscheide sicherzustellen.

Art. 48 Sozialkommission – Befugnisse

Die Aufgaben der Sozialkommission werden abhängig von den Zielen des Gesetzesentwurfs 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. Gemäss Bundesgesetzgebung ist sie neu auch für die Hilfe zuständig, die Schweizer Bürgerinnen und Bürgern ausgerichtet wird, die sich im Kanton aufhalten (Artikel 14 und 30 ZUG). Sie informiert das Amt über die Verfügungen, die unter diese Bestimmungen fallen (Artikel 62).

Die Möglichkeit der Sozialkommission, einen Teil ihrer Aufgaben an den RSD zu delegieren, stellt eine Neuerung 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 Flexibilität und die zeitnähere Betreuung der Fälle, 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 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 RSD delegiert werden. Jede Sozialhilfebehörde erstellt gegebenenfalls die Delegationsregeln.

Art. 49 Regionaler Sozialdienst – Mitarbeitende

Die Organisation der RSD muss diesen ermöglichen, die Herausforderungen der sozioökonomischen Umwälzungen und ihre Folgen für die verletzlichsten Bevölkerungsgruppen zu meistern. Die Dotation der RSD wird in Bezug auf ihren neuen Perimeter und auf die Sicherstellung der Leistungsqualität festgelegt. Die RSD 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. 50 Regionaler Sozialdienst – Befugnisse

Die Aufzählung der von den RSD 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 RSD übernimmt auf Delegation die Rolle der für die Sozialhilfe zuständigen Behörde. Die Sozialkommission kann einige ihrer Zuständigkeiten direkt dem RSD anvertrauen. In diesem Fall muss sich jedoch der RSD organisieren, um diese Delegation formell auf klare und unparteiische Art wahrzunehmen.
- b) d) o) Der RSD hat eine präventive Rolle, liefert die persönliche Hilfe und die materielle Grundsicherung. Er ist der einzige allgemeine Dienst, der im ganzen Kanton regional verankert ist und über die Kompetenzen verfügt, um 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 Nachverfolgung der Kriterien für die Ausrichtung der Hilfe sichergestellt, wobei bei Bedarf Observationen in Auftrag gegeben werden.
- e) g) Die Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern ist ein wesentlicher Bestandteil der Tätigkeit des RSD, 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.
- h) Der RSD ist für die Gewährung einer finanziellen Hilfe in Erwartung der Verfügung der Sozialkommission zuständig. Dieser Betrag kann in Form einer provisorischen materiellen Grundsicherung ausgerichtet werden. Dies in Fällen, bei denen die Bedarfssituation eine rasche Antwort erfordert.
- i) Der RSD ist bei Bedarf für das Bereitstellen von Sicherheiten zuständig, namentlich wenn die Zusicherung der Übernahme laufender Mieten oder Kautionen die Wohnungssuche erleichtern.
- j) k) m) p) Für die ordnungsgemässe Funktionsweise des Dispositivs ist die enge Zusammenarbeit zwischen RSD und KSA unabdingbar. Er übermittelt dem Amt namentlich die Unterstützungsanzeigen zur Vergütung und Aufteilung, die Abrechnungen der materiellen Hilfe mit den Kosten für die materielle Grundsicherung der Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die sich im Kanton aufhalten (Artikel 14 und 30 ZUG).
- l) Diese Aufgabe ist die Folge von Artikel 55, der die Schaffung eines elektronischen Informationssystems vorsieht.

Weitere Aufgaben ergeben sich naturgemäss aus diesen Befugnissen, wie die Kontrolle der Vergütung der gewährten Hilfen, wozu auch jene gehören, die von anderen RSD ausgerichtet wurden, oder die Führung vollständiger

Personenakten, die den Sozialhilfebeziehenden oder den Behörden bei allfälligen Beschwerdeverfahren zur Verfügung gestellt werden.

8.3 Zusammenarbeit

Art. 51 Allgemeines

Die in diesen Artikeln angesprochene Zusammenarbeit ist notwendig zwischen den mit dem Vollzug des Gesetzesentwurfs betrauten Organe, aber auch zwischen allen anderen Dienststellen aus zahlreichen Bereichen wie Gesundheit, Ausbildung, Arbeit, Recht, Erziehung, Sozialversicherungen oder Integration. Sie 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).

Art. 52 Konferenz der Sozialhilfebehörden

Der Staat und die Gemeinden sind für die Umsetzung des Sozialhilfedispositivs verantwortlich. Die Treffen der Präsidentinnen und Präsidenten der Sozialkommissionen mit der GSD und dem KSA sind eine Art, mit der die Zusammenarbeit zwischen Staat und Gemeinden abgestimmt wird. Die Konferenz sorgt für eine einheitliche und kohärente Anwendung der Sozialhilfe.

Art. 53 Konferenz der Leiterinnen und Leiter der regionalen Sozialdienste

Diese Konferenz unterstützt durch den Austausch zwischen RSD und KSA die Aufgliederung 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 RSD ihre Funktionsweise vereinfachen, an Schnelligkeit und Wirksamkeit gewinnen, ihre Reaktionsfähigkeit erhöhen, eine bessere Qualität und Zuverlässigkeit der Interventionen sicherstellen und einen Beitrag zur Verbesserung und Kohärenz des Dispositivs als Ganzes leisten.

9. Instrumente des Sozialhilfedispositivs

Art. 54 Vertrauensärztliche Untersuchung

Die in den Artikeln 54 und 55 vorgesehenen Instrumente sind Mittel, die allen RSD zur Verfügung stehen, um die Wirksamkeit des Dispositivs zu stärken. Es geht hier darum, die Dienste mit den notwendigen Kompetenzen auszustatten, ohne dass jeder einzelne alle benötigten Mittel selber organisieren muss. Dies gilt für die Vertrauensärztinnen/-ärzte und Vertrauenszahnärztinnen/-zahnärzte, deren Kompetenzen allen RSD zur Verfügung stehen.

Der bzw. die in Artikel 14 BAMG vorgesehene Vertrauensarzt bzw. Vertrauensärztin kann über die interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ oder über das Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) für Sozialhilfebeziehende in Anspruch genommen werden. Es ist anzumerken, dass dieser Vertrauensarzt bzw. diese Vertrauensärztin auch für Sozialhilfebeziehende in Anspruch genommen werden kann, die ausgesteuert werden (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 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

interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ, die bereits seit vielen Jahren funktioniert (Medval), hilft bei der Beurteilung der Situationen und bei der Koordination der Interventionen zwischen Sozialhilfepartnern und Sozialversicherungen (IV und Arbeitslosenkasse) im Bereich der sozialberuflichen Eingliederung. Mit einem Vertrauensarzt bzw. einer Vertrauensärztin gibt das Gesetz dem Sozialhilfedispositiv eine eigene Kompetenz für die anderen Situationen, in denen ein medizinisches Verständnis hilfreich ist, um die Sachdienlichkeit der Interventionen zu erhöhen.

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

Der Datenaustausch in Zusammenhang mit Gesundheitssituationen und zahnärztlichen Kostenvoranschlägen untersteht den Datenschutzbestimmungen, deren Anwendung im Rahmen der Sozialhilfe in Kapitel 12 vorgesehen ist.

Art. 55 Elektronisches Informationssystem

Die GSD stellt den mit dem Vollzug des Gesetzesentwurfs betrauten Organen ein gemeinsames elektronisches Informationsaustauschsystem zur Verfügung. Die Einführung eines solchen Systems vereinfacht und automatisiert die Koordination, die Übermittlung und den Austausch von nützlichen Daten für die Dossierbearbeitung, die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen, die Kostenaufteilung zwischen Staat und Gemeinden und den Gemeinden untereinander. Es wird den Informationsfluss erleichtern und eine einheitliche und den Anforderungen des Gesetzesentwurfs entsprechende Anwendung gewährleisten. 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 Schuldenstand der Sozialhilfebeziehenden 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 dienen, permanent sammelt und verarbeitet.

10. Verfahren

10.1 Allgemeines

Art. 56 Anwendbare Regeln

Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) ist anwendbar. Die Bestimmung behält gemäss üblicher Formulierung die möglicherweise abweichenden Bestimmungen des Gesetzesentwurfs vor (vgl. Artikel 15 VRG).

Art. 57 Antrag

Der zuständige RSD wird in Artikel 46 des Gesetzesentwurfs bestimmt (jener des Wohnsitzes oder, andernfalls, des Aufenthaltsorts der Person). Grundsätzlich richtet sich die antragstellende Person persönlich an den RSD. Sie kann ausnahmsweise durch eine gesetzliche oder gewählte Vertretung (vgl. Artikel 13 VRG) vertreten werden, namentlich wenn ihre gesundheitliche Situation dies erfordert.

Die erforderlichen Dokumente werden in einer der offiziellen Sprachen übermittelt. Wenn es die Umstände begründen, sind Ausnahmen möglich. Gegebenenfalls gelten die Regeln des VRG (vgl. Artikel 36 bis 40).

Art. 58 Abklärung – Allgemeines

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

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 Stellungnahme

Der RSD verlangt von den Gemeindebehörden eine Stellungnahme. Die Stellungnahme ist ein Mittel, um zu prüfen, ob Tatsachen bestehen, von denen einzig die Gemeinde aufgrund ihrer Nähe zur bedürftigen Person Kenntnis hat, und die sich auf den Sozialhilfeentscheid auswirken könnten. Dies erfordert keine Übermittlung von Informationen aus dem Sozialhilfedossier der Gemeinde. Hält sich die bedürftige Person in einer Gemeinde auf, verfügt diese möglicherweise über keine nützlichen Informationen für den Sozialhilfeentscheid. Die Sozialkommission ist nicht verpflichtet, der Empfehlung der Wohnsitzgemeinde zu folgen.

Art. 60 Provisorische Verfügung

Gemäss den Bestimmungen von Artikel 50 Abs. 1 Bst. h ist der RSD für den Entscheid über die Gewährung einer provisorischen materiellen Grundsicherung zuständig. Der Gesetzesentwurf sieht für diese Hilfe vier verschiedene materielle Hilfen vor, so auch die materielle Grundsicherung, die punktuelle Hilfe und die Hilfe in Notlagen.

Art. 61 Unentgeltlichkeit

Die Bestimmung setzt die Unentgeltlichkeit des Sozialhilfeverfahrens ein. Sowohl beim ersten Antrag als auch zu einem späteren Zeitpunkt sind die Belege gemäss Artikel 76 des vorliegenden Gesetzes unentgeltlich zu liefern. Die Begleitung der Situationen, namentlich der persönlichen Hilfe, und alle anderen Prozesse, die während der Zeit, in der eine Akte offen ist, realisiert werden, sind unentgeltlich. Das gleiche gilt beispielsweise für die vom RSD in Anspruch genommenen Dolmetscherdienste.

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. 62 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 nur entzogen werden kann, wenn die Verfügung eine Geldleistung zum Gegenstand hat (Artikel 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 KSA vermittelt für die ZUG-Fälle. Dies gilt auch für die Personen in Haft.

10.2 Observation

Art. 63 Grundsätze und

Art. 64 Voraussetzungen

Die Bestimmungen über die Observation (Artikel 61 ff.) leiten sich aus Artikel 43 ff. des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) ab.

Bevor der Einsatz der mit den Inspektionsarbeiten betrauten Person in Auftrag gegeben wird, sorgt der zuständige RSD dafür, dass die benötigten Informationen als erstes bei der direkt betroffenen Person gesammelt werden. Der RSD bemüht die Sozialinspektion demnach nur, wenn er Zweifel an der Bedarfssituation einer Person oder in Zusammenhang mit der bestimmungsgemässen Verwendung der Sozialhilfeleistungen hat, ohne sie selber überprüfen zu können. Die von der Sozialinspektion durchgeführte Observation ist den Grundsätzen der Proportionalität und der Zweckbindung unterstellt. So muss die Vorgehensweise verhältnismässig und für das angestrebte Ziel geeignet sein. Es ist zu vermeiden, die Privatsphäre der Personen, die Gegenstand einer Ermittlung sind, unnötig zu verletzen. Die Observationen sind zeitlich beschränkt. Bei besonders komplexen Abklärungen kann das Amt Verlängerungen erlauben.

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. 65 Auftrag

Die Observation ist eine spezialisierte Aufgabe, die spezifische Fähigkeiten erfordert. Damit die Kontrolle im ganzen Kanton ausgeübt werden kann, muss dieses Mittel allen RSD 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 RSD eine Sozialinspektion zur Verfügung.

Es steht den RSD 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 ins Dossier der betroffenen Person eingetragen.

Art. 66 Ergebnisse und Datenschutz

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

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

Die Ausführungsverordnung wird die Bedingungen der Weitervergabe in Zusammenhang mit Artikel 12 ff. DSchG klarstellen, aus denen namentlich die Anforderung für den Auftragnehmer abgeleitet wird, eine Vertraulichkeitserklärung zu unterzeichnen.

11. Rückerstattung

Art. 67 Grundsätze

Art. 68 Erbberechtigte

Die Rückerstattungspflicht wird aus den Bestimmungen in 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 ff. beschrieben werden. Die Pflicht stützt sich auf die Finanzierungsart der materiellen Grundsicherung. Sie berücksichtigt auch die von der Sozialhilfe ausgerichteten 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. 69 Befreiung von der Rückerstattungspflicht

Aufgrund des Grundsatzes der Gegenseitigkeit sind die Leistungen, die während der Umsetzung einer sozialberuflichen Eingliederungsmassnahme ausgerichtet werden, nicht der Rückerstattungspflicht unterstellt, ausser die Vorschüsse 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 30 des Gesetzesentwurfs an einem Ausbildungsprojekt teilnehmen. Diese Massnahme ist als Investition in eine nachhaltige Eingliederung und Eigenständigkeit der Personen gestaltet. Während der Durchführung einer sozialberuflichen Eingliederungsmassnahme oder eines Ausbildungsprojekts sind die Person, die in Genuss der Massnahme ist, und alle Mitglieder der Unterstützungseinheit unter Vorbehalt von Absatz 3 von der Rückerstattungspflicht befreit.

Schiesst die Sozialhilfebehörde den familienrechtlich geschuldeten Unterhalt vor, 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 bzw. bei der 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 es vielmehr gerechtfertigt, den Unterhaltsberechtigten von der Pflicht zu befreien, den Anteil der materiellen Grundsicherung zurückzuerstatten, der dem Betrag des Unterhaltsanspruchs entspricht.

Mit Absatz 3 verdeutlicht der Gesetzesentwurf den Fortbestand der Rückerstattungspflicht während der Durchführung einer sozialberuflichen Eingliederungsmassnahme oder eines Ausbildungsprojekts, wenn die materielle Grundsicherung als Vorschuss ausgerichtet wurde.

Art. 70 Rückerstattung von rechtmässig bezogenen Leistungen

Die Person, die eine materielle Grundsicherung rechtmässig erhalten hat, ist zur Rückerstattung verpflichtet, wenn sie in Besitz eines bedeutenden **Vermögens** kommt. Die Rückerstattung ist zu verlangen, wenn der erhaltene Betrag die Franchisen übersteigt, die im Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vorgesehen sind, das heisst:

- > CHF 30 000 bei alleinstehenden Personen
- > CHF 50 000 bei Ehepaaren
- > CHF 15 000 pro Kind

Die systematische Rückerstattung im Fall der Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit wird aufgehoben, aber eine Rückerstattung auf die **Erwerbseinkommen** nach der Zeit, in der Hilfe erhalten wurde, bleibt möglich, bei Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit, soweit dies die begünstigte Person nicht veranlasst, keine entlohnte Arbeit aufzunehmen. Dabei könnte es sich beispielsweise um eine kurzzeitige Hilfe aufgrund einer Sanktion der Arbeitslosenleistungen für Arbeitslose handeln, die in der Folge erneut Taggelder erhalten. Gestützt auf die Franchisen des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung gelten die Verhältnisse einer Person als besonders günstig, wenn ihr steuerbares Jahreseinkommen gemäss Bundessteuer (Rubrik 7.910 der Steuerveranlagung) folgende Beträge übersteigt:

- > CHF 57 600 bei alleinstehenden Personen
- > CHF 84 600 bei Ehepaaren

Die Rückerstattung darf nur auf den Betrag über den oben stehenden Beträgen verlangt werden. Dies gilt sowohl für das Vermögen, als auch für das Erwerbseinkommen.

Wurde vor Inkrafttreten des neuen SHG das Erlangen von hinreichenden Mitteln formell festgestellt (z. B. Rückerstattungsentscheid oder unterzeichnete Vereinbarung), bleibt die Rückerstattung geschuldet.

Die Rückerstattung der materiellen Grundsicherung 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).

Art. 71 Rückgabe von unrechtmässig bezogenen 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 Sozialhilfeeorgane 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 (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 Förderbetrag 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.

Verfügt die sozialhilfebeziehende Person über Vermögenswerte, kann der RSD die Rückerstattung in Höhe des bestehenden Vermögens verlangen.

Art. 72 Subrogation

Dank der gesetzlich verankerten Subrogation von Ansprüchen kann sich der zuständige RSD direkt an die Sozialoder Privatversicherungen sowie die Ausgleichskassen wenden, um Leistungen ausbezahlt zu bekommen, die rückwirkend ausgerichtet werden und dazu bestimmt sind, einen Erwerbsausfall zu decken, der schon ganz oder teilweise durch eine Finanzhilfe gedeckt worden ist. Es handelt sich insbesondere um rückwirkende Auszahlungen der Arbeitslosenversicherung (Artikel 94 Abs. 3 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes), der Invalidenversicherung (Artikel 85bis der Verordnung über die Invalidenversicherung), als Ergänzungsleistungen (Artikel 22 Abs. 4 der Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV) und durch die Militärversicherung (Artikel 10 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Militärversicherung).

Absatz 2 erinnert daran, dass der Grundsatz der Subrogation im Bereich familienrechtlicher Unterhalt gemäss Zivilgesetzbuch angewandt wird. Vorstehend wurde in Verbindung mit Artikel 18 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 Kinderschutzmassnahmen 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 Subrogation gegenüber dem Vater und der Mutter aus.

Art. 73 Gesetzliches Grundpfandrecht

Das kantonale Recht kann einem 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 ins 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 – abzuhelpfen, empfiehlt das Kantonale Sozialamt den RSD, die Eintragung eines gesetzlichen Pfandrechts nur einzufordern, wenn folgende Bedingungen kumulativ bestehen: Seit Beginn der Ausrichtung der Hilfe sind mindestens zwei Jahre vergangen und sie beläuft sich auf mindestens 10 000 Franken für Kosten in direktem Zusammenhang mit dem belasteten Grundstück.

Art. 74 Sicherheit von Dritten für den Aufenthalt von ausländischen Staatsangehörigen

Wenn sich eine ausländische Person im Kanton aufhält oder über eine Aufenthaltsbewilligung verfügt, die mit der 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. 75 Verjährung

Die Verjährungsfrist von zehn Jahren entspricht den Fristen des Obligationenrechts. Die Kontrolle der Rückerstattungen mit den verschiedenen Fristen gehört ebenfalls zu den Aufgaben der RSD.

12. Übermittlung und Verarbeitung der Daten

Art. 76 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.

Die Modalitäten des Datenverkehrs durch Dritte sowie der Umfang der Daten im Sinne des vorliegenden Gesetzes werden in der Verordnung geregelt.

Art. 77 Datenbearbeitung

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

13. Finanzierung

Art. 78 Lastenaufteilung zwischen Staat und Gemeinden

Dieser Artikel behandelt die Aufteilung der Finanzlast auf Staat und Gemeinden, die aus den Sozialhilfeleistungen entsteht, die bedürftigen Personen ausgerichtet werden. Dazu gehören die materielle Grundsicherung, die sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen oder die Unterstützung bei der Ausbildung sowie die für den Betrieb des Dispositivs notwendigen Ausgaben wie die Aus- und Weiterbildung der Fachpersonen, die sozialen Organisationen oder das gemeinsame elektronische Informationssystem.

Absatz 1 legt die Aufteilung der finanziellen Sozialhilfeleistungen fest. Was die Kosten in Zusammenhang mit dem ZUG betrifft, legt dieser Artikel die Lastenaufteilung für im Kanton wohnhafte Personen fest, für die in einem anderen Kanton, in dem sie sich aufhalten, notfallmässig Unterstützung gewährt wird, sowie für Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die sich im Kanton aufhalten und notfallmässig einer Unterstützung bedürfen. Artikel 14 Abs. 1 und Artikel 30 ZUG schreiben vor, dass der Wohnsitzkanton dem Aufenthaltskanton bestimmte in Not-situationen ausgerichtete Leistungen zurückerstattet. Die Unterstützung von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern, die sich im Kanton aufhalten, fällt in die Zuständigkeit der Sozialkommission und die Ausgaben für die ausgerichteten Leistungen werden gemäss Artikel 78 Abs. 1 Bst. a aufgeteilt. Die Aufteilung der Kosten der Unterstützung von Freiburgerinnen und Freiburgern, die sich in einem anderen Kanton aufhalten, ist im gleichen Artikel unter Absatz 1

Bst. e geregelt. In beiden Fällen ist gemäss den Bestimmungen des ZUG eine Unterstützungsanzeige auszutauschen. Was die Kosten des Asyl- und Flüchtlingsbereichs betrifft, liegen die in diesem Rahmen erfüllten Aufgaben in der Zuständigkeit des Kantons (Artikel 40 Abs. 2) und werden gemäss Artikel 80 vom Staat übernommen. Das Amt regelt mit dem Staatssekretariat für Migration (SEM) die finanziellen Beziehungen im Bereich der Sozialhilfe und der Gesundheit gemäss Asylverordnung (AsV) vom 26. November 2002. Absatz 2 legt die Aufteilung der Betriebskosten des Dispositivs fest. Es handelt sich im Besonderen um die Kosten für die Aus- und Weiterbildung des Personals der Vollzugsorgane, die Evaluation des Dispositivs, die Subventionierung der sozialen Organisationen, soziale Präventionsmassnahmen und das elektronische Informationssystem.

Die Kosten für dieses System umfassen die Software der RSD 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. Alle diese Kosten werden gemäss Artikel 81 Abs. 1 und 2 aufgeteilt.

Art. 79 Observation

Angesichts der Bestimmungen in Artikel 61 Abs. 1 werden die Observationsaufträge entweder vom Staat oder von den Gemeinden verwaltet, wobei jede Instanz die entsprechenden Kosten übernimmt.

Art. 80 Aufgaben des Staats

Dieser Artikel überträgt dem Staat die Kostenübernahme für die materielle Grundsicherung, die im Sinne von Artikel 40 Abs. 2 im Asyl- und Flüchtlingsbereich ausgerichtet wird. Diese Kosten werden vollumfänglich vom Staat getragen.

Buchstabe c betrifft die Finanzierung des Aktionsplans, den der Staat gestützt auf den Bericht über die soziale Situation und die Armut des Staatsrats erarbeitet.

Art. 81 Lastenaufteilung zwischen Gemeinden

Dieser Artikel definiert die Einzelheiten der Aufteilung der Kosten zu Lasten der Gemeinden gestützt auf Artikel 78 und 79. Die Kosten für die Leistungen in Artikel 78 Absatz 1 werden auf alle Gemeinden des Bezirks aufgeteilt (Fortbestand der Bezirkstöpfe). Dieses Gebiet entspricht der Sozialhilferegion, ausser in Fällen, in denen es in einem Bezirk mehrere Regionen gibt. Es ist auch möglich, dass in einer Region mehrere Bezirke vertreten sind. Die Kosten für die Leistungen in Artikel 78 Absatz 2 betreffend den Betrieb des Dispositivs werden unter allen Gemeinden des Kantons aufgeteilt. Die Art dieser Kosten ermöglicht eine anteilmässige Verteilung auf alle Gemeinden des Kantons. Das Amt ist für die Aufteilung dieser Kosten auf die Gemeinden des Kantons zuständig.

Absatz 3 definiert die Einzelheiten der Kostenaufteilung der RSD-Betriebskosten, einschliesslich der Kosten für die Instrumente des Sozialhilfedispositivs im Sinne der Artikel 54 und 55. Die vertraglich festgelegte Beteiligung des Staats 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 Staats an den Verwaltungskosten solcher Situationen festgelegt. Der Gesetzesentwurf schlägt vor, dass dieser Grundsatz beibehalten wird.

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

14. Rechtsmittel und Strafbestimmungen

Art. 82 Einsprache

Art. 83 Beschwerde

Art. 84 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 85 Abs. 2 diese Befugnis ausdrücklich dem Gemeindeverband und der Sozialkommission überträgt.

Sollte in Verbindung mit Artikel 46 des Gesetzesentwurfs ein Zuständigkeitskonflikt entstehen, entscheidet die Oberamtsperson gemäss den Bestimmungen des GG. Die Sozialkommission hat indessen noch die Möglichkeit, beim Kantonsgericht gegen den Entscheid der Oberamtsperson Einsprache einzulegen. In der Zwischenzeit muss von einem RSD eine Hilfe sichergestellt werden. In dessen Ermangelung kann die Oberamtsperson vorsorgliche Massnahmen ergreifen.

Art. 85 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 sind Übertretungen nach kantonalem Recht.

Schluss- und Übergangsbestimmungen

Das Inkrafttreten des Gesetzes, das vom Staatsrat festgesetzt wird, kann sofort nach der Verabschiedung des Entwurfs erfolgen, das heisst am 1. Januar 2025. Die Einsetzung einer Sozialkommission und eines RSD für die Sozialhilferegion erfordert jedoch Vorbereitungen, zu denen zwei unerlässliche Schritte gehören: die Schaffung des Gemeindeverbands und die Organisation des RSD. Der Entwurf legt deshalb Fristen für die Umsetzung dieser Arbeiten fest.

In organisatorischer Hinsicht bleiben in der Zwischenzeit die Artikel 18 Abs. 1 und 1bis sowie 19 des aktuellen Gesetzes gültig, bis die in Artikel 45 des Gesetzesentwurfs vorgesehenen Sozialkommissionen und RSD ihren Betrieb aufnehmen. Die Bereitstellung des elektronischen Informationssystems entspricht gemäss diesem Zeitplan der Einführung der neuen Organisation.

8 Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Der Gesetzesentwurf wurde mit dem Kompass 21 analysiert. Laut dieser Analyse befinden sich die Stärken des Gesetzesentwurfs 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.

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

9 Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und dem Europarecht

Der Gesetzesentwurf ist bundesrechtskonform und vereinbar mit dem europäischen Recht.

10 Gesetzesreferendum und Finanzreferendum

—

Der Gesetzesentwurf untersteht dem Gesetzesreferendum.

11 Schlussfolgerung

—

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