



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Wickramasingam Kirthana / Mauron Pierre

2021-GC-57

Bestandesaufnahme der Hilfe, die Vereine gegen die Armut leisten, und Rolle des Kantons

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit einem am 14.4.21 eingereichten und begründeten Postulat stellen die Grossrätin und der Grossrat einerseits die durch die COVID-19-Krise ans Licht gebrachte bestehende Armut im Kanton Freiburg und andererseits das Engagement der Bevölkerung und der Vereine in Anbetracht dieser Realität fest. Sie verweisen zudem auf das von 74 Vereinen ausgearbeitete Manifest für die Würde im Kanton Freiburg. Die Grossrätin und der Grossrat sind der Ansicht, dass diese Bürgeraktionen die Lächer eines unzureichenden sozialen Netzes stopfen.

Sie verlangen deshalb vom Staatsrat, dem Grossen Rat eine Situationsanalyse der Armut im Kanton Freiburg zu übermitteln, in der die genaue, von den Vereinen gelieferte Hilfe, ihre Notwendigkeit und der öffentlich-private Finanzierungsanteil in der Hilfe von armutsbetroffenen Personen ausgeführt wird. Sie wünschen zudem, dass der Staatsrat über die Wirksamkeit der Funktionsmechanismen der Sozialhilfe Bericht erstattet. Schliesslich fragen sie sich, ob die kantonale Strategie zur Armutsbekämpfung nicht verstärkt werden sollte und tragen dem Staatsrat auf, dem Grossen Rat einen Aktionsplan mit Umsetzungsfrist zu übermitteln.

II. Antwort des Staatsrats

2016 veröffentlichte der Staatsrat einen Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg, der aufzeigte, dass 3 % der Bevölkerung armutsbetroffen und 10 % armutsgefährdet sind. Seitdem führten die Entwicklung der Lage und die COVID-19-Krise zu einer Verschlechterung der Lebensbedingungen eines Teils der Bevölkerung. Laut einer Studie der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich vermelden Personen mit einem sehr tiefem Haushaltseinkommen von unter 4000 Franken seit Beginn der Pandemie im Durchschnitt einen Einkommensrückgang von 20 %.¹

Wie die Grossrätin und der Grossrat anführen, brachte die Gesundheitskrise bereits existierende, aber bis anhin wenig mediatisierte Probleme ans Licht. Zu diesen gehören namentlich:

- > die soziale und wirtschaftliche Anfälligkeit einiger Haushalte, die mit einem Einkommen leben, das knapp für ihren Lebensunterhalt ausreicht;
- > die Schwierigkeit dieser Haushalte, eine ungeplante Ausgabe oder eine Einkommensminderung zu tragen;

¹ Konjunkturforschungsstelle (KOF), *Corona-Krise verschärft Ungleichheit in der Schweiz*, Medienmitteilung, 23.02.2021, <https://kof.ethz.ch/news-und-veranstaltungen/medien/medienmitteilungen/2021/02/corona-krise-verschaerft-ungleichheit-in-der-schweiz.html>, besucht am 04.05.2021.

- > die bestehende Erwerbsarmut (Working Poor);
- > die prekäre Situation, in der sich Personen mit einer selbstständigen Erwerbstätigkeit bei Schwierigkeiten wiederfinden können (kein Anspruch auf Arbeitslosengeld, kein Eintreten der Sozialhilfe);
- > die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen und insbesondere der Sozialhilfe;
- > die Überschuldung;
- > die Familien- und Kinderarmut;
- > die sozioökonomischen Ungleichheiten.

Gegenüber der mehrdimensionalen und – laut Grossrätin und Grossrat – hinterlistigen Armut setzt der Staatsrat verschiedene Aktionsarten um:

1. Sofortmassnahmen für die Armutsprävention und Unterstützung von im Kontext der Pandemie neu verarmten Personen

Zu Beginn ist daran zu erinnern, dass die in derartigen Fällen auf Bundesebene umgesetzten Massnahmen die Robustheit unseres sozialen Sicherheitssystems und seine Kapazität, die Bevölkerung vor einer gravierenden Verschlechterung ihrer Lebensbedingungen zu schützen, aufgezeigt haben. Zu diesen Massnahmen gehören namentlich der Erwerbsersatz oder die Massnahmen der Arbeitslosenversicherung (Kurzarbeit), die an die Lage angepasst wurden, um die Wirksamkeit des Sozialschutzes zu bewahren.

Auf kantonaler Ebene belaufen sich die 2020 vom Staatsrat während der ersten Welle ergriffenen wirtschaftlichen Sofortmassnahmen auf einen Totalbetrag von 60,2 Millionen Franken. Mit diesen Geldern wurde in vielen Bereichen Unterstützung geleistet, wie etwa für Geschäftsmieten, den Tourismus, für kulturelle Akteurinnen und Akteure, die Medien, Stipendien für über 25-Jährige und für Umschulungen oder auch steuerliche Massnahmen. Über die Verordnung über die wirtschaftlichen Massnahmen zur Abfederung der Auswirkungen des Coronavirus durch Unterstützung von Personen, die aufgrund der Corona-Krise erstmals von Prekarität betroffen und armutsgefährdet sind (WMPA-COVID-19) gewährte der Staatsrat ausserdem der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) eine Million Franken. Mit diesem Betrag wird die Verteilung lebensnotwendiger Hilfe, die Gewährung von Finanzhilfen – namentlich an Personen, die keine Sozialhilfe beziehen würden, – und die Weiterleitung von Personen in Schwierigkeiten an die ordentlichen Hilfssysteme unterstützt. Er wird in Form von A-fonds-perdu-Beiträgen an die Freiburger Einrichtungen und Netzwerke für gegenseitige Hilfe verteilt.

Bis heute haben die regionalen Freiburger Sozialdienste (SHG) keinen Anstieg von Sozialhilfedossiers gemeldet. Das auf Bundesebene durchgeführte Monitoring zeigt im August 2020 sogar eine leichte Abnahme gegenüber 2019. Den Grund dafür sieht die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe in den vorgelagerten Sozialleistungen (Taggelder ALV, Kurzarbeit usw.), die während der Krise ausgebaut wurden.

2. Massnahmen für die Armutsprävention in «normalen Zeiten»:

2.1. Bedarfsabhängige Leistungen

Um einige Lücken des Sozialversicherungsnetzwerks zu schliessen, führte der Kanton Freiburg verschiedene, sogenannte «bedarfsabhängige» Leistungen ein, das heisst Leistungen, auf die einzig Haushalte Anspruch haben, deren Einkommen unter einer bestimmten Schwelle liegt, oder vom Einkommen abhängige degressive Leistungen:

- > Ergänzungsleistungen zur AHV-IV – 164 Millionen im Jahr 2020² (Finanzierung durch Bund, Kanton und Gemeinden)
- > Prämienverbilligung der Krankenkasse – 175 Millionen im Jahr 2020³ (Finanzierung durch Bund und Kantone)
- > kantonale Mutterschaftsbeiträge, darunter Mutterschaftsbeitrag im Bedarfsfall – 2 Millionen im Jahr 2020⁴ (Finanzierung durch den Kanton)
- > Familienzulagen für nichterwerbstätige Personen – 3,7 Millionen im Jahr 2020⁵ (Finanzierung durch Gemeinden, Kanton)
- > Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen – 5,8 Millionen im Jahr 2020⁶ (Finanzierung durch Kanton und Gemeinden)
- > Sozialhilfe – 39 Millionen im Jahr 2020⁷ (materielle Hilfe gemäss aktuellem Sozialhilfegesetz SHG; Finanzierung durch Gemeinden, Kanton)

2.2. Mandat/Vereinbarung mit Einrichtungen für besondere Problematiken

Über verschiedene, vom Staatsrat geleitete Präventionsprogramme werden zahlreichen Freiburger Einrichtungen Mandate für das Erbringen von spezifischen Leistungen anvertraut. Zu diesen Leistungen gehören namentlich:

- Unterstützungsmassnahmen für die Ausbildung und die berufliche Eingliederung (z. B. SAH, Lire et Écrire, frauenraum, Freiburger Rotes Kreuz, IPT – Intégration pour tous, Passerelles, OuverTür, Verein JeunesParents, Integrationspool+);
- die Prävention und die Bekämpfung von Überschuldung und Spielsucht (namentlich Caritas Freiburg, REPER, Impuls, FRC);
- die Unterstützung arbeitsbetroffener Mütter sowie junger Eltern (namentlich SOS Werdende Mütter, Verein JeunesParents);
- der Kindes- und Jugendschutz (Intake Jugendamt, Friedensgerichte);
- die Unterstützung von Opfern von Straftaten (Opferberatungsstelle, Frauenhaus);
- Förderaktivitäten für Kinder und Jugendliche (namentlich Association fribourgeoise pour l'animation socioculturelle AFASC, Verein zur Kinder- und Jugendförderung in Deutsch-freiburg VKJ, Frisbee, Verein FriTime, Maison de la petite enfance, Au bonheur des Touptits, REPER, Pro Junior Freiburg);
- die Unterstützung der pflegenden Angehörigen (z. B. Pflegende Angehörige Freiburg, Freiburger Rotes Kreuz);
- die Unterstützung der Integration mit Sprachkursen für Personen mit Migrationshintergrund (Freiburger Rotes Kreuz, Passerelles, LivrEchange, Caritas Schweiz, DeLiF, ORS, SAH usw.) oder Schwangerschaftsbegleitung für Migrantinnen (frauenraum);
- die Gesundheitsförderung und Prävention, namentlich mit Aktivitäten für die Förderung der psychischen Gesundheit (Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit FNPG, Verein Familienbegleitung, Paar- und Familienberatung, frauenraum, REPER, EX-pression, Ensemble-fr, AFAAP usw.);

² Kantonale Sozialversicherungsanstalt, Tätigkeitsbericht 2020, S. 34

³ Idem, S. 35.

⁴ Idem, S. 38.

⁵ Idem, S. 42.

⁶ Direktion für Gesundheit und Soziales, Tätigkeitsbericht 2020, S. 52.

⁷ Idem, S. 48.

- die im Rahmen der Seniorenpolitik Senior+ unterstützten Massnahmen (namentlich Pro Senectute, FNPG).

Insbesondere in Bezug auf die im Rahmen des SHG vergebenen Mandate, ermöglicht Art. 14 dem Staat, private Institutionen mit der Gewährung von Sozialhilfe für bestimmte Personengruppen zu beauftragen. Diese Dienste stellen eine spezifische Hilfe für ein Publikum mit besonderen Bedürfnissen dar (Obdachlosigkeit, Abhängigkeit, Überschuldung, häusliche Gewalt usw.). Sie ergänzen die regionalen Sozialdienste der Gemeinden dort, wo diese keine solch spezialisierte Hilfe erbringen können. Zu den spezialisierten Sozialdiensten gehören namentlich:

- > Verein La Tuile
- > Verein Banc public
- > Verein Fri-Santé – Raum für Beratung und Behandlung
- > Pro Infirmis
- > Pro Senectute
- > Caritas Freiburg
- > Stiftung Le Tremplin
- > Krebsliga
- > SOS werdende Mütter
- > Frauenhaus (Opferberatungsstelle)

Für die Konsolidierung des von der pandemiebedingten Krise auf die Probe gestellten Sozialschutznetzes wurden die spezialisierten Sozialdienste ab Beginn der Pandemie eingeladen, sich an der Taskforce für soziale Notfälle («Task force accueils d'urgence sociale», TAUS) zu beteiligen, die vom Sozialamt eingesetzt worden war. Alle sind der Einladung gefolgt. Durch ihr Engagement in diesen schwierigen Umständen konnten für die prekärsten Situationen Bereitschaftsdienste für den Zugang zu Notunterkünften, Pflege, Mahlzeiten, Finanzhilfen und Sozialberatung sichergestellt werden.

Der Staatsrat hat die Entwicklung der Lage aufmerksam verfolgt und übrigens im Rahmen des Voranschlags 2022, den der Grosse Rat im November 2021 genehmigte, eine Erhöhung der Subvention für bestimmte Strukturen vorgeschlagen. Es handelt sich um folgende Beträge:

- Caritas Freiburg für die Schuldenberatung: + 40 000 Franken
- Fri-Santé – Raum für Beratung und Behandlung: + 10 000 Franken
- Frauenhaus, Opferberatungsstelle: + 120 000 Franken
- Verein Begleitete Besuchstage Freiburg + 90 000 Franken

Im Wesentlichen ist sich der Staatsrat der Aufgabe und der Verantwortung bewusst, die den Organisationen zufallen, an die er Leistungsaufträge vergibt. Die dazugehörigen Anforderungen ermöglichen dem Auftraggeber, einerseits die Realisierung und die Qualität der Leistungen und andererseits die ordnungsgemässe Verwaltung der gewährten Subventionen sicherzustellen. Ausserdem enthalten die Leistungsaufträge Beträge für die Abdeckung der Betriebs- und Infrastrukturkosten. Diese Aufträge zielen auf Zielsetzungen der öffentlichen Politik ab und entsprechen klar abgegrenzten Bedürfnissen gemäss der geltenden Gesetzgebung.

Was den öffentlich-privaten Finanzierungsanteil in der Unterstützung von armutsbetroffenen Personen anbelangt, sind die Zahlen der bedarfsabhängigen Leistungen oben aufgeführt. Bei der Finanzierung der Freiburger Institutionen variiert der öffentlich-privater Anteil für jede von ihnen. Eine von der Arcanum Stiftung⁸ in Auftrag gegebene Studie bietet einen Überblick über ein Dutzend kleine und mittlere Freiburger Vereine (s. untenstehende Grafik). Die Autorin zeigt eine Konstante auf: «der Anteil der staatlichen Gelder beträgt oftmals mehr als 75 % der Gesamteinnahmen» und «der beschränkte Zugang zu privaten Finanzierungsquellen stellt eine erhebliche Herausforderung dar».

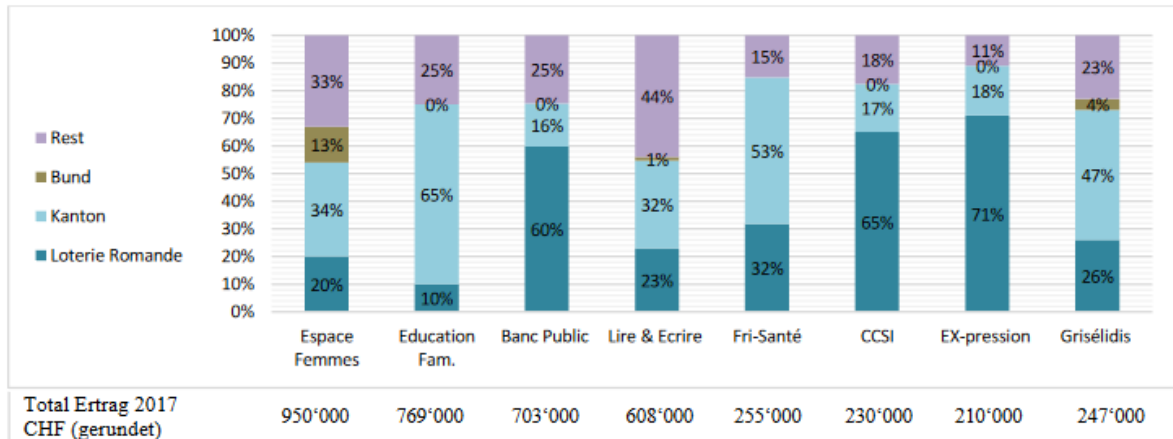


Abbildung 4: Finanzierungsmix 2017 (Quelle: s. Masterarbeit)

2.3. Weiterleitung innerhalb des Freiburger Sozialnetzwerks

Der Schalter für soziale Informationen und Beratung «Freiburg für alle» (freiburgfueralle.ch) informiert die Bevölkerung seit genau 10 Jahren über die verfügbaren Hilfen im Freiburger Netzwerk und verweist Personen, die danach fragen, an die sachdienlichsten professionellen Hilfsdienste. Diese Dienstleistung ist kostenlos, ohne Voranmeldung und vertraulich. Der Schalter optimiert die Nutzung der verfügbaren Leistungen, stärkt den Informationsfluss in der Bevölkerung und zwischen den Hilfsdiensten und verhindert Doppelspurigkeiten. Seit seiner Gründung führte dieser Schalter dazu, dass in mehreren Kantonen ähnliche Dispositive eingeführt wurden; das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) empfiehlt in seiner nationalen Strategie zur Armutsbekämpfung die Einrichtung solcher Schalter.⁹

2.4. Monitoring der sozialen Lage und der Armut sowie Verbesserung des Dispositivs

Die Gesamtheit der Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung der Armut sind auf die Programme abgestimmt, die die Ausrichtung der öffentlichen Politik definieren und entsprechend der Gesetzgebung umgesetzt werden. Die Ziele werden mit Leistungsaufträgen festgelegt und die Realisierungen mit Indikatoren überprüft. Die Verlängerung aller Subventionen stützt sich auf ein Monitoring der Tätigkeiten, die von den beauftragten Organisationen realisiert werden. In Überein-

⁸ BASCHUNG C., *Eine konzeptionelle Analyse für den Aufbau eines Kompetenzzentrums für kleine und mittelgrosse Nonprofit-Organisationen im sozialen Tätigkeitsbereich*, Freiburg, 2018.

⁹ Bericht des Bundesrates zum Nationalen Programm sowie in Erfüllung der Motion 14.3890 Sozialdemokratische Fraktion vom 25. September 2014, S. 41.

stimmung mit dem Subventionsgesetz wurden zwischen 2018 und 2019 in den Bereichen Sozialhilfe, Asylwesen und Opferhilfe erfolgreich Analysen durchgeführt.

Der Staatsrat ist sich nichtsdestotrotz bewusst, dass das Dispositiv des Sozialschutzes, wie die pandemiebedingte Krise gezeigt hat, Risiken ausgesetzt ist. Er hat beispielsweise die Schwierigkeiten beim Zugang zur Sozialhilfe beobachtet, denen sich bestimmte Bevölkerungsgruppen gegenüberübersehen können. Seine Aufmerksamkeit galt der Situation der armutsgefährdeten Haushalte, deren verfügbares Einkommen 60 % des Medianeinkommens entspricht. Dies betrifft 10 % der Bevölkerung des Kantons. Aus diesem Grund wird das Sozialschutzsystem laufend überprüft, namentlich mit folgenden Beurteilungen:

- > Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg: einmal pro Legislaturperiode. Ermöglicht dem Staatsrat, die Phänomene Armut und soziale Ungleichheiten auf Freiburger Gebiet zu überwachen. Die zweite Ausgabe des Berichts ist aufgrund einiger pandemiegeschuldeten, aufeinanderfolgenden Verzögerungen der Prioritäten für Ende 2022 geplant;
- > Pool zum Austausch über die sozialen Gegebenheiten im Kanton Freiburg: Im Juni 2020 ging die Hochschule für soziale Arbeit des Kantons Freiburg mit dem Kantonalen Sozialamt eine Partnerschaft ein und schuf den *Pool zum Austausch über die sozialen Gegebenheiten im Kanton Freiburg*. Gestützt auf die von «Freiburg für alle» gesammelten Daten soll der Pool zum Austausch wissenschaftliche Erkenntnisse produzieren, die ein besseres Verständnis der sozialen Probleme des Kantons und die Anpassung der sozialen Dispositive ermöglichen;
- > Studie über die Schwelleneffekte im Kanton Freiburg: fester Bestandteil der Strategie Nachhaltige Entwicklung. Ein externer Auftragnehmer (Büro Interface) wurde zwischen 2020 und 2021 beauftragt, eine Studie über die Schwelleneffekte der Freiburger Sozialleistungen durchzuführen. Dies ermöglichte, einige Klippen zu identifizieren und bestimmte zukünftige Gesetzesänderungen als Modell darzustellen;
- > Bericht über die Leistungen für Frauen und ihre Familien infolge des Postulats 2021-GC-25 de Weck/Fagherazzi;
- > Bericht über die Situation der Familien, der 2022 erscheint, infolge des Postulats 2019-GC-41 Meyer Lötscher/Mäder-Brühlhart

2.5. Gesetzgebungsarbeiten

Die Bemühungen des Staatsrats für die Stärkung der Prävention und der Bekämpfung der Armut zeigten sich 2021 an den Fortschritten auf legislativer Ebene. Zunächst genehmigte der Grosse Rat den Vorentwurf des Gesetzes über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (IHBUBG) mit einer Erhöhung der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen von 400 auf 956 Franken. Schliesslich wurden zwei Gesetzesvorentwürfe in die Vernehmlassung geschickt: der Vorentwurf des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen für Familien (FamELG) und der Vorentwurf des Sozialhilfegesetzes (SHG).

Der Vorentwurf des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen für Familien (FamELG) leistet Artikel 60 Abs. 2 der Freiburger Verfassung Folge. Der Staat möchte mit diesem neuen Gesetz Familien in bescheidenen Verhältnissen vorübergehend zu jener Zeit unterstützen, in dem ihre kleinen Kinder ständige Aufmerksamkeit erfordern. Die Eltern sollen sich sowohl um sie kümmern als auch ihre Berufstätigkeit weiterführen können, ohne in Armut zu geraten oder sich gezwungen zu sehen, Sozialhilfe zu beantragen.

Der Vorentwurf des Sozialhilfegesetzes (SHG) zielt im Besondern auf die Anpassung der Sozialhilfe an die Herausforderungen ab, die sich aus der Entwicklung unserer Gesellschaft ergeben. Er konsolidiert zudem die zentrale Rolle dieses letzten Auffangnetzes unseres Sozialschutzes. Die wichtigsten Neuerungen in Bezug auf das aktuelle Gesetz bestehen in der neuen Gebietsorganisation des Dispositivs, einer Verbesserung der den regionalen Sozialdiensten (RSD) zur Verfügung stehenden Hilfsmittel sowie in der Entwicklung einer Präventionspolitik.

Dieser letzte Schwerpunkt stellt eine wichtige Verbesserung dar, die mit der Einführung einer koordinierten Strategie umgesetzt wird. Artikel 9 des Gesetzesvorentwurfs sieht die Erstellung eines periodischen Aktionsplans gestützt auf den Bericht über die soziale Situation und die Armut vor. Diese Bestimmung verleiht dem Sozialsystem die Fähigkeit, sich an die Entwicklung der sozialen Problematiken anzupassen. Artikel 5 Abs. 2 legt fest, dass «der Staat und die Gemeinden [...] den Ursachen für Armut und soziale Ausgrenzung» vorbeugen und «die Entwicklung von Projekten für die Prävention [...] von sozialen und materiellen Schwierigkeiten» unterstützen. Der Vorentwurf sieht zudem die Stärkung der Ausbildung vor, um dauerhafte Lösungen für prekäre Situationen zu finden. Er führt zudem ein koordiniertes Informationssystem ein, das nicht nur den Informationsaustausch zwischen den Sozialhilfeorganen, sondern auch mit den Partnerdiensten vereinfacht, um die Aktivierung der Subsidiarität zu optimieren und so die Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu senken.

Die Vernehmlassungen dieser beiden Gesetzesvorentwürfe führte zu zahlreichen Antworten. Dazu gehört die Stellungnahme des Freiburger Gemeindeverbands (FGV), der der Ansicht ist, dass diese Gesetzesvorentwürfe eine Gelegenheit sind, Überlegungen zur Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden (DETTEC) anzustellen.

Was das «Manifest für die Würde» betrifft, nahm die Direktion für Gesundheit und Soziales den offenen Brief des Vereinskollektivs zur Kenntnis. Beim Staatsrat wurde am 4. Oktober 2021 eine formelle Petition eingereicht, auf die er parallel zur Antwort auf dieses Postulat geantwortet hat.

3. Schlussfolgerung

Die Prävention und Bekämpfung der Armut ist eine Priorität des Staatsrats. In den letzten Jahren haben mehrere Strategien und Programme in diesem Bereich zu einer Vielzahl von Massnahmen und Aktionen geführt. Seit der Gesundheitskrise des Coronavirus werden kurzfristige Massnahmen umgesetzt. Andere Arbeiten, insbesondere gesetzgeberische, sind in der Abschlussphase, namentlich das neue Sozialhilfegesetz und das neue Gesetz über die Ergänzungsleistungen für Familien. Von dieser Feststellung ausgehend, beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat:

- > das Postulat aufzuteilen;
- > den Abschnitt über die Analyse der Zweckmässigkeit einer Stärkung der kantonalen Strategie zur Prävention und Bekämpfung der Armut zu genehmigen und dem Grossen Rat einen Aktionsplan zu übermitteln. Dieser wird sich namentlich auf die Schlussfolgerungen des Berichts über die soziale Situation und die Armut stützen, der Ende 2022 geplant ist, sowie auf jene des Berichts über die Situation der Familien, der ebenfalls 2022 geplanten Folge des Postulats 2019-GC-41 Meyer Lötscher/Mäder-Brühlhart, erwähnt unter Punkt 2.4;
- > den Abschnitt zurückzuweisen, der sich auf die Übermittlung der Analyse der genauen Hilfe, die von den Vereinen geliefert wird, auf ihre Notwendigkeit, auf den öffentlich-privaten Finanzierungsanteil in der Hilfe für armutsbetroffene Personen sowie auf die Analyse der Wirksamkeit

der Funktionsmechanismen der Sozialhilfe bezieht. Er ist der Ansicht, diese verschiedenen angesprochenen Punkte in dieser Antwort beantwortet zu haben.

Wird die Aufteilung zurückgewiesen, beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, das Postulat zurückzuweisen.

30. November 2021