



Bericht 2022-DSAS-20

7. November 2023

Rückerstattung der Sozialhilfe: Wovon sprechen wir?

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat 2021-GC-130 de Weck Antoinette / Pythoud-Gaillard Chantal.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Rückerstattung der materiellen Hilfe: Definitionen und Unterschiede	3
2.1	Rückerstattung bei unrechtmässigem Bezug	4
2.2	Rückerstattung von Vorschüssen	4
2.3	Rückerstattung bei rechtmässigem Bezug	5
3	Umfrage bei den regionalen Sozialdiensten	6
3.1	Methodik	6
3.2	Ergebnisse	6
3.2.1	Unrechtmässiger Bezug	6
3.2.2	Vorschüsse	6
3.2.3	Rechtmässiger Bezug	7
4	Auswirkungen der Rückerstattungspflicht der materiellen Hilfe	7
4.1	Einnahmen aus Rückerstattungen	7
4.1.1	Unrechtmässiger Bezug	8
4.1.2	Vorschüsse	9
4.1.3	Rechtmässiger Bezug	9
4.2	Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der Rückerstattungen	10
4.2.1	Unrechtmässiger Bezug	10
4.2.2	Vorschüsse	11
4.2.3	Rechtmässiger Bezug	11
4.2.4	Fazit	12
4.3	Auswirkungen der Rückerstattungspflicht	13
4.3.1	Austritte aus der Sozialhilfe und sozio-professionelle Wiedereingliederung	13
4.3.2	Ressourcen in den RSD	13

4.3.3	Rückerstattungspflicht: Faktor für Verzicht auf Sozialhilfe?	13
4.4	Anwendung während der COVID-19-Krise	15
5	Grundsatz der Rückerstattungspflicht	15
5.1	Voraussetzung der Rückerstattung	16
5.2	Anwendung in anderen Kantonen	16
6	Schlussbemerkungen	17

1 Einleitung

Der vorliegende Bericht beantwortet die im Postulat 2021-GC-130 «Rückerstattung der Sozialhilfe: Wovon sprechen wir?» formulierten Fragen, das am 14. September 2021 von den Grossrätinnen Antoinette de Weck und Chantal Pythoud-Gaillard eingereicht und begründet und am 4. Februar 2022 vom Grossen Rat angenommen wurde. Die Postulantinnen rufen in Erinnerung, dass die Rückerstattung der Sozialhilfe während der COVID-19-Pandemie regelmässig im Gespräch war. Sie wurde von Organisationen, die sich für Menschen in prekären Situationen einsetzen, kritisiert. Die Motion 2020-GC-160 Fagherazzi / Cotting-Chardonnens schlug deren Abschaffung vor. Diese Motion wurde mit 53 zu 45 Stimmen bei einer Enthaltung abgelehnt. Ein Teil der Parlamentarierinnen und Parlamentarier war jedoch der Ansicht, dass die Frage im Rahmen der Reform des Sozialhilfegesetzes erneut zu prüfen sei.¹ Auch im Postulat 2021-GC-130 wurde der Staatsrat aufgefordert, einen Bericht zu verfassen, um konkrete Anhaltspunkte in die Debatte einzubringen.

Ziel ist es daher, die Anwendung der Sozialhilfe-Rückerstattungspflicht durch die regionalen Sozialdienste (RSD) zu beurteilen, die Bedingungen, an die sie geknüpft ist, den damit verbundenen Verwaltungsaufwand und wie hoch die jährlichen Einnahmen aus den Rückerstattungen ausfallen. Der Bericht muss auch klären, ob die Anforderungen während der Gesundheitskrise gesenkt wurden, und eine Schätzung der Anzahl der Personen enthalten, die aufgrund der Rückerstattungspflicht auf Sozialhilfe verzichten, sowie die Auswirkungen der Nichtinanspruchnahme nennen. Darüber hinaus wurde der Staatsrat während der parlamentarischen Debatte über das Postulat gebeten,² die direkten finanziellen Folgen einer Nichtrückerstattung zu beurteilen. Die Erfahrung anderer Kantone sollte die Annahmen veranschaulichen.

Der Bericht besteht aus einem ersten theoretischen Teil, in dem die Definitionen der verschiedenen Arten von Rückerstattungen und deren Unterschiede genannt werden. Im zweiten Teil werden die Ergebnisse einer Umfrage vorgestellt, die zwischen März und Juni 2022 bei den regionalen Sozialdiensten des Kantons durchgeführt wurde. Im dritten Teil werden einige Auswirkungen der Rückerstattungspflicht der Sozialhilfe erläutert und die direkten finanziellen Folgen eingeschätzt, sollte diese Pflicht abgeschafft werden.

2 Rückerstattung der materiellen Hilfe: Definitionen und Unterschiede

Die Sozialhilfe ist das letzte Auffangnetz des öffentlichen Sozialversicherungssystems. Sie umfasst die Prävention, die persönliche Hilfe, die materielle Hilfe und die Massnahme zur sozialen Eingliederung. Die materielle Hilfe besteht in Geld, in Naturalleistungen oder erfolgt innerhalb eines Vertrags zur sozialen Eingliederung (Art. 4 Abs. 4 Sozialhilfegesetz vom 14. November 1991 [SGF 831.0.1; SHG]).

Gemäss dem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (SR 851.1; ZUG) richtet sich die Rückerstattungspflicht der materiellen Hilfe des Unterstützten nach dem kantonalen Recht. Daher ist es Sache der Behörden und Gerichte dieses Kantons, solche Ansprüche geltend zu machen und zu beurteilen (Art. 26 Abs. 1 ZUG).

In Freiburg wird wie in allen Schweizer Kantonen zwischen der Rückerstattung von unrechtmässig bezogener wirtschaftlicher Hilfe und der Rückerstattung von rechtmässig bezogener Hilfe unterschieden, wobei letztere wichtige Besonderheiten aufweist, die im Folgenden näher erläutert werden.

¹ Amtliches Tagblatt des Grossen Rates, 25. März 2021, S. 824 ff.

² Amtliches Tagblatt des Grossen Rates, 4. Februar 2022, S. 127 ff.

2.1 Rückerstattung bei unrechtmässigem Bezug

Artikel 30 SHG stellt die gesetzliche Grundlage für die Rückerstattung von laut Gesetz unrechtmässig bezogener materieller Hilfe dar:

¹ Wer infolge unwahrer oder unvollständiger Angaben materielle Hilfe bezogen hat, hat den zu Unrecht bezogenen Betrag zurückzuerstatten.

² Ein Erlass kann hingegen gewährt werden, wenn der Gesuchsteller gutgläubig gehandelt hat und wenn die Rückerstattung des zu Unrecht bezogenen Betrages für ihn eine grosse Härte bedeuten würde. Im letzteren Fall nimmt der Sozialdienst in der Regel eine Verrechnung über das nächste Budget vor.

Dabei kann es sich um einen Fehler der Person handeln, zum Beispiel, wenn sie es versäumt hat, dem Sozialdienst ein Einkommen zu melden, aber auch um einen Fehler des Sozialdienstes, wenn er beispielsweise weiterhin eine Integrationszulage gewährt, obwohl die Massnahme zur sozialen Eingliederung beendet war.

Nach den Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (nachfolgend: SKOS)³, müssen alle unrechtmässig bezogenen oder zweckentfremdet verwendeten Leistungen rückerstattet werden. Kein Kanton verzichtet auf die Rückerstattung dieser Sozialhilfeleistungen.⁴

Das Kantonale Sozialamt (KSA) bezieht sich auf die SKOS-Richtlinien und empfiehlt, bei der Rückerstattung von unrechtmässig bezogener materieller Hilfe nach genauen Regeln vorzugehen. Die Rückerstattung ist sowohl während der Zeit, in der die Person materiell unterstützt wird, als auch nach dem Austritt aus der Sozialhilfe zulässig. Findet die Rückerstattung während der Zeit statt, in der die Person unterstützt wird, kann sie in Raten erfolgen, die von der gewährten materiellen Hilfe abgezogen werden. Dabei ist zu beachten, dass der Rückerstattungsbetrag (einschliesslich eventueller Sanktionen) nicht weiter gehen darf als bis zur maximal zulässigen Limite für Leistungskürzungen von 30 %. Somit ist die Unterstützung als Ganzes zu berücksichtigen. Ein Erlass kann gewährt werden, wenn die Person in gutem Glauben war und die Rückerstattung sie in eine wirtschaftliche Notlage bringen würde.

2.2 Rückerstattung von Vorschüssen

Unter Vorschuss versteht man den Vorgang, bei dem der Sozialdienst während des Wartens auf die Zahlung eines leistungspflichtigen Dritten materielle Hilfe leistet. Wenn dieser Dritte einen rückwirkenden Anspruch auf Leistungen oder Beiträge anerkennt, entscheidet er über eine rückwirkende Zahlung.

Wie bei der unrechtmässig bezogenen materiellen Hilfe wurde auch die Rückerstattungspflicht eines Vorschusses in keinem Kanton abgeschafft. Dies würde gegen den Grundsatz des Verbots einer Überentschädigung verstossen.

Das SHG nimmt an zwei Stellen auf Vorschüsse Bezug. Ein erster solcher Bezug findet sich in Artikel 29 Absatz 4: «Der Sozialdienst, der eine materielle Hilfe als Vorschuss auf Leistungen leistungspflichtiger Versicherungen oder Dritte gewährt, tritt bis in Höhe der erteilten materiellen Hilfe in die Ansprüche des Hilfeempfängers ein.»

Die zweite Erwähnung findet sich in Artikel 37a Absatz 1: ... «mit Busse [kann] bestraft werden, wer Vorschüsse der Sozialhilfe, die als Vorschuss auf Leistungen von Versicherungen oder Dritter geleistet werden, nicht zurückerstattet.»

Der Begriff Vorschuss ist eng verbunden mit dem Begriff der gesetzlichen Abtretung von Ansprüchen, die mit Artikel 29 Absatz 4 SHG eingeführt wurde und am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist. In seiner Botschaft zum Gesetzesentwurf zur Änderung des SHG legte der Staatsrat das Ziel dieser neuen Bestimmung dar: «Dank der gesetzlich verankerten Abtretung von Ansprüchen wird sich der zuständige Sozialdienst direkt an die Sozial- oder Privatversicherungen sowie die Ausgleichskassen wenden können, um Leistungen ausbezahlt zu bekommen, die

³ Konzepte und Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe, Fassung vom 1. Januar 2023 (5. Auflage, ergänzt), SKOS, https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL_E_1

⁴ Vgl. Richtlinien der SKOS E.1.

rückwirkend ausgerichtet werden und dazu bestimmt sind, einen Erwerbsausfall zu decken, der schon ganz oder teilweise durch eine finanzielle Hilfe gedeckt worden ist.»⁵

Mit der Einführung der gesetzlichen Abtretung von Ansprüchen ist es möglich, insbesondere zwischen der Verrechnung eines Vorschusses und der Rückerstattung der materiellen Hilfe zu unterscheiden. Die neuere Rechtsprechung macht auf die Wichtigkeit dieser Unterscheidung aufmerksam: «Die direkte Rückerstattung durch den Hilfeempfänger betrifft Fälle, in denen sich seine finanzielle Lage so weit verbessert, dass es ihm möglich wird, nicht nur wirtschaftlich unabhängig zu sein, sondern auch einen Teil seines Einkommens oder Vermögens für die Rückerstattung von Leistungen der materiellen Hilfe zu verwenden, die ihm in der Vergangenheit gewährt wurde [...]. Der Eintritt des Sozialdienstes in die Rechte gegenüber einem Dritten betrifft hauptsächlich die Fälle, in denen einem Hilfeempfänger materielle Hilfe als Vorschuss geleistet wurde, während er für denselben Zeitraum Ansprüche gegenüber Dritten geltend machen konnte (z. B. ausstehender Lohn, Versicherungsleistungen, familienrechtliche Unterhaltsbeiträge usw.)».⁶

Die unterschiedliche Handhabung der beiden oben genannten Hypothesen findet ihren Ausdruck auch in Artikel 18 des freiburgischen Ausführungsreglements zum Sozialhilfegesetz vom 30. November 1999 (ARSHG; SGF 831.0.11). Dieser Artikel legt nämlich fest, dass «der Sozialdienst [...] der Sozialkommission oder dem KSA die Fälle zur Entscheidung [unterbreitet], in denen die Rückerstattung der gewährten materiellen Hilfe in Betracht kommt (Abs. 1). Wurde materielle Hilfe als Vorschuss auf Sozialversicherungsleistungen gewährt, so beantragt der Sozialdienst oder das Kantonale Sozialamt bei der zuständigen Amtsstelle eine retroaktive Rentenauszahlung zu seinen Gunsten (Abs. 2)».⁷

Im Rahmen der Sozialhilfe beziehen sich die meisten Vorschüsse (gemessen am finanziellen Volumen) auf Sozialversicherungsleistungen, aber es bestehen auch andere Leistungen, für die ein Sozialdienst einen Vorschuss gewährt hat, zum Beispiel Familienzulagen, Stipendien oder Verbilligungen der Krankenkassenprämien.

2.3 Rückerstattung bei rechtmässigem Bezug

Wer materielle Hilfe erhalten hat, muss diese ganz oder teilweise zurückerstatten, sobald die finanziellen Verhältnisse es ihm gestatten. Die Rückkehr zur finanziellen Unabhängigkeit ist jedoch das vorrangige Ziel der Sozialhilfe. Angesichts dieses Ziels sind Leistungen, die zur Förderung der beruflichen und der sozialen Eingliederung gewährt werden, nicht zurückzuerstatten (Art. 29 Abs. 1 SHG).

Für die Rückerstattung bei rechtmässigem Bezug verweist das KSA auf die SKOS-Richtlinien und empfiehlt, Personen, die aufgrund eines Vermögensanfalls keine materielle Hilfe mehr benötigen, einen angemessenen Betrag zu belassen. Um die zurückzuerstattende materielle Hilfe zu bemessen, empfiehlt die SKOS, ein erweitertes Budget zu erstellen. Wenn die materielle Hilfe mehrere Jahre gedauert hat, ist die Rückerstattung frühestens ein Jahr nach Beendigung der materiellen Hilfe einzufordern, dies im Hinblick auf die Konsolidierung der sozialen und wirtschaftlichen Wiedereingliederung. Schliesslich sollte die Rückerstattung insgesamt nicht länger als vier Jahre dauern.

⁵ Amtliches Tagblatt des Grossen Rates, Dezember 2010, S. 2246

⁶ Urteil KG FR 605 2020 53 vom 26. Juli 2021; siehe auch Urteile KG FR 605 2017 36 vom 5. Juli 2018, E. 4.2, 605 2017 228 vom 5. Juni 2018, E. 2

⁷ Urteil KG FR 605 2017 228 vom 5. Juni 2018, E. 2.2

3 Umfrage bei den regionalen Sozialdiensten

In seiner Antwort vom 21. Dezember 2021 auf das Postulat «Rückerstattung der Sozialhilfe: Wovon sprechen wir?» legte der Staatsrat die Notwendigkeit dar, dass bei den regionalen Sozialdiensten (RSD) eine neue Umfrage durchzuführen sei, um aktuelle Ergebnisse zu erhalten, weil die letzte Umfrage aus dem Jahre 2009 stamme. Daher wurde ein Fragebogen mit rund 30 Fragen ausgearbeitet, der von der Direktion für Gesundheit und Soziales am 4. März 2022 den 21 RSD zugestellt wurde. Die Frist zur Beantwortung der Fragen wurde auf den 30. Juni 2022 festgesetzt. Alle RSD haben den Fragebogen korrekt ausgefüllt eingereicht.

3.1 Methodik

Um aktuelle Daten ausserhalb des Kontextes der Gesundheitskrise zu erhalten, fokussierte das KSA bei seinen Fragen auf das Kalenderjahr 2019; aufgrund der aufwändigen Datenerhebung für die Umfrage beschränkte es sich dabei auf ein einziges Jahr.

Die Ergebnisse wurden vom KSA analysiert. Wenn es Widersprüche zwischen den eingereichten Antworten und den dem KSA zur Verfügung stehenden Informationen gab, wurden die RSD erneut kontaktiert, um die übermittelten Daten zu überprüfen und zu ergänzen. Ein solcher Austausch fand mit etwa zehn RSD statt.

Schliesslich wurden die Umfrageergebnisse an der Fachstellenkonferenz der RSD vom 1. Dezember 2022 vorgestellt.

Die Funktionsweise der RSD oder der Computerprogramme kann zu Nuancen bei den Antworten führen, die im Rahmen dieser Umfrage berücksichtigt wurden. Zudem waren die RSD manchmal nicht in der Lage, alle Fragen zu beantworten. Im Falle fehlender Daten haben einige Sozialdienste Schätzungen auf der Grundlage der Vorjahre eingereicht. Weil schliesslich vier RSD im Jahr 2021 zu einem einzigen Sozialdienst fusionierten, war es diesem nicht möglich, alle verlangten Informationen zusammenzutragen.

3.2 Ergebnisse

3.2.1 Unrechtmässiger Bezug

Alle RSD verlangen systematisch die Rückerstattung der zu Unrecht bezogenen materiellen Hilfe gemäss Artikel 30 SHG, wenn die begünstigte Person unwahre oder unvollständige Angaben gemacht hat.

Die Mehrheit der RSD gewährt gemäss Artikel 30 Absatz 2 SHG einen Erlass, wenn die begünstigte Person gutgläubig war und wenn die Rückerstattung des zu Unrecht bezogenen Betrags für sie eine grosse Härte bedeuten würde.

Die Umfrage zeigt, dass sich die Lancierung des Verfahrens von Sozialdienst zu Sozialdienst stark unterscheidet: Bei acht RSD wird das Verfahren von der Sozialkommission eröffnet, während es bei den anderen direkt innerhalb des RSD durchgeführt wird. Bei vier RSD entscheidet die Leiterin oder der Leiter über die Eröffnung des Verfahrens. Bei drei RSD ist es die Aufgabe der oder dem mit dem Dossier vertrauten Sozialarbeiterin oder Sozialarbeiters. In mehreren RSD kommt es auf die Situation an (Leiterin oder Leiter der Sozialdienstes, Sozialarbeiterin oder Sozialarbeiter, Sekretariat oder sogar eine Juristin oder ein Jurist).

Siebzehn RSD führen an, manchmal eine Betreibung gegen eine Hilfeempfängerin oder einen Hilfeempfänger einzuleiten, wenn die unrechtmässig bezogene materielle Hilfe nicht zurückerstattet wird. Dies trifft jedoch auf weniger als 10 % der Missbrauchsfälle zu.

3.2.2 Vorschüsse

Alle RSD verlangen systematisch die Rückerstattung der materiellen Hilfe, die als Vorschuss auf Leistungen leistungspflichtiger Versicherungen oder Dritter gewährt wurde, gemäss der gesetzlichen Abtretung (Art. 29 Abs. 4 SHG).

Ebenso errichten alle RSD bei Vorschusszahlungen Sicherheiten, in den meisten Fällen in Form einer Abtretung, in einigen Sonderfällen in Form von Verpfändungen oder Schuldbriefen (bei Immobilien).

Fünfzehn RSD lassen die materiell unterstützte Person im Sinne von Artikel 24 Abs. 4 SHG systematisch eine Vollmacht unterzeichnen, während sechs RSD diese Modalität *ad hoc* regeln.

In 19 RSD gibt es ein standardisiertes Verfahren für die Rückerstattung von Vorschüssen.

3.2.3 Rechtmässiger Bezug

Alle RSD verlangen die Rückerstattung von rechtmässig bezogener materieller Hilfe. Siebzehn RSD verlangen systematisch eine Rückerstattung, wenn sich die Personen wieder in einer besseren Vermögenssituation befinden, und vier RSD wenden diese Anforderung durch eine Triage an. Diese vier RSD sind der Ansicht, dass ehemalige Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialempfänger nach dem Austritt aus dem System in der Regel ein zu geringes Einkommen erzielen, und berücksichtigen die Komplexität der Fälle und die Verfahrenskosten. Als Gründe werden Zeit- und Ressourcenmangel genannt. Diese Anmerkungen stammen hauptsächlich von kleinen RSD. Zudem sei es oft schwierig oder gar unmöglich, Informationen über Personen zu erhalten, die den Kanton verlassen haben.

Dies erklärt eine gewisse Ungleichheit in der Handhabung zwischen den Sozialdiensten. Ein einziger RSD verlangt die Rückerstattung unmittelbar nach dem Austritt aus der Sozialhilfe. Die anderen haben einen Zeitraum festgelegt, bevor sie das Verfahren einleiten. Dieser Zeitraum beträgt entsprechend den Empfehlungen der SKOS in der Regel ein Jahr.

Bei einer positiven Antwort auf die Rückerstattungsforderung wird die betreffende Person bei sechs RSD in den Sozialdienst eingeladen, während bei 13 RSD die Person bei der Analyse des Dossiers nicht anwesend ist. In allen Fällen ist das rechtliche Gehör zu gewähren.

Zwischen den einzelnen Sozialdiensten bestehen erhebliche Unterschiede bezüglich der Person, der die Aufgabe zukommt, die Analyse durchzuführen. Häufig ist es die Sozialarbeiterin oder der Sozialarbeiter. Manchmal ist es das Sekretariat oder sogar die Leiterin oder der Leiter des Sozialdienstes. Dies lässt sich, wie bereits erwähnt, auch mit der Grösse des Sozialdienstes und der vorgenommenen Aufteilung zwischen Verwaltungs- und Fachpersonal erklären.

Dreizehn RSD kontrollieren regelmässig das Konkursregister, um zu prüfen, ob mögliche Erbverzicht vorliegen.

Vierzehn RSD kontrollieren regelmässig die Todesfälle, um zu überprüfen, ob eine Person verstorben ist, die früher Sozialhilfe bezogen hat, mit dem Ziel, die Rückerstattung gegebenenfalls bei den Erben einzufordern.

Bezüglich der Betreibungen von rechtmässig bezogener Hilfe verhält es sich wie folgt:

- > neun RSD leiten keine Schritte zur Betreibung ein
- > sieben RSD machen dies «nicht häufig»
- > drei RSD machen dies bei 5 % der betreuten Fälle
- > zwei RSD machen dies bei 10 % der betreuten Fälle

Diese Unterschiede in der Praxis lassen sich mit denselben Gründen erklären, die zuvor von den RSD genannt wurden.

4 Auswirkungen der Rückerstattungspflicht der materiellen Hilfe

4.1 Einnahmen aus Rückerstattungen

Im Jahr 2019 belief sich die Gesamtsumme der Rückerstattungen auf 16 250 297 Franken.

In diesem Kapitel werden zunächst die Einnahmen für jede Art von Rückerstattung dargestellt und dann in Relation zu den eingesetzten Ressourcen gesetzt (Rückforderungen, Mahnungen, Bearbeitung). Danach geht das Kapitel kurz auf die Auswirkungen der Rückerstattungspflicht ein und, schliesslich, auf die Situation während der Pandemie; eine Frage, die im Postulat aufgeworfen wurde.

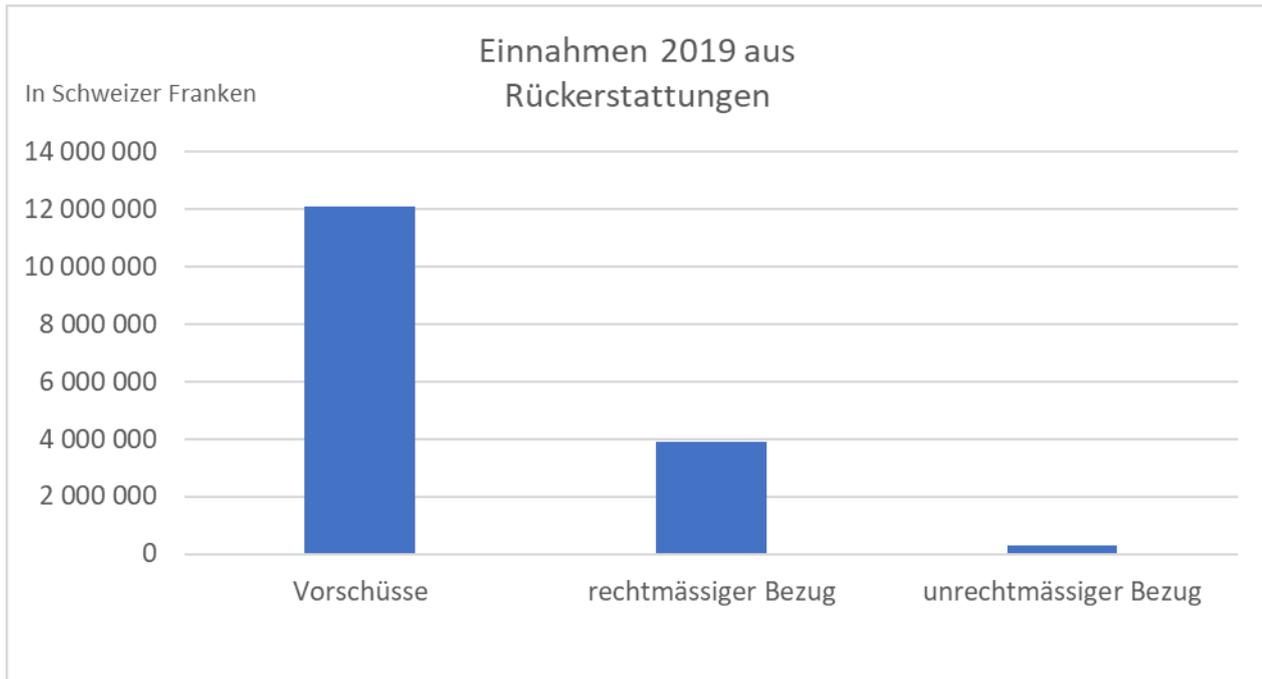


Abb. 1

4.1.1 Unrechtmässiger Bezug

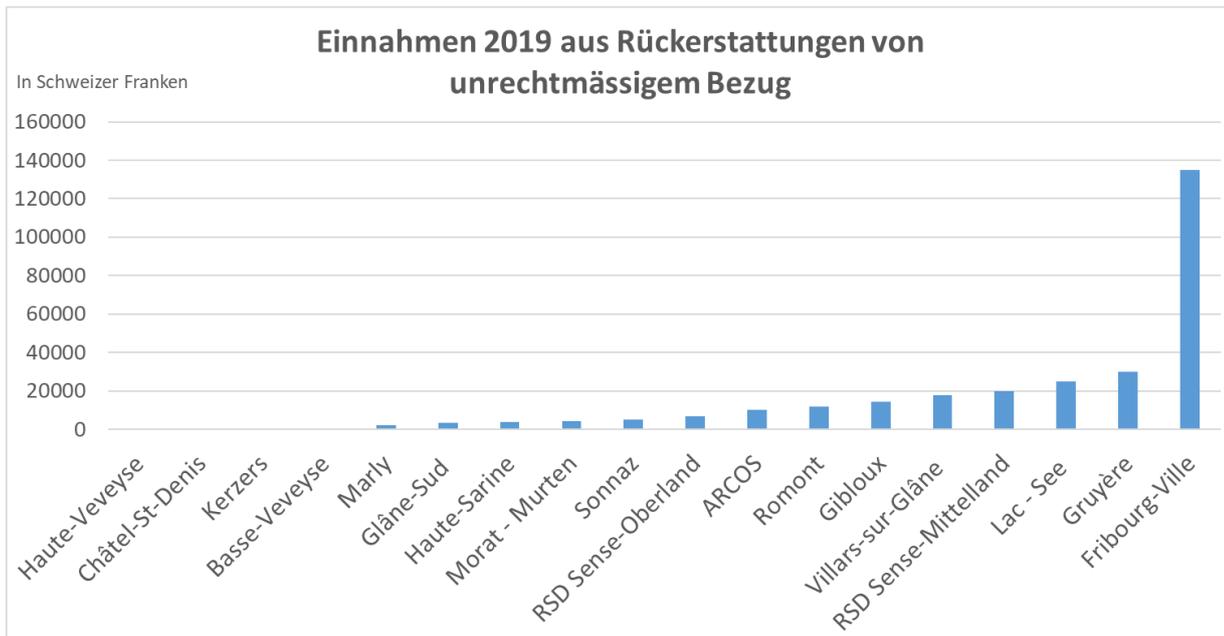


Abb. 2

Im Jahr 2019 beläuft sich die Summe aller von den RSD eingenommenen Rückerstattungen unrechtmässiger Bezüge auf 288 420 Franken (drei RSD konnten keinen Betrag angeben). Dies entspricht durchschnittlich 2 % der eingenommenen Rückerstattungen und weniger als 1 % der ausbezahlten materiellen Hilfe. In den Sozialdiensten betreffen diese Rückerstattungen nur 5 % der aktiven Fälle (Fälle, für die im Laufe des Jahres mindestens eine Transaktion stattgefunden hat).

4.1.2 Vorschüsse

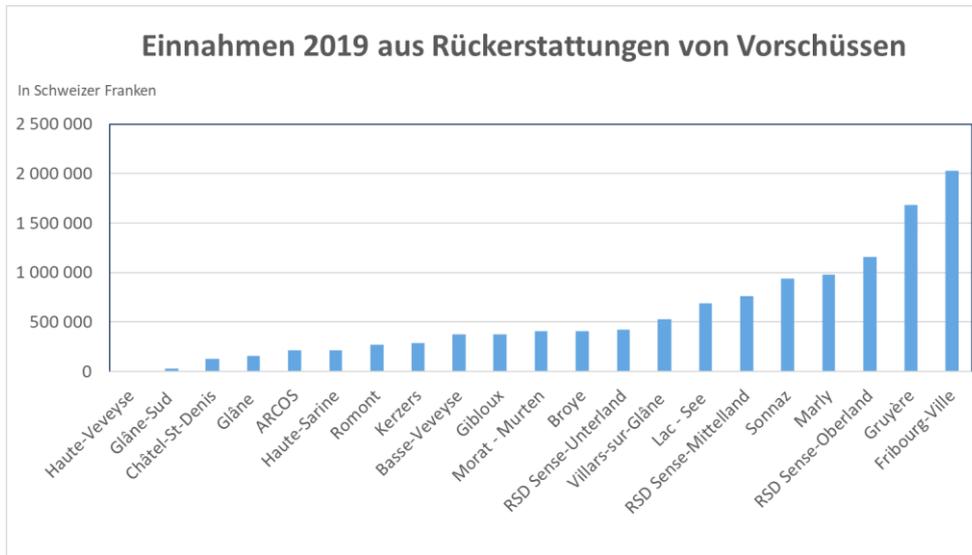


Abb. 3

Die Summe aller Rückerstattungen von Vorschüssen, die von den 21 RSD im Jahr 2019 eingenommen wurden, beläuft sich auf 12 081 515 Franken. Dieses Ergebnis entspricht 74 % aller Rückerstattungen für materielle Hilfe.

Die aus den Vorschüssen zurückerhaltene Summe entspricht 28 % der gesamten gewährten materiellen Hilfe vor der Aufteilung zwischen Staat und Gemeinden. Mit anderen Worten: Mehr als ein Viertel der gesamten gewährten materiellen Hilfe wird als Rückübertragung von Vorschüssen wieder eingezogen.

Die Rückerstattung von Vorschüssen betrifft im Durchschnitt 40 % der aktiven Fälle.

4.1.3 Rechtmässiger Bezug

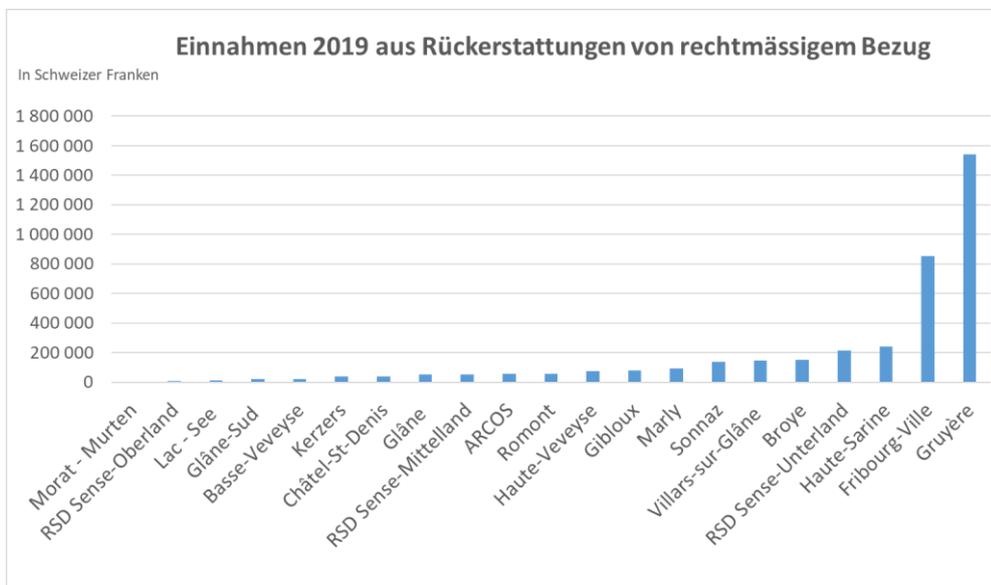


Abb. 4

Die Gesamtsumme aller Rückerstattungen von rechtmässig bezogener materieller Hilfe, die von den 21 RSD im Jahr 2019 eingenommen wurden, beläuft sich auf 3 880 362 Franken. Dies entspricht 24 % der eingenommenen Rückerstattungen und entspricht 9 % der ausbezahlten materiellen Hilfe.

Die rechtmässig bezogene materielle Hilfe muss zurückerstattet werden, wenn die Person zu Vermögen gelangt und sich dadurch *in günstigen Verhältnissen*⁸ befindet. Diese werden entweder bei Vermögensanfall, zum Beispiel durch Erbschaft, Schenkung oder Lotteriegewinn, oder durch Erwerbstätigkeit ermöglicht.

Bei diesen Rückerstattungen stammen 1 660 470 Franken aus einer Erwerbstätigkeit. Dieser Betrag ist eine Schätzung basierend auf elf RSD, welche die Rückerstattungen aufgrund einer Erwerbstätigkeit ermitteln können. Nach dieser Schätzung würde die Rückerstattung von Erwerbseinkommen 43 % der Rückerstattungen von rechtmässig bezogener materieller Hilfe betragen, was 10 % aller Rückerstattungen entspricht (vgl. Abb. 7). Diese Schätzungen sind mit Vorsicht zu betrachten, da sie nur auf der Hälfte der RSD abstützen.

Die anderen Rückerstattungen aus rechtmässigem Bezug stammen aus Erbschaften, Schenkungen oder Lotteriegewinnen. Im Jahre 2019 betrugen sie 2 219 892 Franken; dies entspricht 57 % aus Rückerstattungen aus rechtmässigem Bezug und 14 % aus einkassierten Rückerstattungen, und entspricht 5 % der geleisteten materiellen Hilfe.

Basierend auf dieser Unterscheidung kann der konkrete Anteil aus Rückerstattungen aus einer Erwerbstätigkeit gemäss den RSD eingeschätzt werden, wie in folgenden Beispielen:

- > Für den RSD Greyerz würden die Rückerstattungen aus einer Erwerbstätigkeit 250 650 Franken im Jahr 2019 betragen. Im Verhältnis zu den Rückerstattungen an den RSD Greyerz wäre dies ein Anteil von 16 %, was 3 % der von diesem Sozialdienst geleisteten materiellen Hilfe entspricht.
- > Für den Sozialdienst der Stadt Freiburg würde sich der Anteil für das Jahr 2019 auf 419 000 Franken belaufen, was 6 % der von diesem Dienst gewährten materiellen Hilfe entspricht.
- > Für den Sozialdienst der Boye würde der Anteil der Rückerstattungen aus einer Erwerbstätigkeit rund 50 000 Franken pro Jahr betragen, das heisst 1,4 % der von diesem RSD geleisteten materiellen Hilfe.

Bei den Sozialdiensten betraf die Rückerstattung aus Einkommen und Vermögen durchschnittlich 33 % der aktiven Fälle. Vier RSD führten auf Antrag eines Hilfeempfängers einen Schulderlass durch. Insgesamt wurden 41 Schulderlasse für einen total eingenommenen Betrag von 320 045 Franken gewährt.

4.2 Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der Rückerstattungen

In den Sozialdiensten ist die für die Umsetzung der Rückerstattungen vorgesehene Dotation an Vollzeitäquivalenten (VZÄ) manchmal schwierig festzustellen, weil sie oft integrierender Bestandteil des Pflichtenheft der Sozialarbeiterinnen oder Sozialarbeiter und des Verwaltungspersonals ist. Die folgenden Ergebnisse basieren auf den Schätzungen der RSD und liefern eine Grössenordnung.

4.2.1 Unrechtmässiger Bezug

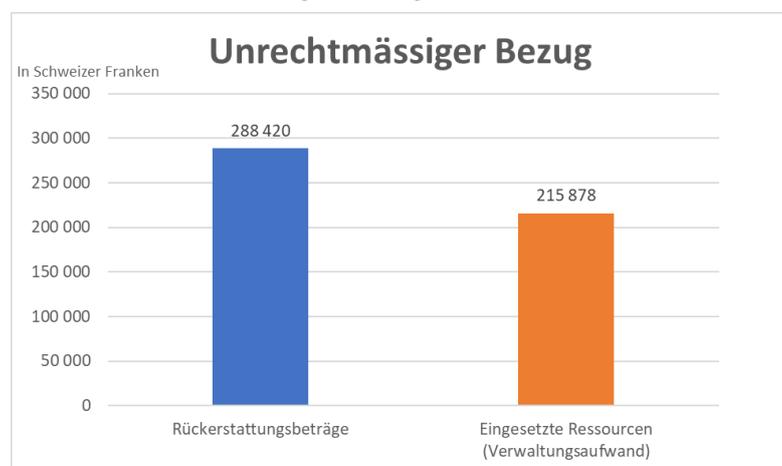


Abb. 5

⁸ Vgl. SKOS-Richtlinien E.2.1, Günstige Verhältnisse

Die RSD verfügen über rund 0,1 VZÄ pro Sozialdienst, die für die Umsetzung der Rückerstattung von unrechtmässig bezogenen Beträgen zuständig sind.

Auf der Grundlage der von den RSD kommunizierten Beträge und nach Extrapolation belaufen sich die jährlichen Kosten (Personal, IT-Kosten usw.), die den 21 RSD für die Rückerstattung unrechtmässiger Bezüge entstehen, auf insgesamt 215 880 Franken bei geschätzten Gesamteinnahmen von 288 420 Franken. Die Ressourcen, die eingesetzt werden, um unrechtmässige Bezüge zurückzuerhalten, erweisen sich somit als verhältnismässig gross.

4.2.2 Vorschüsse

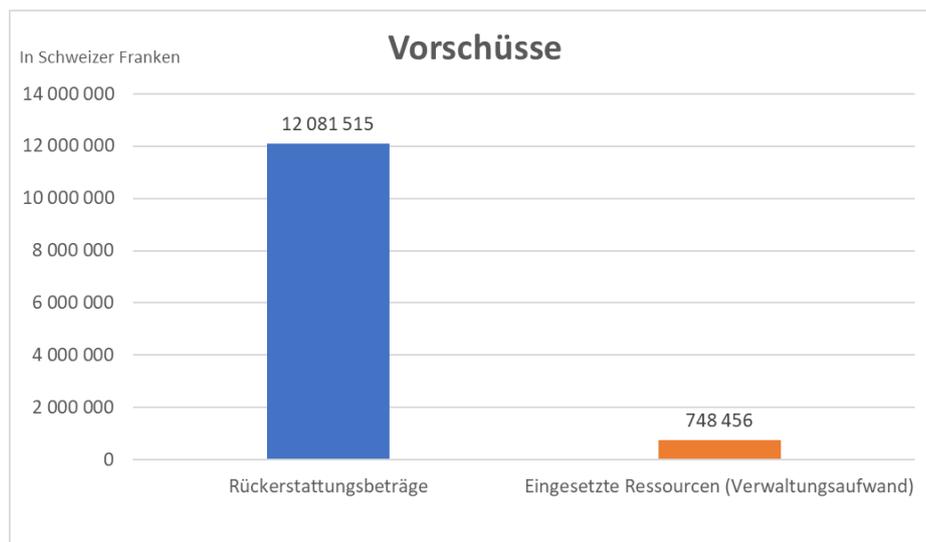


Abb. 6

Die für die Rückerstattung der Vorschüsse vorgesehene Personaldotation beträgt durchschnittlich 0,35 VZÄ pro RSD. Der jährliche Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der Rückerstattung der Vorschüsse beläuft sich gemäss den RSD auf insgesamt 748 460 Franken. Vergleicht man den Verwaltungsaufwand mit den Einnahmen, die jährlich durch die Rückübertragung der Vorschüsse erzielt werden, erweist sich das Geschäftsjahr mit Gesamteinnahmen von 12 081 515 Franken als rentabel.

4.2.3 Rechtmässiger Bezug

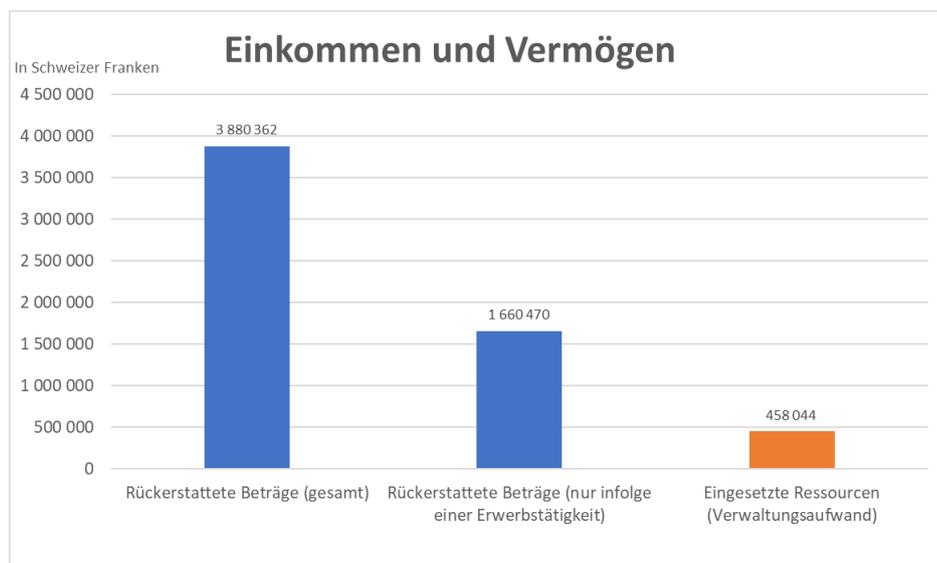


Abb. 7

Die Personaldotation für die Rückerstattung der rechtmässig bezogenen materiellen Hilfe beträgt durchschnittlich 0,2 VZÄ pro RSD. Die jährlichen Kosten belaufen sich auf 458 044 Franken bei Einnahmen von 3 880 362 Franken (davon 1 660 470 Franken aus Einkommen). Aus buchhalterischer Sicht ist das Ergebnis somit positiv.

4.2.4 Fazit

Die verschiedenen Arten von Rückerstattungen und die Anteile sind in untenstehender Tabelle zusammengefasst. Die vorgängige Analyse berücksichtigt ebenfalls den Verwaltungsaufwand der Rückerstattungen. Bei der **Rückerstattung unrechtmässig Bezüge** scheinen die Aufwendungen praktisch genauso hoch wie die zurückerhaltenen Beträge. Bei den **Vorschüssen** ist der Aufwand im Vergleich zu den rückwirkend eingenommenen Beträgen gering. Was die **rechtmässigen Bezüge** betrifft, so werden jährlich rund 450 000 Franken aufgewendet, um etwa 3,8 Millionen Franken zurückzuerlangen, von denen 1,6 Millionen Franken aus Erwerbstätigkeit stammen.

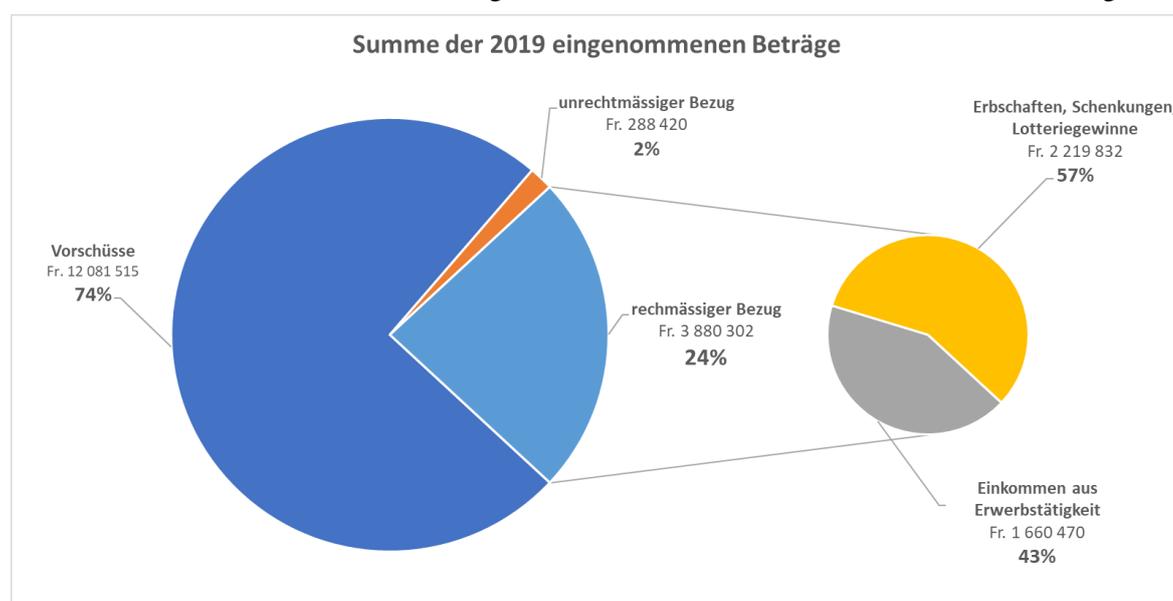


Abb. 8

Insgesamt liegen die erstatteten Beträge weit über den Kosten, die durch das Rückerstattungsverfahren entstehen. Der Anteil der Kosten, die für die Rückerstattungen aufgewendet werden müssen, variiert natürlich je nach Art der Rückerstattung. Manche Rückerstattungen erfordern nur wenig Verwaltungsaufwand, so dass grosse Beträge mit geringem Aufwand zurückgefordert werden können. Dies ist zum Beispiel bei Vorschüssen der Fall. Bei anderen ist es umgekehrt. In jedem Fall aber lohnt sich die Rückerstattung. Die RSD weisen dennoch darauf hin, dass die Rückerstattungen für gewinnbringende Tätigkeiten die komplexesten und kostspieligsten Schritte nach sich ziehen. Zunächst ist die Situation der Person, die aus der Sozialhilfe ausgetreten ist, zu beurteilen und eine Bilanz ihrer Ressourcen zu erstellen. Anschliessend gilt es, einen Plan zur Rückerstattung zu erstellen und diesen zu befolgen. Wenn sich die Person weigert, den Plan einzuhalten, ist ein Rechtsverfahren einzuleiten. In einigen Fällen, wie bereits erwähnt, reicht das Verfahren bis zur Betreibung. Die Verfahrensschritte der Rückforderung sind noch schwieriger, wenn die Person die Gemeinde oder den Kanton verlassen hat.

In Bezug auf die Umsetzung der Rückerstattungspflicht durch die RSD zeigt die Umfrage, dass die Praktiken der RSD bezüglich Rückerstattung heute relativ homogen geworden sind und sich an den Empfehlungen der SKOS orientieren. Zur Erinnerung: 2010 hatte das KSA bereits eine Evaluation der Rückerstattungspraxis der RSD durchgeführt und die GSD hatte bei dieser Gelegenheit an die in diesem Bereich anzuwendenden Empfehlungen erinnert. In der Folge machte das KSA die RSD immer wieder auf diese Empfehlungen aufmerksam, durch das Verzeichnis der Sozialhilferichtlinien und -verfahren, bei Überprüfungen, anlässlich von Konferenzen der RSD-Leiterinnen und -Leiter und im Rahmen von Besuchen bei den Sozialhilfebehörden. Dies führte zu einer Harmonisierung der RSD-Praktiken.

4.3 Auswirkungen der Rückerstattungspflicht

In Ergänzung der geschätzten Auswirkungen der Rückerstattungspflicht gilt es, nebst Gewichtung von Einnahmen und Verwaltungsaufwand folgende weitere Auswirkungen zu erwähnen:

4.3.1 Austritte aus der Sozialhilfe und sozio-professionelle Wiedereingliederung

Die Rückerstattungspflicht hemmt die Austritte aus der Sozialhilfe und die sozio-professionelle Wiedereingliederung. Die RSD und die spezialisierten Sozialdienste weisen auf die Auswirkungen der Rückerstattungspflicht aus Erwerbseinkommen von Personen hin, die Sozialhilfe beziehen oder bezogen haben. Die Personen befürchten, dass sie nach dem Austritt aus der Sozialhilfe weniger Mittel zur Verfügung haben. Diese Befürchtung ist begründet und wird durch eine vom KSA in Auftrag gegebene Studie über Schwelleneffekt⁹ bestätigt. Die Studie zeigt Fälle auf, in denen die Person unmittelbar nach dem Austritt aus der Sozialhilfe finanziell schlechter gestellt ist. Dies ist auf die neuen Kosten zurückzuführen, die von der Person nach dem Austritt aus der Sozialhilfe zu tragen sind, wie beispielsweise der Anteil der KVG-Prämien, der in den Sozialhilfeleistungen enthalten ist, oder die Steuern, die während des Sozialhilfebezugs ausgesetzt waren. Kommt der zurückzuerstattende Betrag der Sozialhilfe hinzu, so hat die Person ein Einkommen, das höchstens dem betriebsrechtlichen Existenzminimum entspricht, also nahe an der Sozialhilfe liegt. Schliesslich ist das Einkommen der Person, die eine Arbeit aufgenommen hat und unabhängig geworden ist, kaum höher als dasjenige, das ihr während des Sozialhilfebezugs zur Verfügung stand. Die Betroffenen sind sich diesem Risikos bewusst; und sie wissen, dass ihr Gehalt aufgrund ihrer geringen Qualifikation oft beschränkt ist, und zögern daher, sich auf ein berufliches Projekt einzulassen. Hierbei handelt es sich um negative Arbeitsanreize¹⁰. Die Auswirkungen der zusätzlichen Lasten beim Austritt aus der Sozialhilfe können durch das System des Freibetrags auf das Erwerbseinkommen¹¹ begrenzt werden, das gegebenenfalls angepasst werden sollte.

Zu beachten ist, dass sich dieses Phänomen auch auf die Dauer der Sozialhilfe auswirken kann. Die Statistik zeigt deutlich, dass der Zeitraum, in dem Personen materielle Hilfe benötigen, tendenziell zunimmt. Der Anteil der Fälle, die seit mehr als sechs Jahren aktiv sind, stieg nach und nach von 9,2 % im Jahr 2006 auf 22,2 % im Jahr 2019, was auch ein Anstieg der Sozialhilfekosten bedeutet.

4.3.2 Ressourcen in den RSD

Die Ressourcendotationen der RSD sind nicht homogen. Ein Teil der Ressourcen, die für Rückerstattungen vorgesehen sind, könnte zur nachhaltigen Stärkung der Austritte aus der Sozialhilfe eingesetzt werden. Dieses Argument wird insbesondere von den kleinen Sozialdiensten regelmässig geltend gemacht: Die Massnahmen zur Kontrolle der Rückerstattungen bindet Ressourcen, die für die soziale Betreuung eingesetzt werden könnten. Die Betreuung wirkt sich indessen positiv auf die soziale und berufliche Eingliederung und die Austritte aus der Sozialhilfe aus.

Neuere Studien kommen tatsächlich zum Schluss, dass eine Erhöhung der persönlichen Hilfe dazu beiträgt, die Anzahl der Dossiers und die Verwaltungsaufgaben zu verringern, weil die Austritte aus der Sozialhilfe beschleunigt werden.¹² Diese Feststellung ist in Zusammenhang zu bringen mit den Dotationen der RSD, wobei hervorzuheben ist, dass die Gemeinden die Personaldotationen der RSD in den vergangenen Jahren nicht mehr erhöht haben.

4.3.3 Rückerstattungspflicht: Faktor für Verzicht auf Sozialhilfe?

Im Postulat wird die Frage aufgeworfen, ob die Anzahl der Personen, die aufgrund der Rückerstattung auf die Sozialhilfe verzichten, geschätzt werden könne. Der Staatsrat ist nicht in der Lage, eine Antwort in Zahlen zu geben, weil diese Daten sehr schwer zu erheben sind. Personen, die sich dafür entscheiden, keine Sozialhilfe zu beantragen, bleiben *de facto* unter dem Radar. Dennoch können die Auswirkungen der Rückerstattungspflicht auf Personen, die

⁹ *Etude sur les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité dans le canton de Fribourg* (Zusammenfassung: Studie zu Schwelleneffekten und negativen Auswirkungen auf die Aktivität im Kanton Freiburg), Interface, 6. September 2021

¹⁰ ebd., S. 6

¹¹ Verordnung über die Richtsätze für die Bemessung der materiellen Hilfe nach dem Sozialhilfegesetz (SGF 831.0.12), Artikel 5

¹² Siehe insbesondere die Studie ESER DAVIOLO *et alii* 2017, ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.

auf den Sozialhilfeantrag verzichten, gestützt auf die jüngsten schweizerischen Studien über den Nichtbezug von Sozialhilfe¹³ sowie der Informationen berücksichtigt werden, die bei den RSD und dem Schalter *Freiburg für alle* gesammelt wurden.

Gemäss den Studien ist die Unkenntnis der bestehenden Leistungen der Hauptgrund für den Verzicht. Die Rückerstattungspflicht wird bei den anderen Gründen genannt. Die Rückerstattungspflicht kann folgende Befürchtungen auslösen:

- > **Überschuldung:** Sie betrifft vor allem Personen, die noch keine (oder nur wenige) Schulden haben, und die befürchten, in die finanzielle Abhängigkeit abzugleiten.
- > **Verlust der Aufenthaltsbewilligung:** Ausländische Personen befürchten, dass die eingegangenen Schulden beim Sozialdienst eine ungünstige Rolle im Verfahren zur Verlängerung ihrer Aufenthaltsbewilligung spielen könnte. Tatsächlich ist die Abhängigkeit von der Sozialhilfe gemäss Artikel 62 Abs. 1 Bst. e des Ausländer- und Integrationsgesetzes (SR142.20; AIG) ein Grund für den Widerruf einer Aufenthaltsbewilligung (B-Bewilligung). Dasselbe gilt für Inhaberinnen und Inhaber einer C-Bewilligung, das heisst nach 15 Jahren rechtmässigen und ununterbrochenen Aufenthalts in der Schweiz, wenn sie dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen sind (Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG).¹⁴ Ein solcher Widerruf der Bewilligung muss jedoch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten.
- > **Die stigmatisierende Wahrnehmung der Schulden beim Sozialdienst:** Die Aufnahme von Schulden beim Sozialdienst kann von einigen Menschen als stigmatisierend und beschämend empfunden werden. Sie verschulden sich lieber bei Menschen in ihrem Umfeld oder lassen sich sogar lieber betreiben, als Sozialhilfe zu beantragen.
- > **Gefährdung der sozio-professionellen Wiedereingliederung:** Weil die Personen dauerhaft der Allgemeinheit gegenüber verpflichtet sind, fürchten sie um ihren Arbeitsplatz. Sie haben Angst, entweder ihre Arbeitsstelle zu verlieren oder nicht eingestellt zu werden, weil die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber misstrauisch ist.

Der Nichtbezug von Sozialhilfe kann die Situation verschlechtern und sich als kostspielig erweisen. Wie die RSD und *Freiburg für alle* anmerken, stellen die Betroffenen bei finanziellen Problemen nämlich zunächst die Bezahlung von Steuern und Krankenversicherungen ein und begleichen, soweit möglich, die Miete. Anschliessend versuchen sie, sich Geld aus dem Familien- oder Freundeskreis zu leihen, wobei es sich jedoch oft um punktuelle Ressourcen handelt.¹⁵ Diese Feststellung macht auch Caritas Freiburg, eine der Institutionen, die im Rahmen der Verordnung vom 3. Juni 2020 über die wirtschaftlichen Massnahmen zur Abfederung der Auswirkungen des Coronavirus durch Unterstützung von Personen, die erstmals von Prekarität betroffen und armutsgefährdet sind [SGF 821.40.72] mit der Verteilung von lebensnotwendiger Hilfe beauftragt wurde. Zweitens häufen sich die gesundheitlichen Probleme. Eine Genfer Studie berichtet von einer psychischen Anfälligkeit, die in Angstgefühlen und Depressionen zum Ausdruck kommt.¹⁶ Sie stellt auch eine Chronifizierung der Beschwerden fest.¹⁷ Die Menschen unterlassen jegliche Prävention, verzichten auf medizinische Versorgung oder zögern diese so lange wie möglich hinaus und gehen, wenn es notwendig wird, in gesundheitlich sehr problematischen Situationen in die Notaufnahme. Bei Kindern und Jugendlichen wirken sich verschlechterte Lebensbedingungen, finanzielle Schwierigkeiten und soziale Isolation auf

¹³ Siehe namentlich *Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité ?* (Nichtbezug von Sozialhilfe in Genf. Welche Anpassungen des sozialen Schutzes hinsichtlich der Erwartungen von Familien in prekären Situationen?), Barbara Lucas *et al.*, 2019; «Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz», Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG, 2022.

¹⁴ Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG). Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten. Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens (admin.ch), Staatssekretariat für Migration SEM, 2022.

¹⁵ *Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité*, Barbara Lucas *et al.*, 2019, S. 163-164 (vgl. FN 13)

¹⁶ ebd., S. 131

¹⁷ ebd., S. 133

ihre Entwicklung aus und behindern ihren Lernprozess.¹⁸ Die Folgen dieser Spirale können der Verlust der Unterkunft sein.

Durch den Verzicht, die RSD aufzusuchen, verlieren die Personen ausserdem die Möglichkeit, persönliche Hilfe in Form von Beratung und Orientierungshilfe zu erhalten, die zu einer Verbesserung ihrer Situation beitragen könnte. Die persönliche Hilfe ist nämlich eine Leistung der Sozialhilfe, die der materiellen Hilfe vorausgeht und darauf abzielt, eine Verschlechterung der Situation zu verhindern.

Wenn Personen schliesslich in die Situation geraten, Sozialhilfe beantragen zu müssen, stellen die RSD häufig gravierende Verschlechterungen fest und müssen in sehr komplexen Situationen intervenieren. Mit einer schnelleren Intervention der Sozialhilfe, insbesondere der persönlichen Hilfe, könnte diese Verschlechterung der Situationen und die damit verbundenen sozialen und finanziellen Folgen verhindert oder abgeschwächt werden, die sich negativ auf das gesamte System auswirken, sei es in Form von Betreibungen, Gesundheitskosten oder der Mobilisierung des sozialen Netzwerkes. Der Nichtbezug von Leistungen wirkt sich negativ auf die soziale Kohäsion aus.

Die Rückerstattungspflicht trägt wahrscheinlich, wenn auch in einem nicht genau definierbaren Ausmass zum Phänomen des Nichtbezugs bei. Es ist schwierig, abzuschätzen, wie viele Personen durch die Rückerstattungspflicht davon abgehalten werden, Sozialhilfe zu beantragen. Der Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg hat 4836 armutsbetroffene Personen gezählt, die nicht von der Sozialhilfe unterstützt werden. Es ist nicht möglich, die finanziellen Folgen des Verzichts auf Sozialhilfe für diese Personen zu ermitteln.

4.4 Anwendung während der COVID-19-Krise

Während der Gesundheitskrise sistierte nur ein RSD die Rückerstattung der unrechtmässig bezogenen materiellen Hilfe. Die Sistierung war jedoch nur vorübergehend und die Rückerstattung unrechtmässiger Bezüge wurde während der wirtschaftlichen Erholung eingefordert.

Kein RSD reduzierte die Anforderungen für die Rückerstattung von Vorschüssen. Dies ist leicht zu erklären, denn diese Rückerstattung sind nicht die Konsequenz einer Erwerbstätigkeit, sondern sind – wie oben dargelegt – von einem leistungspflichtigen Dritten geschuldet. Diese Rückerstattungen gefährden daher die berufliche Wiedereingliederung nicht.

Bezüglich Rückerstattung der rechtmässig bezogenen materiellen Hilfe (die das Einkommen beinhaltet) haben während der durch COVID-19 verursachten Krise etwa zehn RSD die Anforderungen in Sachen Rückerstattung gesenkt.

All diese Massnahmen wurden in einem beschränkten Zeitraum realisiert und waren vorübergehend; daher können ihre finanziellen Auswirkungen nicht eingeschätzt werden.

5 Grundsatz der Rückerstattungspflicht

Die Sozialhilfe ist die älteste Leistung der sozialen Sicherheit. Der Staatsrat erinnert daran, dass die Rückerstattungspflicht eine Voraussetzung ist, die schon seit jeher mit dem solidarischen System der Sozialhilfe einhergeht.

¹⁸ ebd., S. 165

5.1 Voraussetzung der Rückerstattung

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

Die Rückerstattungspflicht bezieht sich auf den Grundsatz der Verantwortlichkeit, der nicht nur in der Sozialhilfe, sondern generell für das gesamte System der sozialen Sicherheit und damit auch für die Sozialversicherungen gilt. Diese Pflicht erinnert an die Voraussetzung an jede und jeden, alles dafür zu tun, um aus eigenen Mitteln für den eigenen Bedarf aufzukommen. Die Rückerstattungspflicht soll dazu anregen, nur als letztes Mittel auf die Sozialhilfe zurückzugreifen.

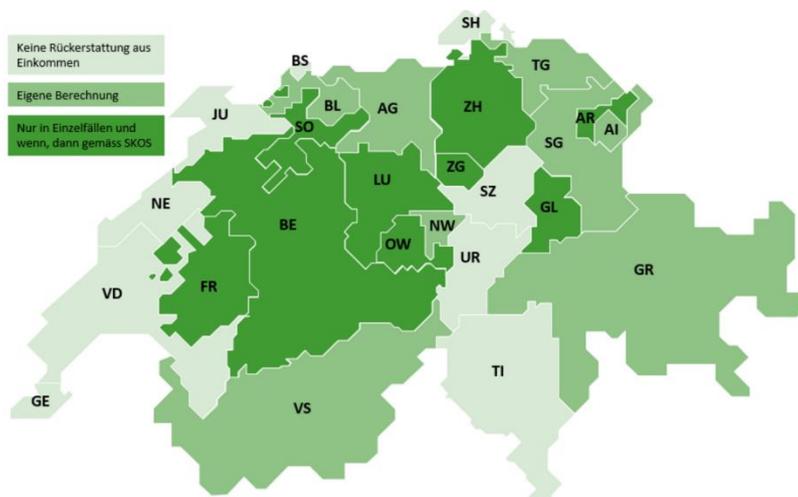
Gemäss Grundsatz der Existenzsicherung, verankert in Artikel 12 der Bundesverfassung sowie Artikel 36 der Verfassung des Kantons Freiburg, hat jede Person, die in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, Anspruch auf Hilfe und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.

Heute haben sich vielfache sozioökonomische Umwälzungen eingestellt, die Sozialrisiken haben sich entwickelt und die Sozialhilfe betrifft immer mehr Personen, beispielsweise aufgrund von Gesundheitsproblemen, Scheidung oder Arbeitslosigkeit, insbesondere Menschen über 55 Jahren. Die Sozialhilfe wird weitgehend dazu verwendet, die Lücken des Sozialsicherheitssystems zu füllen. Für die Gemeinschaft ist die Rückerstattungspflicht somit eine Garantie, die dazu beiträgt, die Rolle der Sozialhilfe im System der sozialen Sicherheit zu erhalten.

Die Sozialhilfe ist eine Garantie für die Gemeinschaft angesichts der Unwägbarkeiten, mit denen jede und jeder konfrontiert werden kann; aber sie ist auch mit Kosten verbunden. Die Rückerstattungspflicht trägt dazu bei, den Preis zu akzeptieren, der für diese Garantie zu zahlen ist. Zudem stellt sie eine Absicherung gegen das Betrugsrisiko dar.

5.2 Anwendung in anderen Kantonen

Die SKOS führt alle zwei Jahre ein Monitoring zur Umsetzung der Richtlinien in den Kantonen und Gemeinden der Schweiz durch. Aus ihrem letzten Monitoring, das 2021 durchgeführt und 2022 veröffentlicht wurde, geht hervor, dass zehn Kantone eine Rückerstattung aus Erwerbseinkommen vorsehen und die Höhe gemäss den Empfehlungen der SKOS berechnen. Weitere acht Kantone verlangen im Falle von günstigen Verhältnisse aufgrund von Erwerbseinkommens keinerlei Rückerstattung der rechtmässig bezogenen Sozialhilfe. Fünf Kantone verwenden eigene Berechnungsgrundlagen mit teils tiefen Einkommensgrenzen. Drei Kantone machten keine Angaben.¹⁹



Quelle: SKOS, Monitoring Sozialhilfe 2021

Abb. 9: Rückerstattung der Sozialhilfe aufgrund von Erwerbseinkommen

¹⁹ SKOS, Monitoring Sozialhilfe 2021, aktualisiert am 26. September 2022

Kein Kanton verzichtete auf die Rückerstattung von Vorschüssen oder von unrechtmässig bezogenen Hilfen. Darüber hinaus muss die Sozialhilfe in allen Kantonen zurückgezahlt werden, wenn die Empfängerin oder der Empfänger in den Besitz von Vermögen gelangt (insbesondere Erbschaften, Spenden und Lotteriegewinne). Schliesslich betrifft die Abschaffung oder Einschränkung der Rückerstattungspflicht in den Kantonen, die diese Bestimmung kennen, nur die Sozialhilfe, die rechtmässig bezogen wird, wenn eine günstige Situation im Zusammenhang mit der Ausübung einer Erwerbstätigkeit besteht. Einige Kantone haben kürzlich auf die Rückerstattung in diesen Fällen verzichtet, wie der Kanton Wallis im Jahr 2020, oder bereits früher, wie der Kanton Waadt im Jahr 2006 oder der Kanton Neuenburg im Jahr 1996.

6 Schlussbemerkungen

In Freiburg, wie in allen Schweizer Kantonen, kennt die Sozialhilfe eine Unterscheidung zwischen der Rückerstattung von zu Unrecht erhaltener Hilfe, der Rückerstattung von rechtmässig erhaltener Hilfe und der Rückerstattung von Vorschüssen.

Mit diesem Bericht soll die Anwendung der im Sozialhilfegesetz vorgesehenen Rückerstattungspflicht als Antwort auf die Fragen des Postulats 2021-GC-130 bewertet werden. Im Bericht wird festgestellt, dass die RSD des Kantons die gesetzlichen Bestimmungen über die Rückerstattung anwenden. Insgesamt halten sie sich an die Empfehlungen der SKOS, wie sie von der GSD in ihrem Rundschreiben vom 28. März 2011 in Erinnerung gerufen wurden. In Bezug auf den rechtmässigen Bezug gewähren die RSD in der Regel eine Frist, bevor sie die Rückerstattung verlangen, und es wird ein erweitertes Budget aufgestellt, um festzustellen, ob die Person in der Lage ist, die Rückzahlung zu leisten, und welche Modalitäten angemessen sind. Das KSA überwacht die Anwendung dieser Empfehlungen insbesondere anlässlich der Revisionen in den RSD.

Die erstatteten Beträge übersteigen bei weitem die Kosten, die durch das Rückerstattungsverfahren entstanden sind. Im Jahr 2019 beläuft sich die Summe aller Rückerstattungen auf 16 250 297 Franken, während die Kosten für die Einkassierung dieser Rückerstattungen auf 1 422 378 Franken geschätzt werden, was 9 % der gesamten Rückerstattungen entspricht. Der Verwaltungsaufwand variiert je nach Art der Rückerstattung. Bei einigen sind nur wenige Schritte erforderlich und grosse Beträge werden mit geringem Aufwand wieder eingezogen. Dies ist zum Beispiel bei Vorschüssen der Fall. Rückerstattungen aus Erwerbstätigkeit führen hingegen zu umfangreicheren und teureren Schritten, die manchmal sogar zu einem Strafverfahren führen können.

Von den verschiedenen Arten der Rückerstattung könnte eine Einschränkung oder gar Abschaffung der Rückerstattungspflicht nur für rechtmässig bezogene Hilfe in Betracht gezogen werden, wenn die Person durch eine Erwerbstätigkeit in eine günstige wirtschaftliche Lage gerät. Die in diesem Fall zurückgeforderten Beträge werden für 2019 auf 1 660 470 Franken geschätzt, was 10 % aller Rückerstattungen entspricht. Dieser Betrag umfasst einen Anteil von 40 %, der dem Staat zusteht (664 188 Franken), und 60 %, der den Gemeinden zusteht (996 282 Franken). Wie von der SKOS empfohlen, hat die Hälfte der Schweizer Kantone auf diese Art der Rückerstattung verzichtet, wie z. B. das Wallis im Jahr 2020 oder Neuenburg im Jahr 1996.

Der Staatsrat erinnert jedoch daran, dass die Rückerstattungspflicht eine inhärente Anforderung des Solidaritätssystems ist, das durch die Sozialhilfe gewährleistet wird. Die Rückerstattungspflicht stützt sich auf die Finanzierungsart dieser Leistung, durch Steuererhebungen. Die Gemeinschaft sorgt auf diese Weise dafür, dass jeder, der in Not gerät, Hilfe erhält, und garantiert so ein letztes Netz für das System der sozialen Sicherheit. Im Gegenzug verlangt das Gemeinwesen die Rückerstattung der Hilfe. Diese Verpflichtung beruht ausserdem auf dem Grundsatz der Verantwortlichkeit, der generell auf das gesamte System der sozialen Sicherheit anwendbar ist. Sie erinnert an die Anforderung an jede und jeden, alles dafür zu tun, um aus eigenen Mitteln für den eigenen Bedarf aufzukommen. Die Rückerstattungspflicht soll dazu anregen, nur als letztes Mittel auf die Sozialhilfe zurückzugreifen.

Andererseits ist sich der Staatsrat auch bewusst, dass die grössten Herausforderungen, mit denen die Sozialhilfe heute vor dem Hintergrund der jüngsten sozioökonomischen Veränderungen konfrontiert ist, struktureller Art sind. Sechzig Prozent der Sozialhilfebeziehenden haben z. B. keine andere Ausbildung als die obligatorische Schule. Die geforderten Rückzahlungen können ein Hindernis für den Ausstieg aus der Sozialhilfe und die sozio-professionelle Wiedereingliederung darstellen. Auch wenn sie eine Arbeit haben, fällt es Menschen nach dem Bezug von Sozialhilfe schwer, eine Verbesserung ihrer finanziellen Situation zu sehen, da sie neue Belastungen allein tragen müssen. Kommt dazu der Rückzahlungsbetrag der Sozialhilfe, hat die Person ein Einkommen, das dem betriebsrechtlichen Existenzminimum entspricht, d. h. einen Betrag, der nahe an der Sozialhilfe liegt. Hingegen kann die Rückerstattungspflicht manche Personen auch davon abhalten, Hilfe in Anspruch zu nehmen, obwohl sie das Recht hätten, einen Antrag auf Leistung zur materiellen Grundsicherung einzureichen. Dieser Effekt ist Teil der Problematik der Nichtbeanspruchung von Leistungen, die starke Auswirkungen haben kann: Verschlechterung der sozialen und gesundheitlichen Situation, Überschuldung, Wohnungsverlust, Auswirkungen auf die Kinder.

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.