Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Anfrage Didier Castella / Antoinette Badoud 2015-CE-139
Stellt das Einkommen aus Sozialhilfe ein Problem für die Attraktivität einer Erwerbstätigkeit dar?

I. Anfrage

Mit den angegebenen Einkommen aus Sozialhilfe von mehr als 90 000 Franken im Kanton Genf und mehr als 75 000 Franken im Kanton Waadt haben die betroffenen kantonalen Behörden Situationen bemängelt, in denen die unterstützten Personen Einkommen erzielen, die für einen Teil der Bevölkerung, nämlich die Erwerbstätigen mit niedrigem Einkommen, unerreichbar erscheinen (*Le Temps* vom 18.04.2015).

Staatsrat Maillard zeigt sich besorgt, dass die Gerechtigkeit zwischen Arbeitenden und Sozialhilfebeziehenden beeinträchtigt werde, und dass es notwendig sei, Massnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass die Sozialhilfe eine Klappe zumacht, zu einer Falle wird für diejenigen, die sich in die Arbeitswelt wiedereingliedern möchten. Ein weiterer Artikel aus der Zeitung *Le Temps* bekräftigt diese Befürchtung: «Plus de 90 000 francs d'aide sociale par an : à ce prix, faut-il travailler ?» (*Le Temps* vom 11.04.2015). Eigenverantwortung und Solidarität stehen nicht im Widerspruch zueinander, sie sind sogar beide notwendig. Wenn jedoch die angestellte Person weniger gut lebt als die unterstützte, muss dem ein Riegel vorgeschoben werden. Dasselbe gilt für die Lebensqualität der Mittelschicht, die im Bereich einer notwendigen Solidarität Verantwortung übernehmen muss, dies jedoch in den Grenzen des Vernünftigen.

Wir erlauben uns somit, dem Staatsrat folgende Fragen zu stellen:

1. Besteht in Freiburg eine ähnliche Situation wie in den Kantonen Waadt und Genf?
2. Können unter Berücksichtigung aller Unterstützungsbeiträge (Krankenkasse, Miete, Zahnarztkosten, Brillen und andere übernommene Kosten) die in unserem Kanton von der Sozialhilfe ausgerichteten höchsten Lohnäquivalente geschätzt werden?
3. Existieren Schutzvorkehrungen um sicherzustellen, dass die Sozialhilfe nicht finanziell attraktiver ist als Erwerbstätigkeit?

30. April 2015

II. Antwort des Staatsrats

Einleitung

In Anbetracht der in den Zeitungsartikeln veröffentlichten Zahlen, auf die sich die Verfasser der Anfrage beziehen, möchte der Staatsrat einleitend den Rahmen, in dem die Sozialhilfe angewendet wird, und die Grundsätze für die Bemessung der Unterhaltspauschalen in der Schweiz und im Kanton Freiburg erörtern.

Die Sozialhilfe in der Schweiz und die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)

Die Sozialhilfe ist das letzte Auffangnetz im System der sozialen Sicherheit. Sie bezweckt die Sicherstellung des Existenzminimums und soll die Eigenständigkeit und die Integration der bedürftigen Personen fördern. Nach den Vorgaben des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) obliegt die Sozialhilfe den Kantonen. Die Richtlinien, die Organisation und die Finanzierung der Sozialhilfe weisen denn auch von einem Kanton zum anderen einige Unterschiede auf. Die SKOS stellt indes Richtlinien namentlich in Form von Tarifen für den Grundbedarf auf, die als Empfehlung für alle Kantone dienen, damit eine Einheitlichkeit gewahrt bleibt. Diese Richtlinien werden von den kantonalen Exekutiven nach ihren jeweiligen Besonderheiten angepasst. Nur wenn sie in die kantonalen Sozialhilfegesetze aufgenommen werden, erhalten sie einen zwingenden Charakter. Dadurch sind trotz der Verschiedenheiten der kantonalen Regelungen viele Gemeinsamkeiten gewährleistet. Die SKOS-Richtlinien bilden für die Kantone und für die Gemeinden die wichtigsten Referenzpunkte für die Bemessung der Sozialhilfeleistungen. Ziel der SKOS ist seit mehr als hundert Jahren die Sicherstellung einer Gleichbehandlung und möglichst eine Harmonisierung der Praxis im Bereich der Sozialhilfe in den Kantonen.

Des Weiteren beruhen die Empfehlungen der SKOS insbesondere auf drei Grundprinzipien:

> Das Prinzip der **Subsidiarität** bedeutet, dass Sozialhilfe nur dann gewährt wird, wenn die bedürftige Person sich nicht selbst helfen kann, und wenn Hilfe von dritter Seite nicht rechtzeitig oder nicht zur Genüge erhältlich ist. Zudem erfolgt eine persönliche Hilfe in erster Linie durch Unterstützung, Orientierung und Beratung, während die materielle Hilfe erst als letzte Massnahme für die Sicherstellung des Existenzminimums zum Zuge kommt. Jede Hilfsquelle geht der Sozialhilfe vor.
> Das Prinzip der **Individualisierung** verlangt, dass Sozialhilfeleistungen jedem einzelnen Fall angepasst sind und sowohl den Zielen der Sozialhilfe im Allgemeinen als auch den Bedürfnissen der betroffenen Person im Besonderen entsprechen. Basis dazu bilden eine systematische Abklärung der wirtschaftlichen, persönlichen und sozialen Situation der hilfesuchenden Person und der daraus abgeleitete Hilfsplan.
> Nach dem Kriterium der **Angemessenheit** sind unterstützte Personen nicht besser zu stellen als nicht unterstützte, die in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben.

Die Definition eines Existenzminimums ist mit der Frage verbunden, was ein Mensch zum Leben braucht bzw. welchen Lebensstandard der Staat der Bevölkerung garantieren soll. Das Existenzminimum in der Sozialhilfe ist das Ergebnis eines Systems, das sich über die Jahre entwickelt hat, und das regelmässig in Frage gestellt und an die jeweiligen sozial-wirtschaftlichen und politischen Konjunkturen angepasst wird. So wurde mit der Revision von 1998 der SKOS-Richtlinien ein pauschalisierter Grundbedarf festgelegt, während die Revision von 2005 ein Anreizsystem einführte, durch welches über das soziale Existenzminimum hinaus Einkommensfreibeträge aus einer Erwerbstätigkeit und Integrationszulagen gewährt werden, um Erwerbstätigkeit und Integrationsbemühungen monetär zu honorieren. 2015 startete die SKOS als Reaktion auf die gegenüber den SKOS-Richtlinien und den Beträgen der Sozialhilfeleistungen im Allgemeinen geäusserten Kritiken einen Revisionsprozess ihrer Richtlinien. Im Einvernehmen mit Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden und der Städte stellte die SKOS neue Richtlinien vor. Die Revision lief in zwei Etappen ab. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) hat die

Änderungen der ersten Etappe am 21. September 2015, die der zweiten am 20. Mai 2016 verabschiedet.

Die wichtigsten Änderungen der ersten Etappe der SKOS-Richtlinienrevision sind:

> Kürzungen des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt von Grossfamilien;
> Kürzungen des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt von erwerbslosen jungen Erwachsenen unter 25 Jahren mit eigenem Haushalt;
> Verringerung der im Rahmen der sozialen und beruflichen Eingliederung angewendeten Anreizmodalitäten;
> Verschärfung der Sanktionen.

Die zweite Etappe bestand hauptsächlich aus Präzisierungen. Diese betreffen die Festlegung von Obergrenzen für die Wohnkosten, die situationsbedingten Leistungen, die Schwelleneffekte, die Grenzlinie zwischen herkömmlicher Sozialhilfe und Nothilfe und die Frist für die berufliche (Wieder-)Eingliederung nach einer Geburt. Schliesslich hat die SKOS bei dieser Gelegenheit noch beschlossen, dass der Grundbedarf für den Lebensunterhalt auch weiterhin zeitgleich und im gleichen prozentualen Umfang wie die Teuerungsanpassung der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV an die Teuerung angepasst wird.

Die Bestimmungen über die Sozialhilfe im Kanton Freiburg finden sich im Sozialhilfegesetz vom 14. November 1991 (SHG). Die Vollzugsregeln sind in der Verordnung vom 2. Mai 2006 über die Richtsätze für die Bemessung der materiellen Hilfe nach dem Sozialhilfegesetz (SHG-Verordnung) festgelegt und beziehen sich per Gesetz auf die SKOS-Richtlinien (s. Art. 22a SHG).

Nur die erste Etappe der SKOS-Richtlinienrevision erforderte eine Teilrevision der SHG-Verordnung, nicht jedoch die zweite. So wurde gemäss Artikel 22a Abs. 1 SHG eine Vernehmlassung in den betroffenen Kreisen durchgeführt. Darauf hat der Staatsrat die folgenden Änderungen der SHG-Verordnung verabschiedet:

> der Pauschalbetrag für zusätzliche Personen ab der sechsten Person wurde auf 200 Franken begrenzt (anstelle des gegenwärtigen Betrages von 274 Franken);
> für den Lebensunterhalt von erwerbslosen jungen Erwachsenen unter 25 Jahren, die einen eigenen Haushalt haben, wurde der Pauschalbetrag um 20 % reduziert;
> die Anreizmodalitäten wurden vereinfacht und auf eine einzige Integrationszulage beschränkt;
> die Integrationszulage für Alleinerziehende wurde abgeschafft;
> die Sanktionen wurden mit Kürzungen der Pauschalbeträge bis zu 30 % (anstatt wie bisher 15 %) verschärft;
> der Grundbedarf für den Lebensunterhalt wurde gemäss den Empfehlungen der SKOS der Teuerung angepasst.

Im Kanton Freiburg wurden diese verschiedenen Änderungen der ersten und zweiten Etappe der SKOS-Richtlinienrevision gebündelt berücksichtigt, sodass alle zum gleichen Zeitpunkt in Kraft treten können, nämlich am 1. Januar 2017.

Die Bemessung der materiellen Hilfe im Kanton Freiburg

Der Entscheid über die Gewährung oder die Verweigerung einer materiellen Hilfe obliegt im Kanton Freiburg der Sozialkommission, die von den für die Schaffung des regionalen Sozialdienstes (der Kanton Freiburg zählt 24 RSD) verantwortlichen Gemeinden eingesetzt wird (s. Art. 20 Abs. 1 SHG). Die Fachleute der RSD erstellen ein Budget mit den anerkannten Ausgaben und den Einnahmen um abzuklären, ob eine Person bedürftig ist. Bei der Berechnung der Einnahmen sind alle Vermögenselemente und die gesamten Einnahmen oder Hilfen wie Familienzulagen und Unterhaltsbeiträge zu berücksichtigen. Die anerkannten Ausgaben sind in den Empfehlungen der SKOS-Richtlinien genau festgelegt. Dazu gehört die Deckung des Grundbedarfs, nämlich die Unterhaltspauschale, die Wohnkosten und die Kosten der medizinischen Grundversorgung, die nicht vom Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) gedeckt sind. Die monatlichen Unterhaltspauschalen, die sich nach der Zahl der Personen bestimmen, die im gleichen Haushalt leben, sind in Artikel 2 der SHG-Verordnung aufgeführt.

In der Regel sind Haushalte unterstützungsbedürftig, wenn das monatliche Nettoeinkommen nicht ausreicht, um die zuvor aufgezählten Kosten für den Grundbedarf zu decken. Es besteht somit ein Haushaltsdefizit, das auszugleichen ist. Nach dem Prinzip der Subsidiarität wird diese materielle Hilfe jedoch nur gewährt, soweit die bedürftige Person von ihrer Familie oder ihren Angehörigen nicht unterhalten werden und auch keine anderen gesetzlichen Leistungen geltend machen kann, auf die sie Anspruch hat (Art. 5 SHG).

Seit 2005 können Zulagen zwischen 100 und 250 Franken pro Monat als auch Anreiz gewährt werden.

Personen, die ein Erwerbseinkommen erzielen, wird ein Einkommensfreibetrag, der sich nach dem Beschäftigungsgrad richtet, gewährt (200 bis 400 Franken pro Monat). Zu bemerken ist, dass der Höchstbetrag der Zulagen und Einkommensfreibeträge 850 Franken pro Haushalt beträgt, was in den Artikeln 3, 4, 5 und 6 der SHG-Verordnung angegeben ist.[1]

Ausserdem können situationsbedingte Leistungen ausgerichtet werden. Diese decken gewisse individuelle Bedürfnisse, die auf den Gesundheitszustand oder die besondere wirtschaftliche oder familiäre Lage der bedürftigen Person zurückzuführen sind; sie werden nur gewährt, wenn sie sich bei eingehender Prüfung als notwendig erweisen (Art. 12 SHG). Es handelt sich dabei beispielsweise um die Hausratversicherung (ohne Branddeckung) und die Haftpflichtversicherung, die Kosten für ein Schullager oder noch Umzugs- oder Reisekosten bei einer Erwerbstätigkeit.

1. Besteht in Freiburg eine ähnliche Situation wie in den Kantonen Waadt oder Genf?

Es existiert keine Vergleichstabelle für die Arten der Bemessung der materiellen Hilfe zwischen den Kantonen. Die vorhandenen Informationen erlauben jedoch eine genauere Festlegung der Lage in Freiburg im Verhältnis zu jener in anderen Kantonen, darunter Waadt und Genf.

Alle Schweizer Kantone haben die Empfehlungen der SKOS angenommen und beziehen sich darauf für die Bemessung der materiellen Hilfe. Die wichtigsten Prinzipien sind somit in allen

---

[1] S. SHG-Verordnung, abrufbar auf der Website des Kantonalen Sozialamtes KSA unter der Adresse http://www.fr.ch/ksa, Rubrik Sozialhilfe «Gesetzliche Grundlagen».

Kantonen identisch, während einige Modalitäten von einem Kanton zum anderen je nach den jeweiligen Eigenheiten variieren können. Beispielsweise beziehen sich Freiburg und Genf insgesamt auf die 2005 revidierten SKOS-Richtlinien,[2] während der Kanton Waadt als Grundlage für die Haushalte auf die höchsten SKOS-Richtlinien von 1998 Bezug nimmt. Er wendet somit die genannten Anreizzulagen nicht an, hat aber einen situationsbedingten maximalen Einkommensfreibetrag von 200 oder 400 Franken pauschal pro Monat eingeführt. Die Höhe des Freibetrages liegt unter den SKOS-Richtlinien, aber die Grundpauschale liegt je nach Grösse des Haushalts zwischen 7 und 11 % darüber. Für die jungen Erwachsenen zwischen 18 und 25 Jahren wendet der Kanton Waadt hingegen die von der SKOS 2005 herausgegebenen Empfehlungen an.

Die SKOS hat 2011 und danach 2013 die entsprechenden Richtlinien mit einer Erhöhung von 1,75 % bzw. 0,84 % berichtigt. Der im Kanton Freiburg angewendete Grundbedarf wurde 2011 (mit Inkrafttreten ab 2012) berichtigt, 2013 jedoch nicht geändert. Aus diesem Grund unterscheiden sich die Unterhaltspauschalen wie im Folgenden zusammengefasst noch von den SKOS-Empfehlungen, ab 2017 werden sie jedoch identisch sein.

Tabelle 1 : Vergleich zwischen den gemäss SKOS-Richtlinien empfohlenen Unterhaltspauschalen und jenen im Kanton Freiburg per 2015 (in Franken)

Haushaltsgrösse	SKOS	Freiburg/SHG
1 Person	986	977
2 Personen	1509	1495
3 Personen	1834	1818
4 Personen	2110	2090
5 Personen	2386	2364
6 Personen	2662	2638
7 Personen	2938	2912

Quelle : SKOS-Richtlinien 2015; SHG-Verordnung.

Ausserdem variieren die Kosten für einige anerkannte Ausgaben wie die Miete oder der übernommene Anteil der Krankenkassenbeiträge je nach Region ziemlich stark. Die Preisdifferenz der Mieten zwischen der Genferseeküste und dem Kanton Freiburg ist bekannt. Ein 2014 vorgenommener Vergleich zeigt nun aber auf, dass die Gesamtausgaben für Mieten je nach Kanton bis zu 50 % des jährlichen Budgets der Sozialhilfe ausmachen. Infolgedessen kann die Höhe der Mieten bei der Gewährung der Unterstützungsbeträge zwischen den Kantonen zu grossem Unterschiede führen.

Trotz der gemeinsamen Prinzipien in den Kantonen können sich somit Unterschiede bei den anerkannten Ausgaben in den Kantonen ergeben. Diese Unterschiede erschienen namentlich im Artikel der Zeitung *Le Temps* vom 11. April 2015 über die anerkannten Ausgaben für eine Familie mit drei Kindern. Wichtig ist jedoch der Hinweis, dass die in diesem Artikel genannten Beträge sich als fehlerhaft herausgestellt haben. Der Direktor für Soziales des Kantons Genf hat in der Tat in den Medien erläutert[3], dass mit den im Kanton Genf geltenden Sozialhilfenormen eine Familie mit drei Kindern höchstens 70 000 Franken im Jahr beziehen kann, was nicht den in der Zeitung *Le Temps*

[2] Diese Richtlinien wurden ab dem 1. Januar 2013 um 0,84 % an die Teuerung angepasst.
[3] S. Gauchebdo vom 24. April 2015, S. 2; *Tribune de Genève* vom 13. Juli 2015, S. 3.

vom 11. April 2015 genannten 90 000 Franken entspricht. Er präzisiert, dass sein Dienst nicht herausgefunden hat, welche Situation die Journalistin der Zeitung *Le Temps* beschreibt. Er betont ausserdem, dass entgegen den Behauptungen der Zeitung *Le Temps* bei der Bemessung der Sozialhilfe die Familienzulagen und die anderen Zusatzleistungen nicht zum Grundbetrag, den eine Familie bezieht, hinzugezählt, sondern davon abgezogen werden, da die Sozialhilfe subsidiär zu jeglicher anderen Form von Einkommen gewährt wird.

In seiner Antwort auf eine Interpellation im waadtländischen Grossen Rat über diese Fragen erläutert der für das Departement für Gesundheit und Soziales zuständige Staatsrat, dass im Kanton Waadt eine Familie mit drei Kindern rund 75 000 Franken netto pro Jahr erhält, einschliesslich der Familienzulagen und der Beiträge für die Krankenversicherung. Diese Kosten können unterschiedlich ausfallen, je nach Zahnarztkosten, Kosten für Brillen und anderen von der Sozialhilfe übernommenen Ausgaben. 2014 haben 23 Familien Sozialleistungen bezogen, die 75 000 Franken pro Jahr übersteigen, was einem Prozentsatz von 0,1 % der unterstützten Haushalte entspricht. Alle Sozialleistungen und Familienzulagen zusammengezählt, haben 95 % der Haushalte 2014 weniger als 50 000 Franken pro Jahr erhalten.[4]

In Freiburg gab es 2014 keine Situation, in der materielle Hilfe im Rahmen des SHG von über 58 822 Franken bezogen wurde. Im Laufe desselben Jahres lag der durchschnittliche Betrag der an Familien mit drei Kindern ausgerichteten materiellen Hilfe bei 19 256 Franken. Für zahlreiche Familien stellt die Sozialhilfe somit einen Zusatz zum Einkommen dar[5]. Ausserdem wurden 55 % der Dossiers im selben Jahr, in dem sie eröffnet wurden, wieder geschlossen[6].

2. *Können unter Berücksichtigung aller Unterstützungsbeträge (Krankenkasse, Miete, Zahnarztkosten, Brillen und andere übernommene Kosten) die in unserem Kanton von der Sozialhilfe ausgerichteten höchsten Lohnäquivalente geschätzt werden?*

Kernpunkt dieser Frage ist die Arbeit. Erwerbstätigkeit ist die wichtigste Art der Arbeitsorganisation in unserer Gesellschaft. In der Lohnbeziehung sind verschiedene Rechtsbereiche verankert: das Arbeitsrecht, das Sozialschutzrecht, das Verbraucherrecht. Der Lohn wird somit zu einem Referenzwert. Es kann daher zunächst gerechtfertigt erscheinen, die Sozialhilfe mit einem Lohn zu vergleichen. Allem Anschein zuwider entspricht jedoch eine an Personen in finanzieller Notlage ausgerichtete materielle Hilfe nach SHG nicht einem Lohn, der einer Person für eine verrichtete Arbeit bezahlt wird. In Wirklichkeit ist diese Hilfe eine bedürftigkeitsabhängige Leistung mit dem Zweck, das Existenzminimum zu wahren. Sie wird nach der besonderen Situation der jeweiligen Person bemessen und soll die Arbeitseinkommenslücken bis zur Höhe der anerkannten Ausgaben füllen. Diese Lücken sind durch Sozialhilfe-Richtlinien objektiviert und von der Sozialhilfebehörde validiert. Eine Sozialhilfe beziehende Person kann niemals über eine höhere Hilfe als die anerkannten Ausgaben verfügen. Die materielle Hilfe nach SHG ist eine Leistung zur Lückenfüllung.

---

[4] S. Antwort des Staatsrats auf die Interpellation Claude-Alain Voiblet : «Aide sociale vaudoise : Monsieur Pierre-Yves Maillard, porte-parole d'un parti socialiste en campagne, s'est-il entretenu avec Monsieur le Conseiller d'Etat Pierre-Yves Maillard en charge de l'aide sociale vaudoise ?» Angenommen am 29. April 2015.
[5] Statistik 2014 über die Sozialhilfe des Kantonalen Sozialamts KSA.
[6] Bundesamt für Statistik BFS, Standardauswertungen zur Sozialhilfestatistik 2014. Kanton Freiburg, 2015.

Die Sozialhilfe unterscheidet sich somit wie alle bedürftigkeitsabhängigen Leistungen vom Sozialversicherungswesen, das sich seinerseits auf den Lohn bezieht. In der Tat decken die Sozialversicherungen ein Risiko und gewähren gegebenenfalls lohnbezogene Leistungen. Die Deckung der Risiken wird namentlich durch ein System von Lohnbeiträgen finanziert. Dieses Solidaritätssystem erlaubt die Ersetzung des Arbeitseinkommens durch Leistungen beispielsweise im Fall von Arbeitslosigkeit, Invalidität oder im Alter. Die Finanzierung der Sozialhilfe wird im Gegensatz dazu durch Steuererhebungen sichergestellt, und diese Leistung ist wie eine Art Vorschuss ausgestaltet, wenn sie, wie im Kanton Freiburg, rückerstattungspflichtig ist.

Die Höhe der von der SKOS erstellten anerkannten Ausgaben für den Grundbedarf der Sozialhilfe liegt nahezu 10 % unter den Schätzungen des Konsumniveaus des Bundesamtes für Statistik (BFS) der einkommensschwächsten 10 % der Bevölkerung[7].

Tabelle 2 : Höhe der anerkannten Ausgaben : Vergleich der Schwellen BFS, SKOS, SHG (Monatliche Beträge in Franken pro Haushalt, Durchschnitt, 2015).

Haushaltsgrösse	Anerkannte Ausgaben für den Grundbedarf der einkommens-schwächsten 10 % der Bevölkerung, berech-net vom BFS für das SKOS-Aggregat (HABE 2009–2011)	Anerkannte Ausgaben für den Grundbedarf SKOS	Anerkannte Ausgaben für den Grund-bedarf SHG, Freiburg
1 Person	1076	986	977
2 Personen	1606	1509	1495

Quelle : BSF; SKOS-Richtlinien; SHG-Verordnung.

Die Berechnungen des BFS zeigen jedoch auf, dass andererseits die schwächsten Einkommen für die Deckung des anerkannten Konsumniveaus nicht ausreichen. Das BFS hat dieses Ergebnis auf Anfrage des Kantonalen Sozialamts (KSA) gestützt auf die Analyse der Konsumausgaben von Haushalten mit einer Person unter 65 Jahren in der Schweiz bestätigt.[8] Die Ausgaben der zu den 1. und 2. Einkommensdezilen gehörenden Haushalte, also die einkommensschwächsten 20 %, übersteigen mit 914 bzw. 203 Franken pro Monat ihre verfügbaren Einnahmen. Im Vergleich mit den übrigen Einkommensdezilen sind die Konsumausgaben der beiden ersten Dezile die niedrigsten. Es geht also nicht um eine schlechte finanzielle Verwaltung; diese Personen verfügen effektiv über zu niedrige Einnahmen zum Leben. Die Posten Wohnen und Energie wiegen besonders schwer in ihrem Budget. Ein Einpersonenhaushalt mit einer Person unter 65 Jahren, die dem ersten Einkommensdezil zugehört, wendet dafür beispielsweise 1013 Franken pro Monat, also nahezu

[7] Die Berechnung der Ausgaben der einkommensschwächsten 10 % der Haushalte stützt sich auf die Grundlage der Daten 2009–2011 der Haushaltsbudgeterhebung (HABE) ab. S.: BFS, SKOS-Grundbedarf. Durch das BFS aktualisierte Berechnung, 2014.

[8] Die Berechnung für grössere Haushalte würde die Schaffung einer Äquivalenzskala erfordern.

60 % des verfügbaren Einkommens auf. Das Niveau der niedrigsten Löhne erlaubt somit nicht die Deckung der minimalen Ausgaben in dieser Einkommenskategorie[9].

Heutzutage schützt ein Arbeitseinkommen nicht mehr vor Armut, und die Grenzen zwischen Arbeit und Unterstützung verwischen sich. Seit mehreren Jahren zeigen Studien auf, dass die Einkommen gewisser Lohnbeziehenden ungenügend sind, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, einschliesslich in Haushalten mit zwei Einkommen.[10] Diese Problematik kann auch die Selbstständigerwerbenden betreffen. In diesen Situationen wird des Öfteren Sozialhilfe in Anspruch genommen, um die Einkommenslücke aufzufüllen. So wurde denn 2014 in Freiburg an 22,6 % der Hilfebeziehenden im Rahmen des SHG materielle Hilfe zur Ergänzung ihres Einkommens ausgerichtet.[11] Diese Situation beschreibt das Phänomen der Working Poor, das vom BFS bereits seit 2001 belegt wird.

Die Sozialhilfe musste sich an die neuen sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten anpassen, die sich in den letzten Jahren abgezeichnet haben. Sie muss im Bereich der Sozialsicherheit eine neue Rolle einnehmen und sich strukturellen Problemen stellen. Abgesehen von den Working Poor und einigen Selbstständigerwerbenden muss die Sozialhilfe ebenfalls Einkommenslücken in Situationen von Arbeitslosigkeit füllen, die 37,1 % der Sozialhilfebeziehenden umfassen. Die materielle Hilfe bezweckt in diesen Situationen, die Arbeitslosenentschädigungen dort zu ergänzen, wo das Einkommen zu niedrig ist, oder sie zu ersetzen, wenn von Langzeitarbeitslosigkeit betroffene Personen keine Arbeit mehr finden. Schliesslich zeigt die freiburgische Sozialhilfestatistik auf, dass 16 % der Sozialhilfebeziehenden wegen gesundheitlicher Probleme nicht auf dem Arbeitsmarkt aktiv sind.[12] Es gab keine Lösung, um diese Situationen an ein Versicherungssystem zu binden, namentlich weil die Gewährung von Leistungen durch die Invalidenversicherung nach den fortlaufenden Revisionen des diesbezüglichen Gesetzes restriktiver geworden ist.

Die Lebensentwürfe verlaufen nicht mehr linear und die Faktoren für Armut und Ausgrenzung haben sich in den vergangenen Jahren vervielfacht. Ob die Gründe dafür nun ungenügendes Einkommen, die Verlagerung der Sozialversicherungskosten, die Scheidungsraten oder gesundheitliche Probleme sind – die Sozialhilfe hat den Auftrag, das Existenzminimum zu wahren. Indem sie diese Aufgabe erfüllt, gewährleistet sie die Umsetzung des in der Bundesverfassung (Art. 7 und Art. 12) und in der Verfassung des Kantons Freiburg (Art. 8) verankerten Grundrechts auf Achtung der Menschenwürde.

Unter Einbezug dieser Ausführungen zur Antwort auf die Anfrage der Grossrätin und des Grossrats, können die zehn höchsten im Jahr 2014 im Kanton Freiburg gewährten materiellen Hilfeleistungen zur Bewahrung dieses Grundrechts aufgezählt werden.

---

[9] Gemäss der Haushaltsbudgeterhebung 2013 des BFS erhoben sich die durchschnittlichen Ausgaben für Wohnen und Energie auf 15,1 %, was den Hauptposten der Haushaltsbudgets ausmacht. Der Vergleich pro Einkommensklasse im Rahmen der Haushaltsbudgeterhebung 2011 des BFS zeigt auf, dass, je niedriger das Haushaltseinkommen ist, desto grösser der Anteil für das Wohnen wird.

[10] Caritas, Positionspapier, Working Poor in der Schweiz : Armut trotz Arbeit, 1998. Schuwey/Knöpfel, Neues Handbuch Armut in der Schweiz, 2014.

[11] Bundesamt für Statistik BFS, Standardauswertungen zur Sozialhilfestatistik 2014. Kanton Freiburg, 2015.

[12] Bundesamt für Statistik BFS, Standardauswertungen zur Sozialhilfestatistik 2014. Kanton Freiburg, 2015.

Tabelle 3 : Materielle Hilfe SHG für die zehn kostenreichsten Situationen im Jahr 2014 im Kanton Freiburg (Franken)			
	Höhe der materiellen Hilfe	**Dauer**	**Zusammensetzung der unterstützten Haushalte**
1	58 822	12 Monate	5 Personen, wovon 3 Kinder
2	58 064	12 Monate	3 Personen, wovon 1 Kind; Beitrag an die Krankenversicherung 2014 teilweise gewährt
3	57 085	12 Monate	1 Person, deren Gesundheitszustand eine Unterbringung in einem Heim erfordert
4	56 484	12 Monate	5 Personen, wovon 3 Kinder
5	55 617	12 Monate	5 Personen, wovon 3 Kinder
6	55 549	12 Monate	5 Personen, wovon 3 Kinder
7	55 290	12 Monate	6 Personen, wovon 4 Kinder
8	54 778	12 Monate	5 Personen, wovon 3 Kinder
9	53 899	12 Monate	3 Personen, wovon 2 untergebrachte Kinder
10	53 227	12 Monate	5 Personen, wovon 3 Kinder
Quelle: Statistik über die materielle Hilfe SHG des KSA.			

Zur Erinnerung, 2014 lag der durchschnittliche Betrag der an Familien mit drei Kindern ausgerichteten materiellen Hilfe bei 19 256 Franken.

3. *Existieren Schutzvorkehrungen um sicherzustellen, dass die Sozialhilfe nicht finanziell attraktiver ist als Erwerbstätigkeit?*

Die Praxis zeigt, dass Sozialhilfebeziehende in der Regel wieder eine bezahlte Arbeit und bessere Lebensbedingungen wiederfinden möchten. Die Vorteile einer Arbeitstätigkeit, insbesondere die soziale Anerkennung, zählen mehr als allfällige Berechnungen, die wirtschaftlich für den Verbleib in der Sozialhilfe sprechen könnten.[13] Zudem ist das Sozialhilfedispositiv mit verschiedenen, im Folgenden aufgezählten Massnahmen verstrickt, um effektiv zu gewährleisten, dass Erwerbstätigkeit attraktiver als Sozialhilfeleistung bleibt.

Die SKOS-Richtlinien sehen ein Modell für Erwerbsanreize mittels Einkommensfreibeträgen vor. Entsprechend der SHG-Verordnung wird dieses Modell im Kanton Freiburg angewendet. Ein Freibetrag von monatlich 400 Franken auf das Erwerbseinkommen wird Personen über 16 Jahren gewährt, die während mindestens eines ganzen Monats vollzeitlich erwerbstätig sind (Art. 5 Abs. 1).[14] Der Freibetrag auf dem Erwerbseinkommen ist ein finanzieller Anreiz, der die Sozialhilfebeziehenden dazu bringen soll, sich für ihre soziale und berufliche Eingliederung einzusetzen. Der Einkommensfreibetrag wird ab der Antragstellung bei der Eintrittsberechnung des Sozialhilfebud-

[13] Artias, «Les problématiques qui amènent à l'aide sociale et qui empêchent d'en sortir. Etat des lieux des connaissances» / Rapport final, 2011.
[14] Bei einer teilzeitlichen Erwerbstätigkeit wird der Freibetrag im jeweiligen Verhältnis gekürzt; er beträgt jedoch mindestens 200 Franken pro Monat (Art. 5 Abs. 2 SHG-Verordnung).

gets einbezogen, einschliesslich bis zuletzt, wenn die Streichung der Unterstützung geprüft wird, sobald die Person ihre finanzielle Autonomie wiedererlangt. Dieser Freibetrag ermutigt somit die Sozialhilfebeziehenden, eine Arbeitsstelle anzutreten, diese zu behalten oder sogar ihr Arbeitspensum zu erhöhen, da ihre finanziellen Verfügbarkeiten höher sein werden. Zudem hat dieser Freibetrag den Vorteil, die Schwelleneffekte beim Austritt aus der Sozialhilfe abzufedern, da die in diesem Moment anfallenden zusätzlichen Kosten (namentlich die Steuern) so gedeckt werden können, dass die finanziellen Verfügbarkeiten des Haushalts höher sein werden als während des Sozialhilfebezuges.

Zudem verlangt die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips eine strenge Kontrolle durch die im Sozialhilfedispositiv tätigen Fachleute, namentlich um das Prinzip der Individualisierung der Hilfe zu gewährleisten und allfälligen Missbrauchs- oder Betrugsfällen vorzubeugen oder sie aufzudecken. Die Gewährung von Leistungen beruht somit auf einer systematischen Prüfung der wirtschaftlichen, persönlichen und sozialen Situation der gesuchstellenden Person. Diese Prüfung erfolgt in der Regel allmonatlich und verlangt von den Hilfebeziehenden, dass sie regelmässig über ihre Situation Rechenschaft ablegen. Die Sozialhilfeabhängigkeit ist sehr eingreifend. In Zweifelsfällen kann ausserdem gemäss Artikel 21b SHG das Sozialhilfeinspektorat beigezogen werden, um Untersuchungen durchzuführen zur Abklärung, ob die Sozialhilfeleistungen zweckgemäss verwendet werden.

Schlussendlich stellt das zuvor beschriebene niedrige Niveau der Sozialhilfenormen auch eine Belastung dar, da es den Konsum ernsthaft bremst. Das Niveau der von der Sozialhilfe im Kanton Freiburg anerkannten Ausgaben liegt rund 10 % unter jenem der einkommensschwächsten Bevölkerung. Dies verhindert nicht, dass Löhne mit einem noch niedrigeren Ansatz gefunden werden, was auf Kosten des Grundsatzes der Achtung der Menschenwürde geschieht.

Schluss

Die Bemessung der materiellen Hilfe folgt, wie in der Einleitung dargelegt, einem methodischen Verfahren, das sich nach den SKOS-Richtlinien richtet, denen sich alle Kantone anschliessen. Daher ist die Anwendung der Sozialhilfenormen im Kanton Freiburg vergleichbar mit den anderen Kantonen. Spezifische Faktoren wie die Wohnung oder der übernommene Anteil an Krankenkassenbeiträgen können jedoch zu einigen regionalen Unterschieden führen. Die materielle Hilfe darf nicht mit einem Lohn verwechselt werden, da diese bedarfsabhängige Leistung nur darauf abzielt, die Einkommenslücke im Verhältnis zu den anerkannten Ausgaben gemäss den SKOS-Richtlinien zu füllen. Heutzutage schützt der Lohn oder das Einkommen einiger Selbständigerwerbenden nicht mehr vor Armut; in Anbetracht der sozial-wirtschaftlichen Veränderungen, die in unserer Gesellschaft eingetreten sind, wird Sozialhilfe immer mehr beansprucht, um die strukturellen Defizite aufzufangen. Nichtsdestotrotz hält die materielle Hilfe die betroffenen Personen nicht davon ab, eine Erwerbstätigkeit zu finden oder ihr Arbeitspensum zu erhöhen, da Mechanismen genau dafür vorgesehen wurden, ihnen zu helfen, ihre Autonomie wiederzuerlangen. Im Endergebnis gewährleistet die Sozialhilfe die Umsetzung des Verfassungsgrundsatzes der Achtung der Menschenwürde. Seit zehn Jahren liegt die Sozialhilferate im Kanton Freiburg unter dem schweizerischen Durchschnitt und gehört zu den niedrigsten Raten in der Westschweiz. Die Gewährung von Sozialhilfeleistungen kann durch Inspektionen überprüft werden, deren Ziel es ist, allfällige Missbräuche aufzudecken. Ausserdem finden in den RSD regelmässig Revisionen statt, bei denen die Anwendung der Richtlinien der materiellen Hilfe überprüft wird. Infolge der jüngsten Änderungen der

SKOS-Richtlinien hat der Staatsrat soeben eine Teilrevision der Richtsätze für die Bemessung der materiellen Hilfe nach DHG vorgenommen. Die Änderungen sollen am 1. Januar 2017 in Kraft treten.

28. Juni 2016