



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Antoinette de Weck / Erika Schnyder

2014-GC-155

Revision des Sozialhilfegesetzes vom 14. November 1991

I. Zusammenfassung der Motion

Mit ihrer am 29. September 2014 eingereichten und begründeten Motion ersuchen die Grossrätinnen Antoinette de Weck und Erika Schnyder den Staatsrat, das Sozialhilfegesetz vom 14. November 1991 (SHG) zu revidieren und Einfluss auf die Erteilung und den Widerruf der Bewilligungen an EU/EFTA-Staatsangehörige zu nehmen.

Sie stellen fest, dass das kantonale Sozialhilfegesetz aus dem Jahr 1991 stammt und sich unsere Gesellschaft sowie das Profil der Sozialhilfe beantragenden Personen seither stark gewandelt haben. Das kantonale Sozialhilfegesetz stellt keine ausreichende Gesetzesgrundlage mehr dar, um den heutigen Anforderungen, denen sich die regionalen Sozialdienste (RSD) tagtäglich gegenüber sehen und wo es darum geht, ob und wie weit Sozialhilfe gewährt werden muss, gerecht zu werden. Die daraus resultierende Ungleichheit der Praktiken schafft Spannungen zwischen den RSD. Die Motionärinnen sind daher der Ansicht, dass sich eine Revision des kantonalen Sozialhilfegesetzes aufdrängt. Sie halten es für unverzichtbar, die Verantwortlichen der RSD von Anfang an in die Revisionsarbeiten einzubeziehen.

Im Übrigen stellen die Grossrätinnen fest, dass stellenlos gewordene EU/EFTA-Staatsangehörige in der Schweiz seit Kurzem Sozialhilfe beziehen können, solange sie offiziell in unserem Land wohnen. Um zu verhindern, dass sie systematisch in den Genuss der Sozialhilfe kommen, ersuchen die Grossrätinnen den Staatsrat, Einfluss auf die Erteilung und den Widerruf der Bewilligungen zu nehmen. Zuletzt stellen sie klar, dass diese Revision auch die Änderung anderer Gesetze nach sich ziehen wird.

II. Antwort des Staatsrats

1. Allgemeine Hinweise

Seit seiner Einsetzung im Jahr 1991 erfuhr das SHG zwei Teilrevisionen, mit denen die sozialen Eingliederungsmassnahmen (1998) und das Revisions- und Inspektionsdispositiv SHG (2009) eingeführt wurden. Im Lauf der letzten Jahre trat angesichts einer steigenden Anzahl von Grundsatz- und Anwendungsfragen die Notwendigkeit einer vollständigen Revision des SHG zu Tage. Diese Frage der SHG-Reform war übrigens Gegenstand eines SHG-Thementags vom 31. Januar 2013. Im Ausgang dieser Tagung bekräftigten die Anwesenden - Personal der RSD und Mitglieder der Sozialkommissionen - die Notwendigkeit einer vollständigen Reform des SHG. Aus diesem Grund beauftragte die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) das Kantonale Sozialamt (KSA), die häufig wiederkehrenden Schwierigkeiten, die in der Anwendung des SHG auftreten, zu verzeichnen und die Perspektiven einer allfälligen Reform zu prüfen.

Die Frage der EU/EFTA-Staatsangehörigen war schon Thema verschiedener Anfragen an den Staatsrat, so etwa in den Anfragen von Grossrat Emanuel Waeber (QA 3140.13) «Schattenseite des Freizügigkeitsabkommens» und von Grossrätin Erika Schnyder (QA 3147.13) «Übernahme der Kosten in Verbindung mit der Unterbringung von Personen ausländischer Herkunft in einem Pflegeheim». Zudem wurde die Situation von Personen, die über eine Aufenthaltsbewilligung im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens verfügen und für die Deckung ihres Bedarfs Sozialhilfe beanspruchen müssen, in der Antwort auf das Postulat Antoinette de Weck / Nadine Gobet (P 2002.12) «Sozialhilfe und Freizügigkeit», die in der Septembersession 1914 des Grossen Rates behandelt wurde, eingehend beleuchtet. In Anbetracht der Vielschichtigkeit dieser Frage erarbeitete das KSA ausserdem eine Zusammenstellung der materiellen Hilfeleistungen SHG an bedürftige ausländische Staatsangehörige und stellte sie den RSD zur Verfügung.

Der Staatsrat erinnert daran, dass eine Revision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) in Gang ist. Das Ziel dieser Revision besteht hauptsächlich darin, namentlich in Bezug auf den Verlust der Aufenthaltsberechtigung bei Aufgabe der Erwerbstätigkeit oder die Erteilung von Sozialhilfeleistungen im Rahmen des Abkommens über die Personenfreizügigkeit ((FZA) eine schweizweit einheitliche Praxis zu gewährleisten. Die in Vernehmlassung befindlichen Änderungen des AuG betreffen daher den Ausschluss von EU/EFTA-Staatsangehörigen, die sich zum Zweck der Stellensuche in der Schweiz aufhalten, aus der Sozialhilfe sowie den Datenaustausch zwischen den Migrationsbehörden und den im Bereich der Gewährung von Ergänzungsleistungen zuständigen Behörden. Sie betreffen auch eine Reglementierung des Widerrufs des Aufenthaltsrechts von Inhaberinnen und Inhabern einer Kurzaufenthaltsbewilligung EU/EFTA oder einer Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA mit Erwerbstätigkeit und ihren Zugang zu Sozialhilfeleistungen. Auch der den Aufenthalt von Stellensuchenden aus dem EU/EFTA-Raum betreffende Artikel 18 der Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (VEP) hat bereits eine Änderung erfahren, mit der präzisiert werden soll, dass Stellensuchende, die in die Schweiz kommen, über die für ihren Unterhalt nötigen Finanzmittel verfügen müssen, um eine entsprechende Kurzaufenthaltsbewilligung zu erhalten. Jede im Rahmen der laufenden Revision des AuG und der VEP erlassene Änderung wird sich auf die kantonale Gesetzgebung auswirken.

2. Revision des Sozialhilfegesetzes vom 14. November 1991

Die Arbeiten des KSA zeigen, dass mit dem heutigen System zwar nach wie vor Personen in einer Notlage eine materielle Hilfe, die das Existenzminimum gewährleistet, geleistet werden kann, dass es jedoch an Grenzen stösst. Sowohl auf Ebene der SHG-Anwendung als auch im Funktionieren der RSD treten Unterschiede und Trägheitskräfte zu Tage. Somit sind die von den Motionärinnen aufgeworfenen Fragen schon vom KSA identifiziert und in das Verzeichnis der in der Anwendung des SHG festgestellten Schwierigkeiten aufgenommen worden.

Das heutige Gesetz wurde in einer Zeit konzipiert, wo die Notsituationen weniger zahlreich und weniger vielschichtig waren. Inzwischen hat sich der Kontext weiterentwickelt, haben sich vielfache wirtschaftliche Umwälzungen eingestellt, besteht eine grössere Mobilität und sind die Lebensläufe nicht mehr so linear. Zudem erfährt die Sozialhilfe erhebliche Lastentransfers von Seiten der Sozialversicherungen. Heute muss die Sozialhilfe Problemen struktureller Art wie etwa der Arbeitslosigkeit, dem Phänomen der Working Poor, der hohen Scheidungsrate usw. begegnen. Angesichts dieser Entwicklung wurde das kantonale Dispositiv schon durch die Einführung der sozialen Eingliederungsmassnahmen, der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ), des «Integrationspools +» und der Massnahme «Zukunft 20-25» verstärkt. Diese Massnahmen sind

heute anerkannt, werden aber nicht allen Herausforderungen gerecht, die sich mit dem in unserer Gesellschaft laufenden sozioökonomischen Wandel stellen. Die Diskussion rund um die Reform der Sozialhilfegesetzgebung fand auch in anderen Kantonen statt, und mehrere von ihnen sind daran, ihr Sozialhilfegesetz zu reformieren (Luzern) oder haben dies unlängst getan (Genf, Solothurn, Appenzell Ausserrhoden oder Waadt), um ihre Dispositive den Anforderungen der heutigen Gesellschaft anzupassen.

Nach Ansicht des Staatsrats darf am Hauptzweck des SHG nicht gerüttelt werden, drängt sich aber eine Revision auf, um die grundlegende Rolle dieses letzten Netzes unseres sozialen Schutzes nicht aufs Spiel zu setzen. Er teilt die Auffassung der Motionärinnen, wonach eine Revision des kantonalen Sozialhilfegesetzes nötig ist, um es den Herausforderungen anzupassen, die mit der Entwicklung unserer Gesellschaft einhergehen.

Hierfür wird vorzugsweise eine Projektorganisation eingesetzt, die die betroffenen Hauptpartnerinnen und -partner einbezieht, damit Lösungen erzielt werden, die den aufgeworfenen Problemen gerecht werden. Damit dies gelingt, braucht es eine straffe Organisation, um Vorschläge herauszuarbeiten, die sich am besten für die Aufstellung eines zweckmässigen und realisierbaren Gesetzesentwurfs eignen, der anschliessend dem üblichen Gesetzgebungsverfahren unterzogen werden kann. In dieser Perspektive wird künftig eine Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern des Staates, der Gemeinden, der Sozialkommissionen, der RSD und weiteren Fachpersonen des Sozialhilfbereichs eingesetzt. Im Übrigen sieht der Staatsrat vor, in die Arbeiten eine Beurteilung der Stärken und Schwächen des Freiburger Sozialhilfedispositivs zu integrieren, um die zentralen Elemente der Reform genau zu bestimmen und die Hauptfragen abzugrenzen, zu deren Lösung Neuanpassungen gefunden werden müssen.

Wenn die Motion angenommen wird, kann wegen des Umfangs der Arbeiten die reglementarische Frist von einem Jahr für die Unterbreitung der Botschaft nicht eingehalten werden. Der Staatsrat beantragt somit im Sinne von Artikel 75 Abs. 4 Grossratsgesetz eine Verlängerung der betreffenden Frist in Berücksichtigung des folgenden Zeitplans:

- 2015–2016: Arbeitsgruppe, Beurteilung des Dispositivs, Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs;
- 2017: Vernehmlassung, Unterbreitung und Genehmigung des Gesetzesentwurfs;
- 2018: Inkrafttreten des Gesetzes.

Was die Erarbeitung von Massnahmen im Zusammenhang mit der Erteilung und dem Widerruf von Bewilligungen an EU/EFTA-Staatsangehörige angeht, so ist der Staatsrat der Ansicht, dass zuerst die Ergebnisse der AuG-Reform abgewartet werden müssen. Je nach dem Ausgang dieser Arbeiten wird man beurteilen können, welche Anpassungen auf Ebene der kantonalen Gesetzgebung noch nötig sind. Gegebenenfalls müsste die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) den auf Kantonebene verfügbaren Handlungsspielraum und die anderen Schritte, die auf Bundesebene getätigt werden könnten, prüfen. Nach Auffassung des Staatsrats reicht diese Frage weit über die Reform des SHG hinaus. Deshalb schlägt er dem Grossen Rat vor, sie getrennt und zu gegebener Zeit zu behandeln.

Da er es für unzweckmässig hält, Arbeiten an die Hand zu nehmen, ohne die Ergebnisse der Debatten auf Bundesebene, die ein weiteres Gesetzgebungsfeld eröffnen würden, abzuwarten, schlägt der Staatsrat vor, die Erheblicherklärung der Frage bezüglich Erteilung und Widerruf der Bewilligungen an EU/EFTA-Staatsangehörige abzulehnen. Die SJD verpflichtet sich aber, die aus

der AuG-Reform sich ableitenden Änderungen im Ausführungsgesetz vorzunehmen. Die Ergebnisse dieser Reform können möglicherweise in die Revisionsarbeiten zum SHG integriert werden, und unter Vorbehalt der Bestimmungen des FZA könnten gegebenenfalls Restriktionen eingeführt werden.

Abschliessend beantragt der Staatsrat dem Grossrat:

1) **die Motion aufzuteilen;**

1. a) die Motion in Bezug auf die Revision des SHG anzunehmen und jetzt schon die beantragte Fristenverlängerung in Bezug auf die Umsetzung im Herbst 2017 zu genehmigen

1. b) die Motion in Bezug auf die Massnahmen betreffend die Bewilligungen an EU/EFTA-Staatsangehörige abzuweisen;

2) für den Fall, dass die Aufteilung vom Grossen Rat nicht angenommen werden sollte, beantragt der Staatsrat **die Abweisung der Motion** unter der Voraussetzung, dass die GSD die schon erfolgten Arbeiten für eine Reform des SHG weiter vorantreibt.

9. Juli 2015