



Bericht 2023-DSAS-76

7. November 2023

Regelmässige Berichte über die Armut im Kanton Freiburg

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

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat 2010-GC-11 Burgener Woeffray Andrea und Fasel Bruno «Regelmässige Berichte über die Armut im Kanton Freiburg» und zum Postulat 2021-GC-57 Wickramasingam Kirthana und Mauron Pierre «Bestandesaufnahme der Hilfe, die Vereine gegen die Armut leisten, und Rolle des Kantons».

Inhaltsverzeichnis

1	Geschichte und Entwicklung des Berichts über die soziale Situation und die Armut	3
2	Entwicklung der Ausgangslage	4
2.1	Wirtschaftlicher Kontext	4
2.1.1	Konjunktur	4
2.1.2	Arbeitsmarkt	4
2.2	Sozialer Hintergrund	5
2.2.1	Bevölkerung	5
2.2.2	Gesundheit	6
2.2.3	Bildung, Ausbildung	7
2.2.4	Familien, Generationen und Gleichbehandlung von Frau und Mann	7
2.2.5	Soziale Sicherheit	8
3	Entwicklung der sozialen Situation	9
3.1	Einkommenszusammensetzung und -verteilung	10
3.2	Einkommensverteilung und Ungleichheiten	13
3.3	Vermögensverteilung	17
3.4	Armut und Armutsgefährdung	20
3.5	Arbeitslosigkeit	27
3.6	Sozialhilfe	28
3.7	Sozialtransfers	29
3.8	Wohnen	30
3.9	Vergleich der Daten: Konstanten und Veränderungen	31

4	Gesundheitskrise als Enthüllerin prekärer Verhältnisse	32
4.1	Fehlende Daten und Grenzen der Statistiken	32
4.2	Erwiesener Nichtbezug von Sozialleistungen	33
4.3	Sichtbarmachen der «treibenden» Personen	34
5	Entwicklung des Freiburger Dispositivs zur Prävention und Bekämpfung der Armut	37
5.1	Die Fortschritte infolge der Handlungsansätze des ersten Berichts	37
5.2	Bereitstellung der Hilfe seit der Pandemie	41
5.2.1	Die Mobilisierung während der Pandemie	41
5.2.2	Die Vereinsarbeit in normalen Zeiten	42
5.2.3	Verstärkte Inanspruchnahme der Vereine seit 2020	45
6	Prospektive Handlungsansätze und Handlungsebenen	46
6.1	Wachsam sein	46
6.2	Verbinden	48
6.3	Festigen	50
7	Schlussfolgerung	51

1 Geschichte und Entwicklung des Berichts über die soziale Situation und die Armut

Nach einer ersten Ausgabe im Jahr 2016 erstellt der Staatsrat seinen zweiten Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg. Diese Analyse erfüllt das Postulat 2010-GC-11 Burgener Woeffray Andrea und Fasel Bruno, das regelmässige Berichte über die Armut und ihre Folgen fordert, um eine kohärente Strategie zur Bekämpfung der Armut zu verfolgen.

Der erste Bericht gab Einblick in die Lebensverhältnisse der Freiburger Bevölkerung in Bezug auf Einkommen, Vermögen und Lebensbedingungen. Damals wurde bereits zu Beginn der Arbeiten festgestellt, wie wenig Daten verfügbar sind. Die Anstrengungen konzentrierten sich deshalb auf den Erhalt und die Analyse der Steuerdaten. Diese in erster Linie quantitative Bestandsaufnahme war eine Voraussetzung für den ersten Bericht und dafür, dass wir heute und in Zukunft über zuverlässige Analysetools verfügen und den Ansatz mit einer Systematisierung der Indikatorenkontrolle langfristig sichern können. Dies erforderte viel Arbeit von Seiten des Amts für Statistik (StatA). Dank diesem Einsatz sind die statistischen Grundlagen des Berichts nun solide und ermöglichen ein quantitatives Monitoring der sozialen Situation des Kantons. Diese Hilfsmittel werden für die nächsten Berichte sehr hilfreich sein und zweifellos mit der Methodik kombiniert werden können, die aktuell vom Bundesamt für Statistik (BFS) entwickelt wird. Denn das Monitoring der Armut ist ein Anliegen, das nicht nur in mehreren Kantonen aufgetaucht ist, sondern auch beim Bund. Die Arbeiten des BFS werden vom Kanton Freiburg verfolgt und in den kommenden Jahren wohl die kantonalen Hilfsmittel ergänzen.

Zu Beginn der Arbeiten an dieser zweiten Ausgabe führte der Rückgriff auf die statistischen Indikatoren zu einigen Abweichungen im Vergleich zur Analyse, die im Bericht von 2016 gemacht wurde. Diese Anpassungen, die sich aus den Lehren des ersten Berichts ergaben, wurden erwartet, ebenso wie die Schwierigkeit, diese Abweichungen genau und massgeblich einzuschätzen. Ist die Variation zwischen den Jahren eine Folge der Anpassung der Methodik, ein echter Hinweis auf einen Trend oder eine einfache statistische Fluktuation? Es ist heute noch zu früh, um auf dieser Grundlage definitive Erkenntnisse zu gewinnen. Aber gewisse Stabilitäten und Veränderungen sind erkennbar. Letztere werden vielleicht bestätigt, erfordern aber in jedem Fall eine besondere Aufmerksamkeit bei den Überlegungen zu den Handlungsansätzen, die für die Prävention und die Bekämpfung der Armut im Kanton Freiburg zu bevorzugen sind.

Dieser Bericht ist denn auch die Gelegenheit, bestimmte Veränderungen aufzuzeigen, die sich seit der Bestandsaufnahme von 2016 ergeben haben. Die meisten der verfügbaren und auswertbaren quantitativen Daten sind indessen von 2019. Die letzten Jahre, die von der Gesundheitskrise geprägt wurden, können noch nicht aus dieser Perspektive geprüft werden. Die Stärke dieses Berichts besteht folglich in der Analyse anderer Daten und Informationen, die einerseits dank dem Monitoring des Kantonalen Sozialamts (KSA) über die Anlaufstelle für Information und Beratung *Freiburg für alle* und andererseits von den Vereinen erhalten wurden, die diese besondere Zeit dokumentiert haben. Hinzu kommt die Literatur zu bestimmten Themen und Problematiken, welche die Gesundheitskrise aufzeigte.

Ausserdem wird als Wiederhall auf den ersten Bericht und ausgehend von den Handlungsansätzen von 2016 das Freiburger Dispositiv zur Prävention und Bekämpfung der Armut vorgestellt. Dieser Bericht bietet zudem die Gelegenheit, spezifische Themen und besondere politische Anfragen in Zusammenhang mit der sozialen Situation und der Armut zu behandeln. So beantwortet Kapitel 5.2 das Postulat 2021-GC-57 Wickramasingam Kirthana und Mauron Pierre, das seit Frühling 2020 vom Staatsrat dessen Analyse der Armutssituation und der Hilfe durch Vereine verlangt.

Schliesslich werden ausgehend von prospektiven Handlungsansätzen, die bereits im ersten Bericht skizziert wurden, verschiedene Handlungsebenen für die nächsten Jahre vorgestellt.

2 Entwicklung der Ausgangslage

Dieses Kapitel führt ins Thema ein, indem es zunächst über die wirtschaftlichen und sozialen Kontexte die allgemeinen Lebensverhältnisse der Freiburger Bevölkerung beschreibt. Die in diesem Kapitel vorgestellten Zahlen erstrecken sich über mehrere Jahre, entsprechen aber alle den neuesten Daten, die zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts auf Schweizer und Freiburger Ebene verfügbar waren.

2.1 Wirtschaftlicher Kontext

2.1.1 Konjunktur

Laut den Konjunkturprognosen des SECO¹ wächst die Schweizer Wirtschaft 2023 mit 1,1 % deutlich unterdurchschnittlich, gefolgt von 1,5 % im Jahr 2024. Sie werde aber nicht in eine Rezession geraten. Wie bisher geht das SECO für seine Prognose davon aus, dass eine Energiemangellage mit breitflächigen Produktionsausfällen auch im Winter 2023/24 ausbleibt. Gleichzeitig wird erwartet, dass die Gas- und Strompreise im historischen Vergleich hoch bleiben.

Im 4. Quartal 2022 stagnierte das BIP der Schweiz. Das herausfordernde internationale Umfeld bremste die konjunktursensitiven Bereiche der Industrie; die Warenexporte gingen zurück. Hingegen wuchs die Binnennachfrage erneut, gestützt u. a. durch den robusten Beschäftigungsaufbau.

Im Inland ist zunächst mit verhältnismässig hohen Teuerungsraten zu rechnen. Die Inflation dürfte 2023 bei 2,4 % zu liegen kommen. Gestützt durch die gute Lage am Arbeitsmarkt und Nominallohnerhöhungen sollte der private Konsum in den kommenden Quartalen moderat ansteigen. Bei den Investitionen ist angesichts des Umfelds nur mit einem unterdurchschnittlichen Wachstum zu rechnen.

Wie die Resultate der Konjunkturumfrage der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF) in der Industrie vom Januar aktuell zeigen, hat sich die Lage im Kanton Freiburg² entspannt, auch wenn die Indikatoren zum Geschäftsgang und zu den Sechs-Monats-Aussichten der Geschäftslage unter dem Schweizer Durchschnitt bleiben. Die Lager an Vorprodukten, die Verkaufspreise und die Ertragslage fallen deutlich besser aus als im Landesdurchschnitt. Andere Indikatoren hingegen, wie etwa der Bestellungseingang und die Produktion, weisen einen entgegengesetzten Trend zu den Schweizer Indikatoren auf oder verlaufen zumindest deutlich unter dem Landesdurchschnitt. Dies gilt für die Exportindikatoren, die Zahl der Beschäftigten und den Vorprodukteeinkauf. Die Indikatoren zu Lage und Aussichten im Detailhandel entwickeln sich ähnlich wie im Landesdurchschnitt.

2.1.2 Arbeitsmarkt

Laut Prognosen des SECO dürfte sich die konjunkturelle Abkühlung mit Verzögerung auch am Arbeitsmarkt bemerkbar machen. Nach 2,0 % im Jahresdurchschnitt 2023 sollte die Arbeitslosenquote 2024 bei 2,3 % zu liegen kommen.

Die Lage auf dem Freiburger Arbeitsmarkt verschlechterte sich im ersten Quartal 2023 geringfügig. Bereits seit einigen Monaten stieg die Zahl der eingeschriebenen Stellensuchenden langsam, aber stetig. Im Januar 2023 hat sich dieser Trend fortgesetzt. Entsprechend ist auch die Arbeitslosenquote im Januar leicht angestiegen. Sie betrug 2,4 %, 0,1 Prozentpunkte mehr als im Vormonat und 0,2 Prozentpunkte über dem Landesdurchschnitt. Ab März 2023 sank die Quote, bis sie im Mai 2023 2 % erreichte. Die Vorpandemiejahre zeigen aber, dass die Arbeitslosenquote normalerweise im Frühling und Sommer sinkt und ab Herbst einen Anstieg verzeichnet, der sich bis in den Winter zieht (Zeit, während der bestimmte Branchen ihre Tätigkeit reduzieren). Es kann folglich davon ausgegangen werden,

¹ Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), *Konjunkturprognose: Schweizer Wirtschaft wächst 2023 deutlich unterdurchschnittlich*, Medienmitteilung vom 16. März 2023, Online: <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news.msg-id-93727.html>, abgerufen am 12. Juli 2023.

² Amt für Statistik Staat Freiburg (Sstat), *Freiburger Konjunkturspiegel Februar 2023*, Online: <https://www.fr.ch/de/vwbd/stata/news/freiburger-konjunkturspiegel-indikatoren-februar-2023>, abgerufen am 12. Juli 2023.

dass die Arbeitslosenquote bis Ende 2023 steigt. Wie die Voranmeldungen zur Kurzarbeit (KA) bleibt auch die abgerechnete Kurzarbeit sehr tief und hat sich wieder auf dem Vorpandemieniveau eingependelt.

Der Freiburger Arbeitsmarkt spürte zudem in den letzten Jahren die Auswirkungen grösserer Krisen:

- > COVID-19: Während der Pandemie und ihren Auswirkungen auf die Wirtschaft erfuhr die Arbeitslosenquote trotz der starken Inanspruchnahme der KA einen historischen Steigflug. Die regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) stiessen rasch an ihre Grenzen, konnten die Stellensuchenden aber angemessen betreuen (weniger Pflichten, zusätzliche Taggelder usw.).
Die wirtschaftliche Erholung erwies sich als stärker als gedacht und führte in einigen Branchen – namentlich in der Gastronomie, in der Logistik und in bestimmten Bereichen der Industrie – zu einem Arbeitskräftemangel. Der Mangel verschärfte sich auch in Bereichen wie der Gesundheit.
- > Ukraine-Krieg: Die Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft führten zusammen mit der Inflation und der Energiekrise zu einem hohen Konkursrisiko. Bezüglich Konkursöffnungen befindet sich der Kanton Freiburg im Schweizer Spitzenfeld. In der Schweiz wurde letztes Jahr bei über 15 000 Unternehmen ein Konkursverfahren eröffnet. Dies stellt laut Bundesamt für Statistik eine Zunahme von 6,6 % im Vergleich mit 2021 dar. Freiburg liegt mit einer Zunahme von ungefähr 16 % über dem Durchschnitt. Die Anzahl Konkursverfahren gegen Unternehmen stieg in unserem Kanton denn auch von 442 im Jahr 2021 auf 512 im letzten Jahr. Dieser Anstieg ist mit einer Zunahme um 40 % der Konkurse von im Handelsregister eingetragenen juristischen oder natürlichen Personen verbunden (2022: 253 und 2021: 181). Trotz dieser Konkurswelle bleiben die betriebenen Beträge stabil. Laut Freiburger Arbeitgeberverband sind diese Zahlen vermutlich ein Nachholeffekt der Pandemie, während der es dank den COVID-Krediten weniger Konkurse gab.
- > Klima: Die Herausforderungen der Klimakrise setzen die Wirtschaft unter Druck. Sie betreffen insbesondere die Transportarten und die wirtschaftliche Auswirkung im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Investitionen.

Aufgrund dieser Krisen hat sich der Arbeitsmarkt in zwei Bereichen verändert:

- > Die Branchen erleben eine tiefgreifende und schnelle Mutation, um auf die neuen Bedürfnisse und Konsumgewohnheiten, die durch die Entwicklung der Technologien geprägt werden (Kauf im Internet, Homeoffice), zu reagieren.
- > Das Verhalten der Stellensuchenden wurde von diesen Krisen beeinflusst. Die Inflation, die Angst vor dem Virus, die Furcht vor einem Krieg, der sich ausbreiten könnte, und die Anforderungen an die Anstellung zwingen die Arbeitgebenden, ihre HR-Geschäftsmodelle zu überdenken.

Schliesslich wird der Arbeitsmarkt mit der Ankunft der Generation Z (Personen, die zwischen Mitte 90er-Jahre und Anfang Nullerjahre geboren sind) konfrontiert, deren Forderungen, namentlich bezüglich Gleichgewicht zwischen Privat- und Berufsleben, manchmal im Missverhältnis zum Angebot des Rekrutierungsmarkts stehen. Angesichts der neuen Erwartungen müssen die Unternehmen ihre Stellenangebote überdenken, um attraktiver zu werden.

2.2 Sozialer Hintergrund

2.2.1 Bevölkerung³

Am 31. Dezember 2021 zählte der Kanton 329 809 Einwohnerinnen und Einwohner. Von 2010 bis 2022 stieg die ständige Wohnbevölkerung um 17 %. Mit einer positiven Variation von 1,3 % gegenüber 0,8 % auf nationaler Ebene gehört Freiburg zu den Kantonen mit dem stärksten Wachstum der ständigen Wohnbevölkerung (+4313 Personen im

³ Die in diesem Kapitel enthaltenen Informationen stammen alle aus dem Statistischen Jahrbuch des Kantons Freiburg 2023 (Amt für Statistik Kanton Freiburg) und für die nationalen Daten von der Internetseite des Bundesamts für Statistik (BFS): *Statistisches Jahrbuch des Kantons Freiburg 2023*, Online <https://www.fr.ch/de/vwbd/stata/veroeffentlichungen-des-amtes-fuer-statistik-des-kantons-freiburg/statistisches-jahrbuch-des-kantons-freiburg>), abgefragt am 12. Juli 2023.

Bundesamt für Statistik (BFS), *Bevölkerung. Neues im Thema*, Online: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung.html>, abgefragt am 12. Juli 2023.

Jahr 2021). Laut den jüngsten demografischen Prognosen wird der Kanton Freiburg 2050 ungefähr 390 000 Einwohnerinnen und Einwohner haben.

Der Kanton Freiburg hat die jüngste Bevölkerung der Schweiz. Nicht nur ist der Anteil der Bevölkerung über 65 Jahren der kleinste (16,4 % gegen 19 % auf nationaler Ebene), auch jener der unter 20-Jährigen ist am höchsten (22 % gegen 20 %). Der Altersquotient⁴ ist zudem der niedrigste der Schweiz (26,6 % gegen 31,1 % auf nationaler Ebene). Trotzdem beschleunigt sich die demografische Alterung und wird in den nächsten Jahren weiter rasch an Geschwindigkeit gewinnen. Das Referenzszenario des BFS sieht in der Schweiz bis 2050 einen Altersquotienten von 45 % vor.

Bezüglich Zusammensetzung der Haushalte rangiert Freiburg unter den Kantonen mit der höchsten Anzahl Personen pro Haushalt (2,3 Personen pro Haushalt, wobei der Schweizer Durchschnitt bei 2,1 liegt). Diese Zahl bleibt indessen niedrig, ist doch der Einpersonenhaushalt heute der am weitesten verbreitete Haushaltstyp (36,8 % der Haushalte auf nationaler Ebene, 32,8 % im Kanton).

Was den Zivilstand betrifft, sind 47 % der Freiburgerinnen und Freiburger ledig, 40,5 % verheiratet, 8,6 % geschieden oder unverheiratet und 4,2 % verwitwet. Die Zahl der Eheschliessungen blieb in den letzten zwanzig Jahren ziemlich stabil. Die zusammengefasste Scheidungsziffer stieg im Kanton Freiburg stark. Sie lag seit 2015 bei ungefähr 45 % (40 % auf nationaler Ebene) und stieg 2021 auf 53 % (42 % auf nationaler Ebene).

2.2.2 Gesundheit

Alle fünf Jahre wird die Schweizerische Gesundheitsbefragung⁵ durchgeführt. Die letzten verfügbaren Ergebnisse stammen aus der Befragung von 2017, da jene der Befragung von 2022 noch nicht veröffentlicht wurden. Die Ergebnisse von 2017 für den Kanton Freiburg waren Gegenstand eines eigenen Berichts⁶. Sie bewegen sich in der Nähe der Ergebnisse der Befragung von 2012, die in der ersten Ausgabe des vorliegenden Berichts vorgestellt worden waren.

In den Ergebnissen der Studie wird darauf hingewiesen, dass sich der Grossteil der Bevölkerung über 15 Jahren unseres Kantons gesund oder sehr gesund fühlt (85,6 %). Ausserdem verspüren knapp 75 % der Bevölkerung eine mittlere bis hohe Kontrollüberzeugung und über 90 % geniessen eine mittlere bis grosse soziale Unterstützung. In den letzten dreissig Jahren stieg die Lebenserwartung der Freiburgerinnen um 5,1 Jahre und jene der Freiburger um 8,8 Jahre. Sie werden 85 bzw. 80,6 Jahre alt. Daneben enthüllt die Befragung auch eine Reihe von Feststellungen, die eine besondere Aufmerksamkeit erfordern: Die Prävalenz der psychischen Störungen (19,1 %) ist deutlich höher als im nationalen Durchschnitt (15,1 %). Fast die Hälfte der Freiburger Bevölkerung fühlt sich manchmal bis sehr häufig einsam (43,4 %). Der Anteil der übergewichtigen Personen stieg seit 2012, ebenso wie der Anteil der Raucherinnen und Raucher (26,3 % im Jahr 2007; 29,4 % im Jahr 2017). Alkohol wird von einem Teil der älteren Menschen regelmässig konsumiert, während ein Teil der Jungen vom Rauschtrinken betroffen ist.

Auch wenn die Ergebnisse der 2022 durchgeführten Befragung abgewartet werden, um die Entwicklung des Gesundheitszustands der Schweizer Bevölkerung seit der COVID-19-Pandemie in Erfahrung zu bringen, wurden bestimmte Elemente bezüglich der psychischen Gesundheit bereits in kurzen Veröffentlichungen und Bulletins des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (Obsan)⁷ aufgezeigt. Der Grossteil der Bevölkerung scheint keine wesentliche Veränderung ihrer psychischen Gesundheit erlitten zu haben. Die Pandemie hat aber die sozialen und gesundheitlichen Ungleichheiten verschärft. In einigen benachteiligten Gruppen wurde eine Verschlechterung der psychischen Gesundheit festgestellt. Dazu gehören Personen mit niedrigem Einkommen und tiefer Bildung oder

⁴ Verhältnis zwischen dem Bestand der Bevölkerung im höheren Alter, die im Normalfall nicht erwerbstätig ist (65+) und des Bestands der Bevölkerung im Erwerbsalter (20–64 Jahre).

⁵ Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Obsan), *Schweizerische Gesundheitsbefragung*, Online: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/erhebungen/sgb.html>, abgefragt am 12. Juli 2023.

⁶ Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Obsan), *Gesundheit im Kanton Freiburg. Auswertungen der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2017*, Neuchâtel, 2020.

⁷ Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Obsan), *Psychische Gesundheit. Kennzahlen mit Fokus COVID-19*, Bulletin 02/2022, Online: https://www.obsan.admin.ch/sites/default/files/2022-04/Obsan_BULLETIN_2022_02_d.pdf, abgerufen am 12. Juli 2023.

Personen mit vorbestehenden (psychischen) Erkrankungen. Auf Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene scheint die Gesundheitskrise stärkere psychische Auswirkungen zu haben; insbesondere bei Mädchen und jungen Frauen unter 18 Jahren wird eine erhöhte psychische Belastung, ein Rückgang der ambulanten Behandlungen, aber eine gleichzeitige Zunahme der Einweisungen und eine steigende Zahl der Hospitalisierungen aufgrund von Suizidversuchen wird festgestellt. Das Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG) stellt in seinem Jahresbericht 2022⁸ ebenfalls fest, dass sich der Belegungsgrad seiner Spezialabteilung für Jugendliche der 90%-Marke annähert. Dies ist die höchste Belegung seit ihrer Schaffung. Angst- und depressive Störungen mit konkreten Suizidgedanken sind der Grund für fast die Hälfte der Hospitalisierungen. Über 75 % der Behandelten sind Mädchen. Einige dieser Entwicklungen sind zweifellos der Pandemie geschuldet, während sich andere bereits vor 2020 abzeichneten. Deshalb ist es wichtig, die Entwicklung der psychischen Gesundheit der Bevölkerung weiter zu beobachten, wobei der jüngeren Bevölkerungsschicht besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte.

Eine kürzliche qualitative Studie⁹, die in den landwirtschaftlichen Kreisen des Kantons Freiburg durchgeführt wurde, hat eine Reihe von akuten psychosozialen Problemen ans Licht gebracht. Diese sind das Resultat der Schwierigkeiten, denen die Landwirtinnen und Landwirte in Zusammenhang mit den Finanzen, der Arbeitslast, dem sozialen Kontakt und der Gesundheit begegnen. Die befragten Personen sprachen von Burnouts, Depressionen und Suizidgedanken. Die Schlussfolgerungen dieser Studie führten namentlich zur Verstärkung der Anlaufstelle für Landwirtschaftsbetriebe in Schwierigkeiten. 2022 begleitete die Anlaufstelle 28 Situationen, wovon 13 neu waren.

2.2.3 Bildung, Ausbildung

Heute gilt in der Schweiz ein Abschluss der Sekundarstufe II gemeinhin als Voraussetzung für einen erfolgreichen Eintritt ins Erwerbsleben. Über 90 % der jungen Erwachsenen unter 25 Jahren machen diesen Abschluss. Die Berufsbildung, einschliesslich Vorlehre und berufliche Grundbildung, stellt den häufigsten nachobligatorischen Bildungsweg dar. In den letzten Jahren hat die berufliche Grundbildung aber im Vergleich zur allgemeinbildenden Ausbildung leicht an Bedeutung verloren. Dies erklärt sich in erster Linie durch die häufiger absolvierte Berufsmaturität und die Einführung der Fachmaturitäten¹⁰.

Seit dem Jahr 2000 hat sich die Anzahl Studierender an den Schweizer Hochschulen mehr als verdoppelt. 61 % von ihnen haben sich an einer universitären Hochschule (UH) eingeschrieben, 31 % an einer Fachhochschule (FH) und 8 % an einer pädagogischen Hochschule (PH). Dieser Anstieg ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen: immer häufigere Übertritte an Hochschulen nach der Sekundarstufe II (insbesondere aufgrund des Ausbaus des Bildungsangebots der FH und PH seit Beginn der Nullerjahre), eine zunehmende Internationalisierung der Schweizer Hochschulen mit einem steigenden Anteil ausländischer Studierender und schliesslich die Entwicklung des FH-Masters¹¹.

Zwischen 2021 und 2022 erhielten im Kanton Freiburg 1834 Studierende ein Stipendium über eine Gesamtsumme von 11 054 865 Millionen Franken. Ausserdem wurden für das Jahr 2022 62 Gesuche um Studiendarlehen angenommen, was 552 100 Franken entspricht. Schliesslich wurde die Rückzahlung von Darlehen in Höhe von 401 790 Franken verbucht¹².

2.2.4 Familien, Generationen und Gleichbehandlung von Frau und Mann

Der Grossteil der Bevölkerung lebt in einer Partnerschaft und die Ehe bleibt die verbreitetste Art des Zusammenlebens. In den letzten Jahrzehnten stieg indessen die Zahl der Einpersonenhaushalte und der Haushalte von kinderlosen Paaren. Dieser Trend kann mit dem Rückgang der durchschnittlichen Kinderzahl pro Frau und der

⁸ Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG), *Jahresbericht FNPG 2022*, Online: https://www.rfsm.ch/sites/default/files/2023-04/2022_WEB_0.pdf, abgefragt am 12. Juli 2023.

⁹ Forney J. & Buxtorf R., *Etude conjointe DSAS-DIAF sur les risques psycho-sociaux des agriculteurs et agricultrices du canton de Fribourg*, Schlussbericht, Institut d'ethnologie, Université de Neuchâtel, 9. Oktober 2018.

¹⁰ Bundesamt für Statistik (BFS), *Bildung und Wissenschaft, Panorama*, Neuchâtel, 2020, S. 4.

¹¹ Bundesamt für Statistik (BFS), *Bildung und Wissenschaft, Panorama*, Neuchâtel, 2020, S. 6.

¹² Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD), *Tätigkeitsbericht 2022*, S. 50.

Alterung der Bevölkerung in Verbindung gebracht werden. Neben den traditionellen Formen des Zusammenlebens sind Fortsetzungs- und Adoptivfamilien und insbesondere Paarhaushalte mit unterschiedlichem rechtlichem Beziehungsstatus zunehmend verbreitet. Die finanziellen Unterstützungssysteme orientieren sich aber weiter hauptsächlich an einem traditionellen Familienbild. Laut der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) müssen diese aktualisiert werden, damit sie den tatsächlichen Familienformen besser entsprechen¹³.

Auch heute noch stellen Kinder in der Schweiz ebenso wie im Kanton Freiburg ein Armutsrisiko dar. Minderjährige bilden sogar eine der grössten Risikogruppen der materiellen Sozialhilfe¹⁴. Laut Caritas Schweiz ist die Kinderarmut in der Schweiz mit 103 000 armutsbetroffenen Kindern verbreitet. Ungefähr doppelt so viele leben knapp über der Armutsgrenze. Auch das Alter des Kindes spielt eine Rolle: Kleinkinder stellen ein höheres Armutsrisiko dar. Die UNICEF hat die öffentlichen Ausgaben für Familien in 36 reichen Ländern (EU und nicht EU) anhand des für sie aufgewandten BIP-Prozentsatzes verglichen. Die Schweiz liegt unter dem Durchschnitt auf dem 20. Rang¹⁵. Ähnlich sieht es beim Vergleich der OECD-Länder aus: Die Schweiz wendet 1,5 % ihres BIP für Familien auf. Der Durchschnitt liegt bei 2,4 %. Von den Nachbarländern investiert Frankreich 2,5 %, Österreich 2,8 % und Deutschland 3,2 %. Schweizer Haushalte mit Kindern geben zudem mehr Geld für externe Kinderbetreuung aus als der Durchschnitt der OECD-Länder (14 % des Haushalteinkommens gegenüber 10 %¹⁶). Die geringen Ausgaben für Sozialleistungen für Familien und Kinder erklären sich zum Teil dadurch, dass die Familie in der Schweiz weitgehend als Privatangelegenheit gilt¹⁷.

Die beruflichen, häuslichen und familiären Aufgaben sind weiter ungleich verteilt, insbesondere in Haushalten mit Kindern. Obwohl die Frauen immer häufiger auf dem Arbeitsmarkt anzutreffen sind, übernehmen sie weiter einen Grossteil der häuslichen und familiären Aufgaben¹⁸. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf bleibt problematisch. Dabei ist für armutsgefährdete Familien die Arbeitsmarktintegration der Eltern entscheidend¹⁹. Aus den für den Kanton Freiburg gesammelten Daten geht hervor, dass dieses Problem bei Einelternfamilien, die weniger flexibel sind, besonders akut in Erscheinung tritt. Die Armutsquote der Einelternfamilien ist denn auch besonders hoch (16 %).

2.2.5 Soziale Sicherheit

Das schweizerische Sozialwesen wurde in den letzten Jahren weiterentwickelt, aber selbstverständlich herrscht weiter das Versicherungsprinzip vor. Bedarfsabhängige Sozialleistungen ergänzen das Versicherungsdispositiv. Auf Bundesebene wurden am 1. Juli 2021 Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose eingeführt. Diese Leistungen sollen die soziale Absicherung der älteren Personen verbessern, die von der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert werden. Sie ergänzen die Massnahmen des Bundes zur Förderung der Anstellung von älteren Arbeitnehmenden²⁰. Aufgrund der strengen Voraussetzungen bezogen im Kanton Freiburg am 31. Dezember 2022 dreissig Personen eine solche Leistung. Auf Bundesebene wurde zudem die Erwerbsersatzordnung (EO) für Dienstleistende und bei Mutterschaft durch eine Vaterschaftsentschädigung (1. Januar 2021), eine Adoptionszulage (1. Januar 2023) und einen Urlaub für die Betreuung von gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindern (1. Januar 2021) ergänzt. 2020

¹³ Eidgenössische Kommission für Familienfragen (EKFF), *Armut und Existenzsicherung von Familien*, Policy Brief Nr. 2, Bern, September 2020.

¹⁴ Bundesamt für Statistik (BFS), *Sozialhilfeempfängerstatistik*, Neuchâtel, 2022.

¹⁵ Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), *Worlds of Influence: Understanding what shapes child well-being in rich countries*, Florenz, 2020, S. 36-37.

¹⁶ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), *Datenbank zur Einkommensverteilung: Gini, Armut, Einkommen*, Methoden und Konzept, 2020.

¹⁷ Caritas Schweiz, *Die Schweiz darf Kinderarmut nicht tolerieren*, Luzern, 2019.

¹⁸ Bundesamt für Statistik (BFS), *Stand und Entwicklung der Bevölkerung*, Online: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/stand-entwicklung.html>, abgefragt am 12. Juli 2023.

¹⁹ Eidgenössische Kommission für Familienfragen (EKFF), *Armut und Existenzsicherung von Familien*, Policy Brief Nr. 2, Bern, September 2020.

²⁰ Weitere Informationen zu diesen neuen Leistungen sind auf der Website des BSV verfügbar: Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), *Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose*, Online: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/uela.html>, abgefragt am 12. Juli 2023.

inspirierte das EO-Modell ausserdem den zeitlich beschränkten Erwerbsersatz bei Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus.

Wie alle Schweizer Kantone stellt der Kanton Freiburg seiner Bevölkerung verschiedene bedarfsabhängige Sozialleistungen zur Verfügung. Etliche davon dienen der Deckung des Existenzbedarfs (s. nachstehende Tabelle für das Jahr 2022).

Kanton Freiburg		2022
Leistung	Anzahl Beziehende	Ausgaben (Mio. CHF)
EL AHV-IV ²¹	11 976	166,2
Beiträge zur Verbilligung der Krankenkassenprämien (durchschnittliche Verbilligung CHF 2032.20 pro Person) ²²	90 104	183,1
Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen ²³	1544 Familien	7,5
Kantonaler Mutterschaftsbeitrag im Bedarfsfall ²⁴	180 Mütter	1,1
Familienzulagen für bedürftige Familien ²⁵	1125 Kinder 44 Neugeborene	3,1
Sozialhilfe (2021) ²⁶	6876	33,3

Seit der ersten Ausgabe des Berichts sind diese Leistungen ziemlich stabil geblieben. Was spezifischer die armutsbetroffenen Personen anbelangt, so liegt die Sozialhilfequote 2021 bei 2,1 %²⁷ und damit unter jener von 2020 (2,2 %) und 2019 (2,3 %). Dieser Rückgang wirft natürlich Fragen auf, denn er widerspricht der Realität, der die Fachpersonen in der Praxis begegnen, und die von der Verarmung eines Teils der Bevölkerung alarmiert sind. Dieser Widerspruch taucht auch im nächsten Kapitel auf, das der quantitativen Analyse der Steuerdaten gewidmet ist und eine stabile Armutssituation zeigt. Kapitel 4 nuanciert die statistischen Ergebnisse mit ergänzenden qualitativen Daten und Feststellungen aus der Praxis.

3 Entwicklung der sozialen Situation

Dieses Kapitel zeigt auf, wie sich die soziale Situation im Kanton seit den Ergebnissen des letzten Berichts entwickelt hat. Es bietet einen Überblick über die Zusammensetzung und Aufteilung der Einkommen der Freiburger Haushalte. Es informiert über die Verteilung der Einkommen und die daraus entstehenden Ungleichheiten. Neben den Einkommen sind auch das Vermögen und seine Aufteilung ein wichtiger Bestandteil der sozialen Situation. Die Ergebnisse stützen sich auf die Steuerdaten von 2019 und ermöglichen so eine Gegenüberstellung mit den Daten von 2011, die für den ersten Bericht von 2016 verwendet wurden.

Anschliessend werden die Themen Arbeitslosigkeit, Sozialhilfe und allgemeiner Sozialtransfers behandelt, für die neuere Daten verfügbar sind. Im letzten Teil des Kapitels schliesslich wird die Wohnsituation besprochen.

²¹ Kantonale Sozialversicherungsanstalt des Kantons Freiburg (KSVA), *Tätigkeitsbericht 2022 Ausgleichskasse*, S. 38.

²² Kantonale Sozialversicherungsanstalt des Kantons Freiburg (KSVA), *Tätigkeitsbericht 2022 Ausgleichskasse*, S. 40-41.

²³ Direktion für Gesundheit und Soziales, *Tätigkeitsbericht 2022*, S. 58.

²⁴ Kantonale Sozialversicherungsanstalt des Kantons Freiburg (KSVA), *Tätigkeitsbericht 2022 Ausgleichskasse*, S. 42.

²⁵ Kantonale Sozialversicherungsanstalt des Kantons Freiburg (KSVA), *Tätigkeitsbericht 2022 Ausgleichskasse*, S. 46.

²⁶ Bundesamt für Statistik (BFS), *Sozialhilfeempfängerstatistik*, Kanton Freiburg, 2021, S. 5.

²⁷ Bundesamt für Statistik (BFS), *Sozialhilfeempfängerstatistik*, Kanton Freiburg, 2021, S. 10.

3.1 Einkommenszusammensetzung und -verteilung

Die für den Bedarf des Berichts kombinierten Datenbanken ermöglichen eine Analyse der Zusammensetzung und Verteilung der Einkommen in der Bevölkerung. Wie in der letzten Ausgabe vergleicht die Analyse die sukzessiven Schichten von Einkommen und Ausgaben, aus denen schlussendlich das **verfügbare Einkommen** hervorgeht, d. h. die Summe, die den Haushalten für ihre laufenden Konsumausgaben zur Verfügung steht. Dazu gehören insbesondere die Ausgaben für Ernährung, Miete, Kleidung und Freizeitgestaltung.

Das verfügbare Einkommen wird mit folgender Rechnung erhalten:

$$\text{Bruttoeinkommen} - \text{obligatorische Ausgaben} = \text{verfügbares Einkommen}$$

Für den Erhalt des Bruttoeinkommens eines Haushalts wird wie folgt gerechnet:

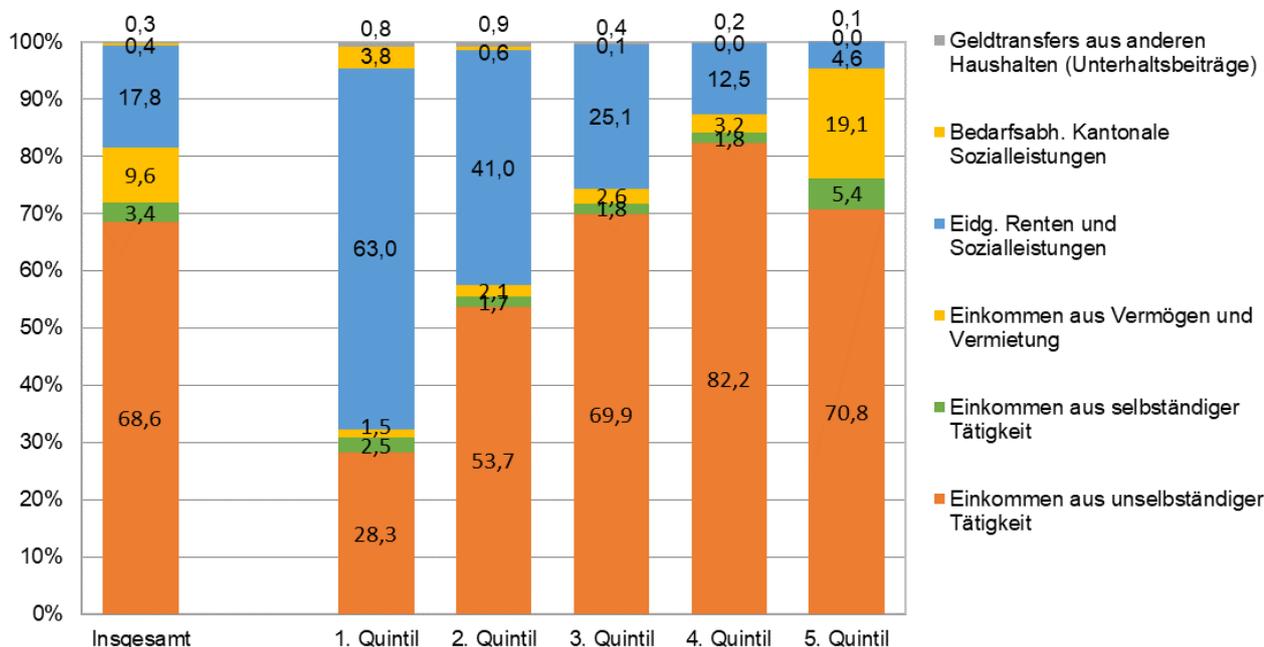
$$\text{Primäreinkommen} + \text{Transfereinkommen} = \text{Bruttoeinkommen}$$

Das Primäreinkommen ist das Einkommen der Mitglieder eines Haushalts, das in erster Linie aus einer Erwerbstätigkeit stammt. Das Transfereinkommen wiederum besteht insbesondere aus Renten und Sozialleistungen. Zählt man sie zusammen, erhält man das Bruttoeinkommen eines Haushalts. Nach Abzug der obligatorischen Ausgaben, wie etwa Steuern oder Krankenversicherungsprämien, erhält man schliesslich das verfügbare Haushaltseinkommen.

2019 belief sich das verfügbare Bruttomedianeinkommen der Freiburger Haushalte auf monatlich 8372 Franken. Dies bedeutet, dass die Hälfte der Haushalte über ein Einkommen verfügt, das diesem Betrag entspricht oder darunter liegt. Hier hat sich seit 2011 nichts gross verändert. Damals lag es bei 8360 Franken. Die betrachteten Freiburger Einkommen sind aber leicht überschätzt, da die Daten der quellensteuerpflichtigen Bevölkerungsgruppe fehlen.

Tabelle 1

Zusammensetzung des Bruttoeinkommens nach Quintil, nach Einkommensgruppen, sämtlicher Haushalt, in Prozent, 2019



Für die erste Tabelle wurden die Freiburger Haushalte in Einkommensquintile eingeteilt: Die Bevölkerung ist aufsteigend geordnet und in fünf gleich grosse Gruppen aufgeteilt. Anschliessend werden die Einkommensanteile (Summe, Mittelwert oder Grenzwert) berechnet, über die jedes Fünftel der Bevölkerung verfügt. So befinden sich im ersten Quintil die 20 % der niedrigsten Einkommen und im 5. Quintil die 20 % der höchsten Einkommen.

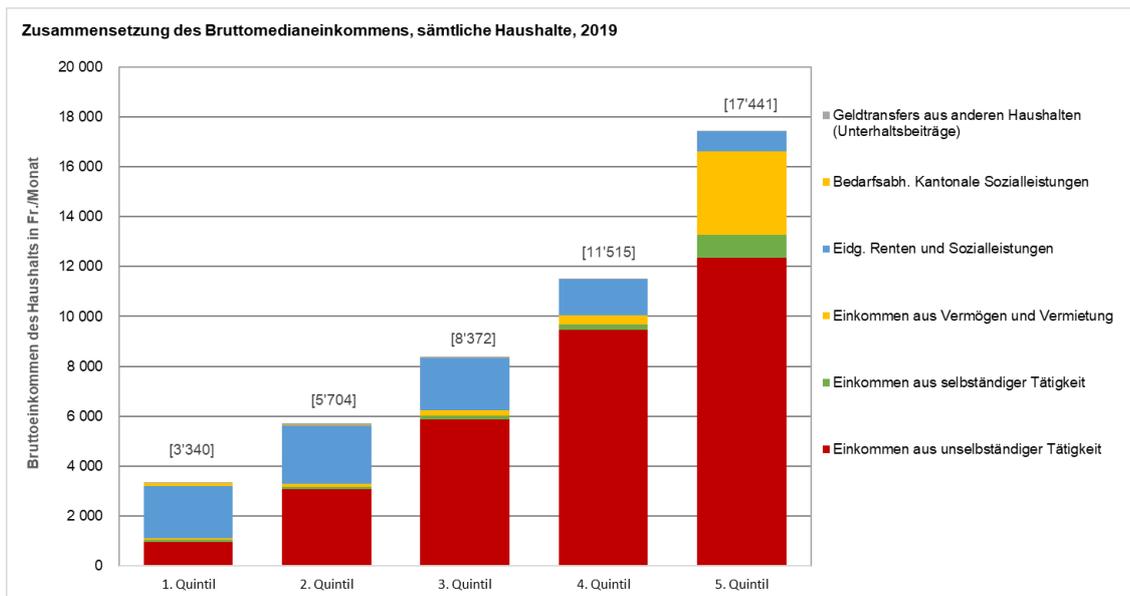
Die Erwerbseinkommen machen den grössten Teil aus. Sie entsprechen 72 % des Bruttoeinkommens der Haushalte (68,6 % aus unselbständiger Tätigkeit, 3,4 % aus selbständiger Tätigkeit). Allerdings wird ein Rückgang des Anteils aus selbständiger Tätigkeit festgestellt, der von 6,8 % im Jahr 2011 auf 3,4 % im Jahr 2019 sank. Dieser

Rückgang betrifft alle Quintile und insbesondere das 4. Quintil, dessen Einkommen aus selbständiger Tätigkeit von 4,9 % im Jahr 2011 auf 1,8 % im Jahr 2019 sanken.

Wie 2011 stammt ein Grossteil des Bruttoeinkommens der Freiburger Haushalte vom 2. bis zum 5. Quintil aus einer Erwerbstätigkeit, während die eidgenössischen Renten und Sozialleistungen den grössten Einkommensteil im ersten Quintil darstellen, der sogar leicht steigt. Diese Leistungen gewannen auch im 2. Quintil an Bedeutung, wo sie von 35,3 % im Jahr 2011 auf 41 % im Jahr 2019 stiegen.

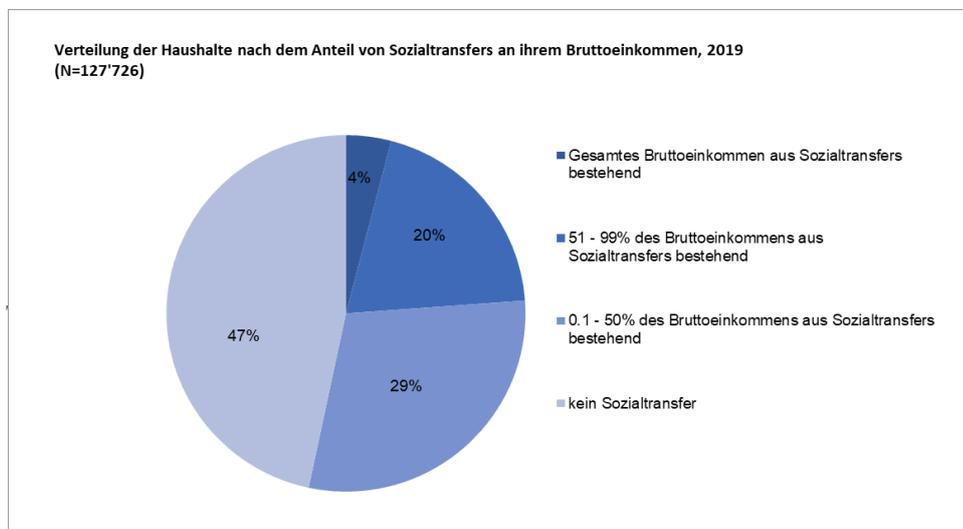
Insgesamt ist der Anteil der eidgenössischen Renten und Sozialleistungen am Bruttoeinkommen leicht von 15,6 % auf 17,8 % gestiegen.

Tabelle 2



Im Kanton Freiburg ist das Bruttomedianeinkommen der Haushalte im 5. Quintil fünfmal höher als jenes der Haushalte im 1. Quintil. Tabelle 2 zeigt die Zusammensetzung des Bruttomedianeinkommens nach Einkommensquintil. Die Diskrepanz zwischen den Quintilen verschärft sich mit steigendem Einkommen, bleibt aber bei den ersten vier Quintilen vergleichbar. Der Unterschied zwischen dem 4. und dem 5. Quintil ist deutlich grösser.

Tabelle 3



In Tabelle 3 wurden die Haushalte nach dem Sozialtransferanteil aufgeteilt, über den sie in ihrem Bruttoeinkommen verfügen. An den beiden Extremen finden sich die 47 % der Freiburger Haushalte, die ohne staatliche Sozialtransfers leben, und die nur 4 % der Haushalte, deren Einkommen ausschliesslich aus solchen Transfers besteht. Das

kumulierte Bruttoeinkommen sämtlicher Freiburger Haushalte belief sich 2019 auf 15,5 Milliarden Franken (2011: 12,6 Milliarden Franken). Die Haushalte ohne Transfereinkommen teilen sich 7,2 Milliarden Franken, während jene, die hauptsächlich von Unterstützung abhängen, ungefähr 3,7 Milliarden Franken erhalten. Die übrigen Haushalte kumulieren ihrerseits 4,5 Milliarden Franken.

Tabelle 4

Verteilung der Haushalte nach dem Durchschnittsalter der über 18-jährigen Mitglieder und nach dem Anteil von Sozialtransfers an ihrem Bruttoeinkommen, 2011,

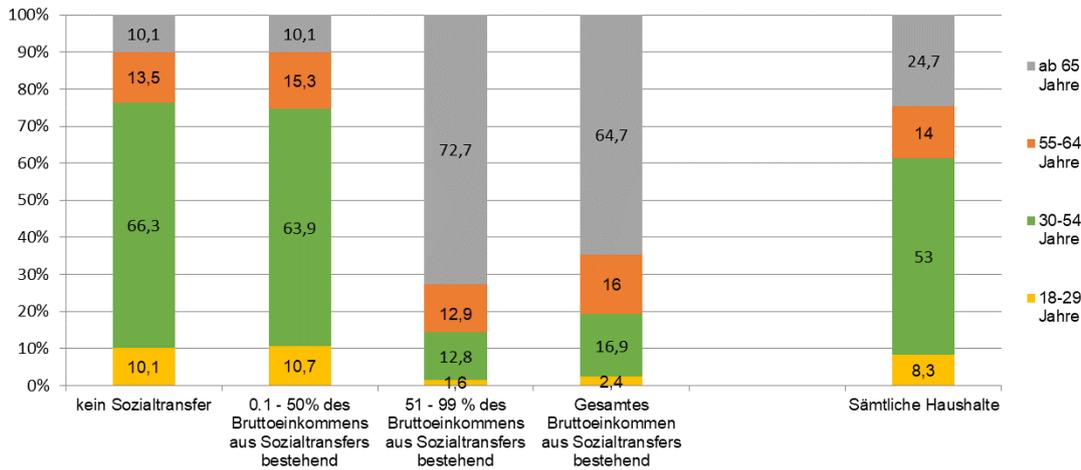
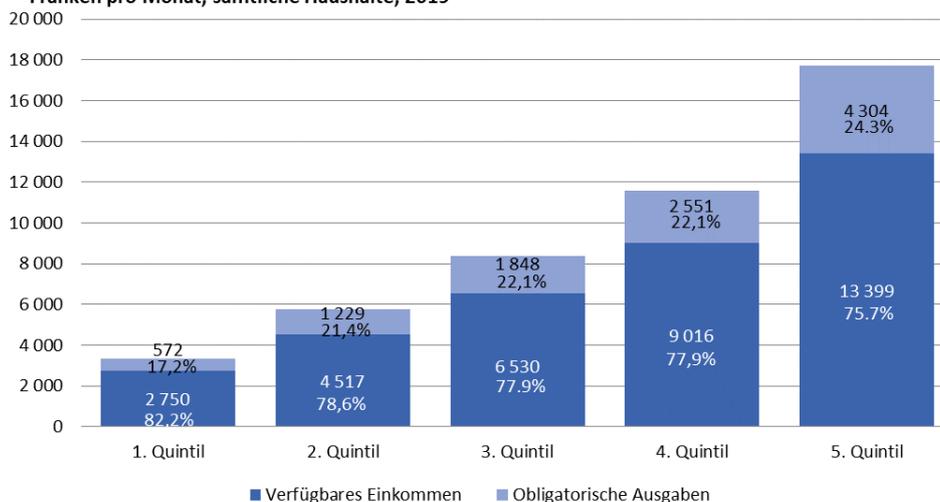


Tabelle 4 zeigt, dass die Mehrheit der Haushalte, die von keinen staatlichen Sozialtransfers profitieren, und jene, bei denen maximal die Hälfte des Bruttoeinkommens aus solchen Transfers stammt (die beiden ersten Spalten), hauptsächlich aus Personen im Erwerbsalter besteht. Folglich liegt das Durchschnittsalter der Haushalte, bei denen die Transfers mehr als die Hälfte des Bruttoeinkommens ausmachen, über dem Rentenalter.

Dieser Trend wurde bereits 2011 beobachtet. Allerdings sei darauf hingewiesen, dass der Anteil der Personen zwischen 30 und 54 Jahren, die keine Transfers erhalten, von 76,9 % auf 66,3 % gesunken ist. Anders gesagt haben die Sozialtransfers bei Personen, die sich mitten im Erwerbsleben befinden, an Bedeutung gewonnen.

Tabelle 5

Obligatorische Ausgaben und verfügbares Medianeinkommen nach Quintilen, in Franken pro Monat, sämtliche Haushalte, 2019



Um die Summe in Erfahrung zu bringen, die den Haushalten für ihre laufenden Ausgaben frei zur Verfügung steht, wird ihr verfügbares Einkommen berechnet. Hierfür werden die obligatorischen Ausgaben vom Haushaltsbruttoeinkommen abgezogen. Wie oben erwähnt zählen zu diesen vor allem die Steuern, Krankenkassenprämien und ausgerichtete Unterhaltsbeiträge.

2019 belief sich das verfügbare Medianeinkommen der Freiburger Haushalte auf monatlich 6530 Franken (2011: 6337 Franken monatlich).

2011 wurde ein Viertel des Bruttoeinkommens der Freiburger Haushalte für obligatorische Ausgaben aufgewendet. 2019 sank dieser Anteil auf 21,4 %, was hoch bleibt. Es sei darauf verwiesen, dass das verfügbare Medianeinkommen des fünften Quintils wie 2011 4,8 Mal höher ist als jenes des ersten Quintils.

3.2 Einkommensverteilung und Ungleichheiten

Die Einkommensverteilung und die Ungleichheiten werden mit mehreren Tools analysiert, die in der Folge nacheinander beschrieben werden und verschiedene Schlüssel zur Interpretation bieten. Alles in allem wird eine Akzentuierung der Ungleichheiten festgestellt.

Wie im letzten Bericht wurde die Einkommensverteilung des Kantons Freiburg nach dem verfügbaren Äquivalenzeinkommen pro Person modelliert. So kann die Grösse und Zusammensetzung der Haushalte differenziert betrachtet werden. Um dieses Äquivalenzeinkommen zu erhalten, wird das verfügbare Einkommen jedes Haushalts durch einen «Äquivalenzwert» geteilt. Auf diese Weise wird der jeweilige Haushalt in einen Einpersonenhaushalt konvertiert. Mit dieser Gewichtung kann der Lebensstandard trotz unterschiedlicher Haushaltsgrösse und -zusammensetzung verglichen werden. Die folgende Tabelle stellt das durchschnittliche verfügbare Einkommen und das mittlere verfügbare Äquivalenzeinkommen der Haushalte des Kantons Freiburg nach berücksichtigtem Haushaltstyp vor und vergleicht die Zahlen von 2019 mit jenen von 2011 (in Klammern).

Tabelle 6

Haushaltstyp	Mittleres verfügbares Einkommen in Franken pro Monat	Mittleres verfügbares Äquivalenzeinkommen in Franken pro Monat
Alleinlebende Person zwischen 18 und 64 Jahren	4562 (4369)	4562 (4369)
Alleinlebende Person ab 65 Jahren	3691 (4815)	3691 (4815)
1 Erwachsene/r mit Kind(ern)	5549 (5021)	3569 (3218)
2 Erwachsene zwischen 18 und 64 Jahren	8930 (8318)	5954 (5546)
2 Erwachsene ab 65 Jahren	6649 (5921)	4432 (3947)
2 Erwachsene und 3 oder mehr Kinder	11484 (9634)	4594 (3857)

Interessanterweise sind die Haushalte mit einer alleinlebenden Person ab 65 Jahren die einzigen, bei denen beide betrachteten mittleren Einkommen gesunken sind. Zwischen 2011 und 2019 ging ihr Einkommen um 23,3 % zurück. Dieses Phänomen kann einerseits mit der demografischen Alterung und andererseits damit erklärt werden, dass mehr alleinlebende ältere Personen keine familiäre Unterstützung haben. 2023 hat die Fachhochschule Nordwestschweiz eine qualitative Studie zu dieser Gruppe veröffentlicht²⁸. Die Ergebnisse zeigen, dass bei älteren alleinlebenden Personen, denen es an individuellen – körperlichen, geistigen oder sozialen – Ressourcen oder Unterstützungsmöglichkeiten fehlt, rasch Probleme auftreten. Die Personen benötigen die Hilfe von Dritten, was zu hohen Kosten führt, die sich auf ihr verfügbares Einkommen auswirken. Anders ausgedrückt haben ältere Menschen ohne betreuende Familienangehörige «sehr ungleiche Chancen auf ein gutes Leben im Alter»²⁹.

²⁸ Durolet R., Heger-Laube I., Bochsler Y., Janett S. & Knöpfel C., *Alt werden ohne betreuende Familienangehörige: eine qualitative Studie*, MuttENZ, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, Mai 2023.

²⁹ Durolet R., Heger-Laube I., Bochsler Y., Janett S. & Knöpfel C., *Alt werden ohne betreuende Familienangehörige: eine qualitative Studie*, MuttENZ, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, Mai 2023, S. 5.

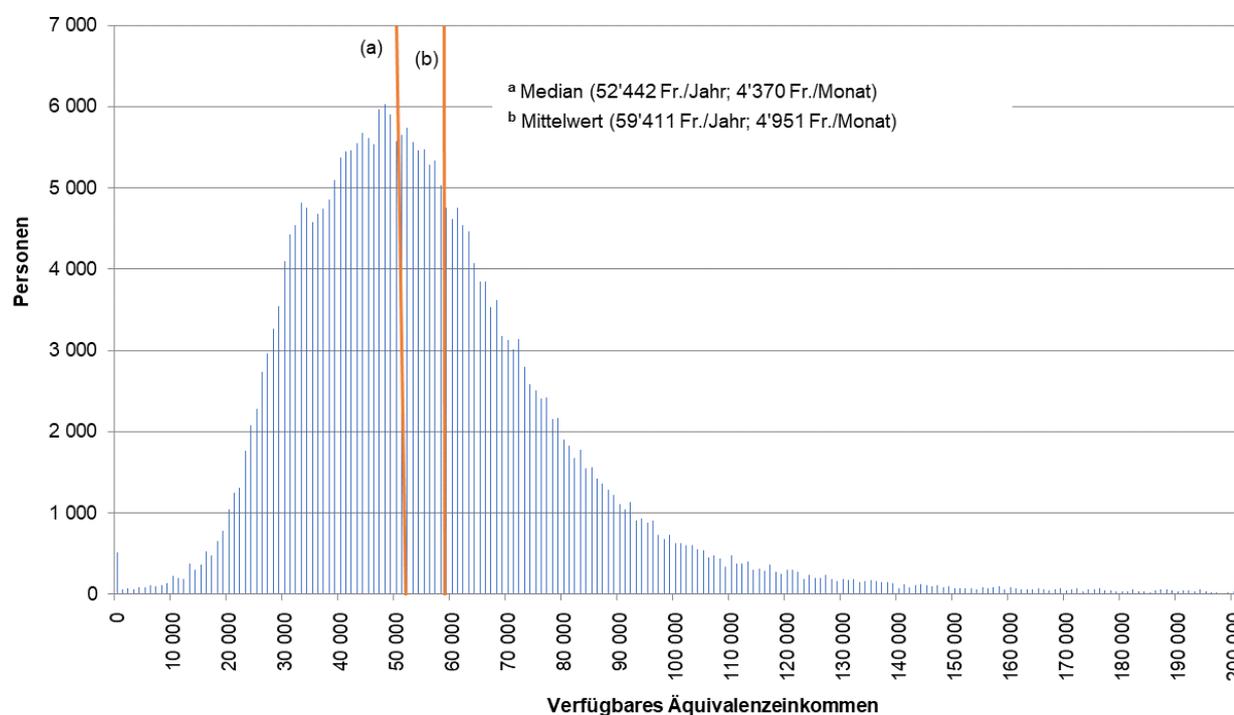
Dieser Rückgang betrifft nur Seniorinnen und Senioren, die alleine leben. Das mittlere verfügbare Einkommen der Haushalte mit zwei Personen ab 65 Jahren stieg in den acht Jahren gar um 10,9 %.

Bei allen anderen Haushaltstypen ist das mittlere verfügbare Einkommen ebenfalls gestiegen. Für alleinlebende Personen im Erwerbsalter (zwischen 18 und 64 Jahren) beträgt der Anstieg 4,2 %. Bei den Haushalten mit zwei Personen im Erwerbsalter beträgt die Zunahme 6,8 %. Was die Haushalte mit einer erwachsenen Person und einem oder mehreren Kindern betrifft, ist ihr mittleres verfügbares Einkommen um 9,5 % gestiegen. Die «kinderreichen Familien» (2 Erwachsene mit 3 oder mehr Kindern) sind mit 16,1 % die Haushalte, die den grössten Anstieg des mittleren verfügbaren Einkommens verzeichnen.

Die nachstehende Grafik veranschaulicht die Verteilung des verfügbaren Äquivalenzeinkommens für den Kanton Freiburg.

Tabelle 7

Verteilung des verfügbaren Äquivalenzeinkommens, in Franken nach Jahr, 2019



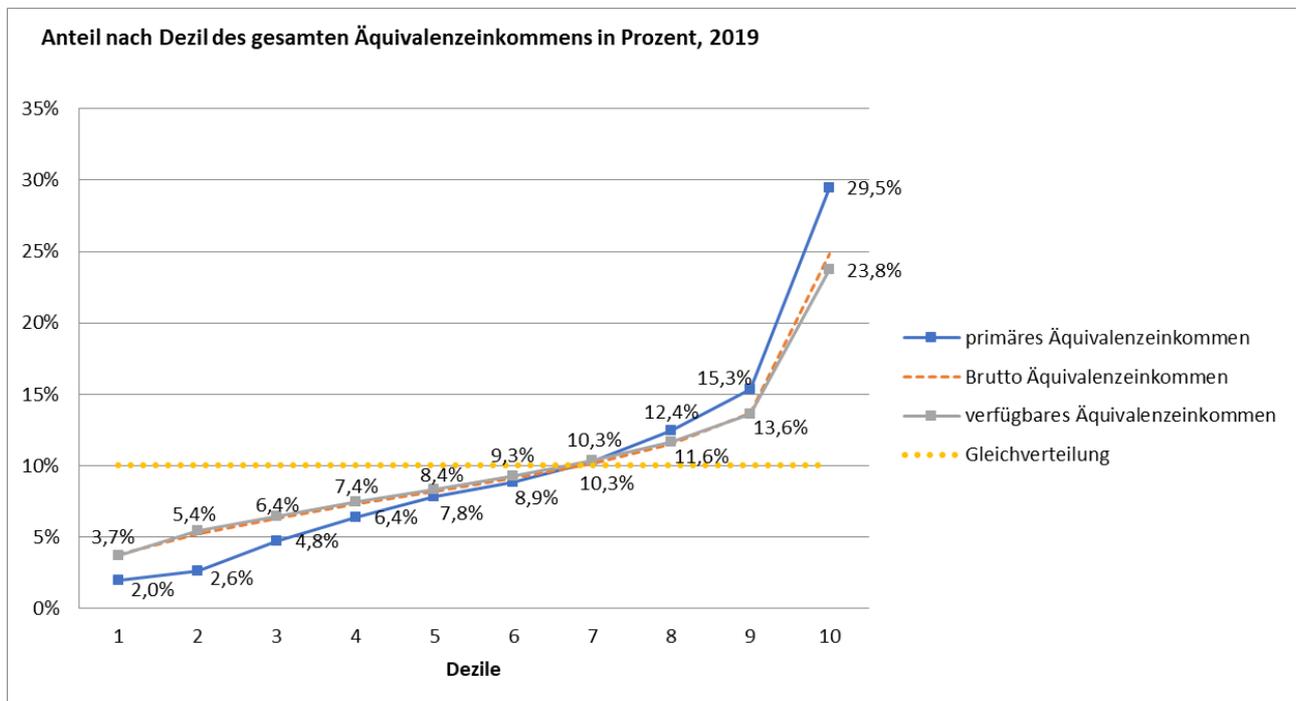
Zwei Marker zeigen die Freiburger Einkommensverteilung auf. Der erste (a) entspricht dem Median der verfügbaren Äquivalenzeinkommen, sprich 4370 Franken pro Monat. Der Median ist der Zentralwert, der die Gesamtheit der nach Grösse geordneten Einkommen in zwei gleich grosse Teile unterteilt. Somit verdient die eine Hälfte der Bevölkerung weniger als den Medianwert, und die andere Hälfte verdient mehr. Anders als der Mittelwert (Durchschnittswert) wird der Median nicht durch sogenannte Ausreisser beeinflusst. Der mit dem Marker (b) angezeigte Mittelwert der verfügbaren Äquivalenzeinkommen beläuft sich im Kanton Freiburg auf 4951 Franken pro Monat.

Mit Bezug zur Ungleichverteilung ist die Auswirkung der mit den staatlichen Transfers erhaltenen Umverteilung zu analysieren. Der Beschrieb der Zusammensetzung des Einkommens und seiner oben beschriebenen verschiedenen Komponenten dient als Grundlage für die Analyse der Einkommensverteilung und der Ungleichverteilung. Diese Beobachtungen werden in erster Linie mit dem Vergleich der Einkommen vor und nach dem staatlichen Transfer gemacht. Zu diesem Zweck wird das Primäreinkommen (Erwerbseinkommen + Einkommen aus Vermögen und Vermietung) mit dem Bruttoeinkommen (Primäreinkommen + Transfereinkommen) und dem verfügbaren Einkommen (Bruttoeinkommen minus obligatorische Ausgaben) verglichen.

Die Verteilung dieser drei Einkommensstypen in der Gesamtbevölkerung, die in Einkommensdezile unterteilt wird, kann verglichen werden (Tabelle 8). Eine völlig gleichmässige Verteilung würde einer bei 10 % liegenden flachen Linie entsprechen, wo jedes Zehntel 10 % des Gesamteinkommens verdient. In Wirklichkeit verfügt das 1. Dezil, d. h. die 10 % mit den niedrigsten Einkommen, im Kanton Freiburg vor der Umverteilung (primäres Einkommen) über 2,0 % des Gesamteinkommens. Nach der Umverteilung (verfügbares Einkommen) beträgt dieser Anteil 3,7 %. Die 10 % mit den höchsten Einkommen verfügen vor der Umverteilung über 29,5 % des Gesamteinkommens und nach der Umverteilung über 23,8 %. Bis zum 6. Dezil steigen die Einkommen dank der staatlichen Umverteilung. Dieser Trend hat sich zwischen 2011 und 2019 nur schwach verändert. Wie 2011 festgestellt wurde, profitiert erstaunlicherweise nicht das erste Dezil am meisten von den Sozialtransfers, sondern das zweite. Das Phänomen kann durch eine Optimierung zwischen einem erwiesenen Bedürfnis und der Kenntnis der verfügbaren Hilfen erklärt werden. Das vierte Kapitel kommt auf bestimmte Situationen des ersten Dezils zurück, in denen Personen Hilfen nicht beanspruchen, auf die sie Anspruch hätten.

Am schwächsten ist der Umverteilungseffekt für Personen, die zum 7. Dezil gehören und deren Einkommen praktisch unverändert bleibt. Die grösste Auswirkung wird im 10. Dezil erhalten: Dieses verzeichnet einen Rückgang von 5,5 %.

Tabelle 8



Wie Tabelle 8 zeigt, wirkt sich die Solidarität hauptsächlich an den Rändern der Einkommensverteilung aus (1., 2., 3. und 10. Dezil), wo die (positiven oder negativen) Unterschiede zwischen Primäreinkommen und verfügbarem Einkommen am grössten sind.

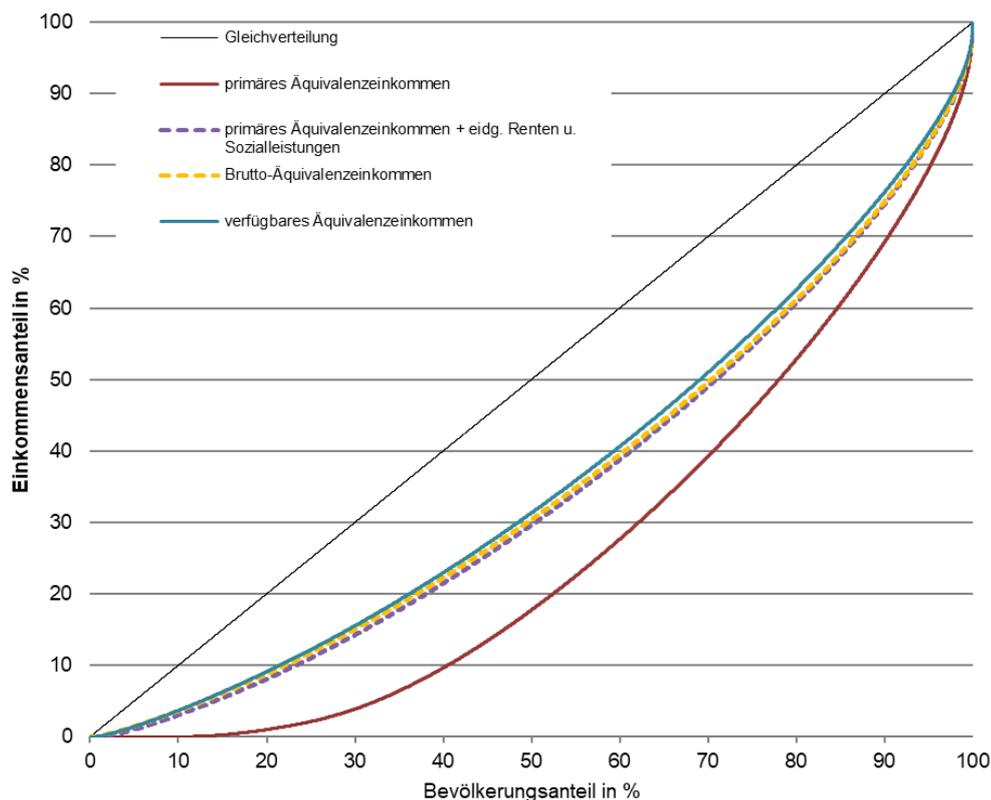
Zusätzlich zur Dezilanalyse wird die Ungleichverteilung auch mit Hilfe des Quintilverhältnisses gemessen. Dieses vergleicht den Einkommensanteil der reichsten 20 % der Bevölkerung mit jenem der ärmsten 20 %. Je stärker dieser Quotient von 1 abweicht, desto ungleicher sind die Einkommen zwischen diesen Bevölkerungsgruppen verteilt. Im Kanton Freiburg beträgt der Quotient beim primären Äquivalenzeinkommen 9,79 im Jahr 2019 (2011: 9,4) und jener beim verfügbaren Äquivalenzeinkommen 4,1 im Jahr 2019 (2011: 4,4).

Dies ermöglicht zwei Schlussfolgerungen. Erstens leistet der staatliche Eingriff einen deutlichen Beitrag zur Verringerung der Ungleichverteilung. Das Einkommen des reichsten Fünftels der Bevölkerung sinkt von 9,79-mal auf 4,1-mal jenes des ärmsten Fünftels. Zweitens zeigt diese Ungleichverteilung zwischen 2011 und 2019 trotz des staatlichen Eingriffs eine steigende Tendenz.

Ein weiteres Tool für die Analyse der Ungleichverteilung ist die in der nachfolgenden Tabelle dargestellte Lorenzkurve. Diese setzt den kumulierten prozentualen Anteil der Personen mit dem prozentualen Anteil des Gesamteinkommens ins Verhältnis. Sie gibt an, welcher Bevölkerungsanteil welchen Anteil des Gesamteinkommens erhält. Je ungleicher die Verteilung, umso weiter entfernt sich die Lorenzkurve von der Diagonale, die für die vollkommene Gleichverteilung der Einkommen steht.

Tabelle 9

Lorenzkurve: Einkommensverteilung, 2019



Die Lorenzkurve zeigt klar auf, dass die Verteilung des Primäreinkommens (rote Kurve) ungleicher ist als jene des verfügbaren Einkommens (blaue Kurve). Dies ist das Ergebnis des staatlichen Eingriffs.

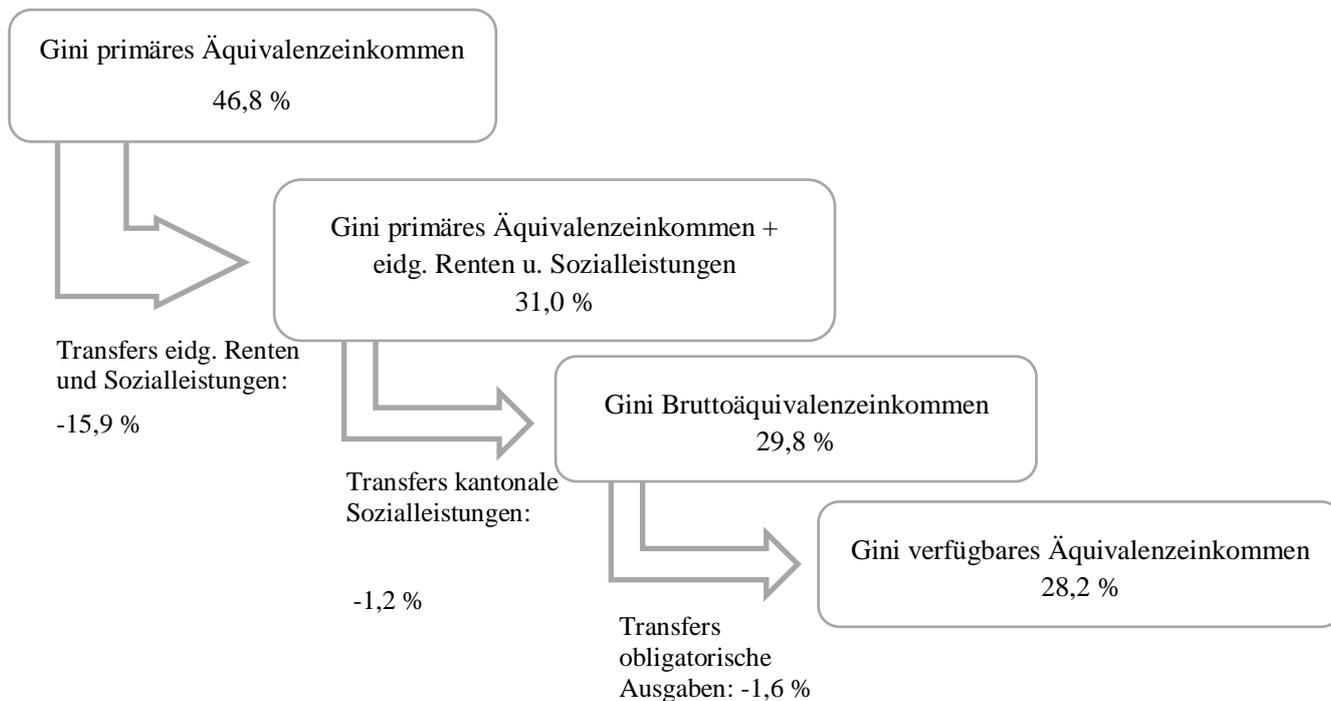
Festzustellen ist auch, dass die eidgenössischen Renten und Sozialleistungen den grössten Einfluss auf die Reduktion der Ungleichverteilung haben (Abweichung der roten Kurve von der violett gestrichelten). Die Auswirkung der kantonalen bedarfsabhängigen Leistungen³⁰ ist kleiner (violett gestrichelte zur gelbgestrichelten Kurve). Diese Disparität erklärt sich aus der Art der erteilten Leistungen. So zielen die bedarfsabhängigen Leistungen zur Deckung des Existenzbedarfs auf eine bestimmte Bevölkerungsgruppe ab und verringern daher die Ungleichverteilung insgesamt weniger. Sie erhöhen die tiefsten Einkommen, haben aber keinen Einfluss auf die höheren Einkommen. Ausserdem ist ihr Beitrag mit Bezug zum Transfervolumen klar niedriger. Diese Feststellung wurde bereits im letzten Bericht gemacht.

Der Grad der Ungleichverteilung kann auch durch den Gini-Koeffizienten quantifiziert werden, der ausgehend von der Lorenzkurve berechnet wird. Der Gini-Koeffizient wird in Prozent ausgedrückt und liegt zwischen 0 und 100. Null entspricht der maximalen Gleichverteilung (alle haben das gleiche Einkommen), hundert der maximalen

³⁰ Unter den kantonalen bedarfsabhängigen Leistungen sind hier zu verstehen: Sozialhilfe, Ausbildungsbeiträge und Prämienverbilligung in der Krankenversicherung.

Ungleichverteilung (eine einzige Person beansprucht alle Einkommen). 2019 beträgt der Gini-Koeffizient des Kantons Freiburg 46,8 % beim Primäreinkommen (45 % auf nationaler Ebene³¹) und sinkt auf 28,2 % beim verfügbaren Einkommen (31 % auf nationaler Ebene). Die Sozialtransfers verringern die Ungleichverteilung demnach um 18,6 % (2011: 12 %). Wie nachstehend detailliert, wird die stärkste Verringerung (15,9 %) dank den eigenössischen Sozialleistungen erreicht. Die kantonalen bedarfsabhängigen Leistungen senken den Koeffizienten wie die obligatorischen Ausgaben um 1 %.

Tabelle 10



3.3 Vermögensverteilung

Neben dem Einkommen ist auch das Vermögen zu betrachten, das ein wichtiger Bestandteil der wirtschaftlichen Situation der Haushalte ist³². Das Vermögen ermöglicht, einen Lebensstandard zu halten, wenn eine Einkommensquelle vorübergehend oder über längere Zeit ausfällt. Die Mehrheit der Freiburger Haushalte ist aber nicht in der Lage, mit ihrem Vermögen ihr Wohl zu verbessern und ihren Lebensunterhalt sicherzustellen.

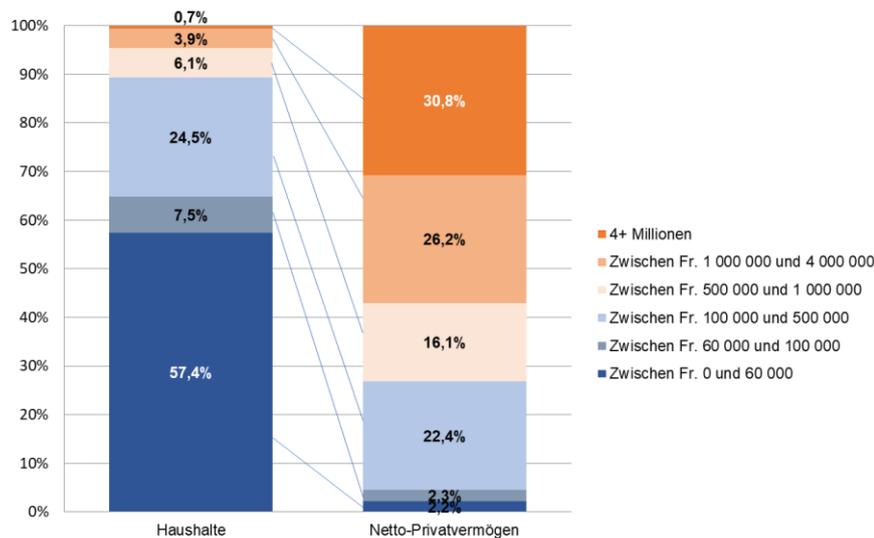
Vermögen wird grundsätzlich über ein ganzes Leben aufgebaut. Es kann aber auch durch Heirat oder Erbe erworben werden. Im Fall eines Erbes wird das Vermögen über Generationen weitergereicht. Deshalb ist das Gesamtvermögen ungleicher verteilt als das Einkommen.

³¹ Bundesamt für Statistik (BFS), *Umverteilung der Einkommen durch Sozialtransfers*, Online: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/ungleichheit-der-einkommensverteilung/umverteilung-einkommen.html>, abgefragt am 12. Juli 2023.

³² Sozialbericht 2015, *Bekämpfung der Armut im Kanton Bern*, 2015, Bericht des Regierungsrates, S. 31.

Tabelle 11 bildet dieses Phänomen konkret ab, das sich übrigens überall in der Schweiz und ganz allgemein in den Industrieländern findet.

Tabelle 11



Die Grafik vergleicht die Haushalte des Kantons Freiburg (linke Spalte) und das Total des Nettovermögens³³ (rechte Spalte) nach Vermögenskategorie im Jahr 2019. Sie zeigt beispielsweise, dass 57,4 % der Haushalte über ein Vermögen zwischen 0 und 60 000 Franken verfügen und dass diese 57,4 % zusammen 2,2 % des Gesamtvermögens im Kanton besitzen. Somit beträgt das Vermögen – wie 2011 festgestellt – von mehr als der Hälfte der Freiburger Haushalte null oder weniger als 60 000 Franken.

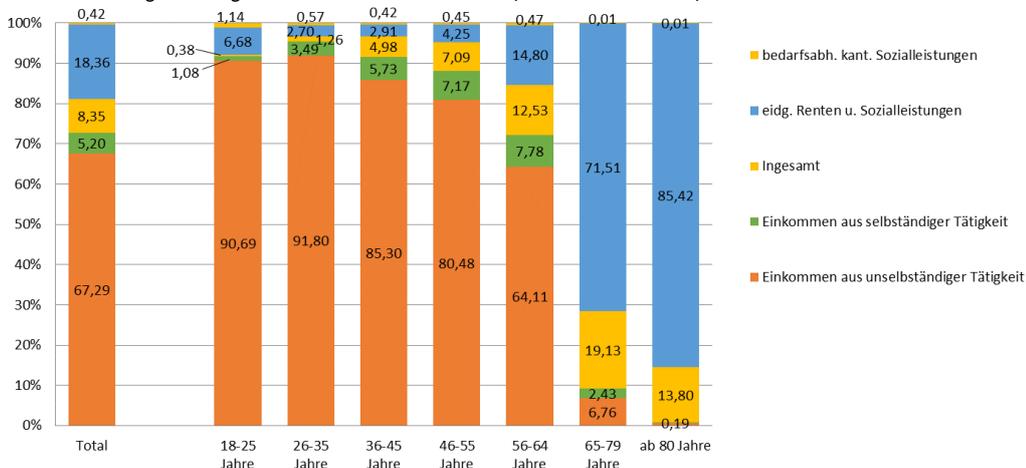
Ferner verteilt sich nahezu ein Drittel des Gesamtvermögens im Kanton (30,8 %) auf 0,7 % aller Haushalte.

2019 belief sich die Gesamtsumme des Nettovermögens der Freiburger Haushalte auf 33 Milliarden Franken. Unabhängig von dieser deutlichen Zunahme seit 2011 (23 Milliarden Franken) bleiben die Tendenzen im Bereich der Aufteilung ähnlich.

Vermögen kann auch Einkommen abwerfen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Zusammensetzung des verfügbaren Einkommens und den Anteil, den die Einkommen aus Vermögen und Vermietung (gelb) darstellen.

Tabelle 12

Zusammensetzung des verfügbaren Einkommens und Lebensalter, Personen ab 18 Jahren, 2019

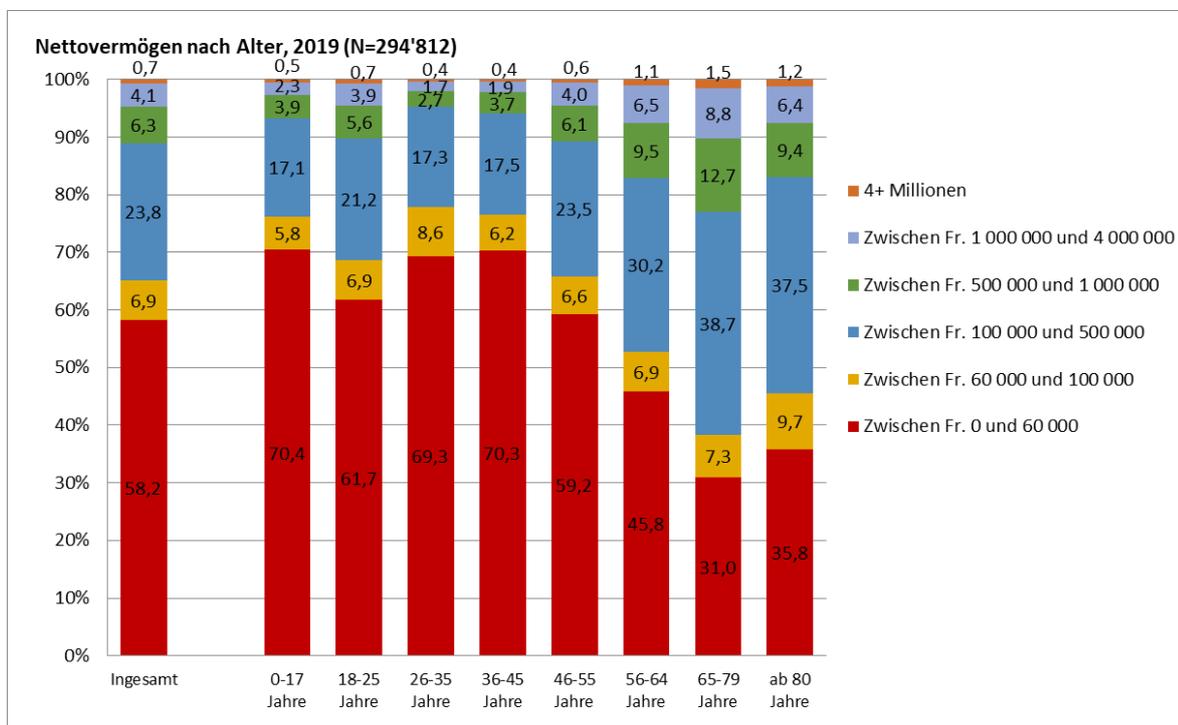


³³ Nettovermögen: Aktiva minus Passiva.

Beim Vergleich dieser Zahlen mit jenen von 2011 wird in drei Altersgruppen eine beträchtliche Differenz festgestellt. Bei den Personen zwischen 18 und 25 Jahren wird eine Zunahme des Anteils aus eidgenössischen Renten und Sozialleistungen festgestellt, der von 2,2 % auf 6,68 % steigt. Eine gegenläufige Entwicklung wird bei den Personen zwischen 56 und 64 Jahren beobachtet, bei denen die eidgenössischen Renten und Sozialleistungen von 24,7 % auf 14,8 % gesunken sind. In dieser Altersgruppe stellen die Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit 2019 neu 64,11 % dar, gegenüber 56,5 % im Jahr 2011. Die grösste Veränderung betrifft die Personen ab 80 Jahren, bei denen das Einkommen aus Vermögen und Vermietung 2011 über die Hälfte des verfügbaren Einkommens darstellte (54 %). 2019 macht es nur noch 13,8 % aus. Mit der demografischen Alterung wird demnach auch eine Prekarisierung der Seniorinnen und Senioren festgestellt, insbesondere jener über 80 Jahren.

Während diese Veränderung im Bereich der Einkommen aus Vermögen festzustellen ist, zeigt ein Vergleich des Nettovermögens nach Altersgruppe, dass die 2011 beobachtete Tendenz 2019 stabil geblieben ist (s. Tabelle 13).

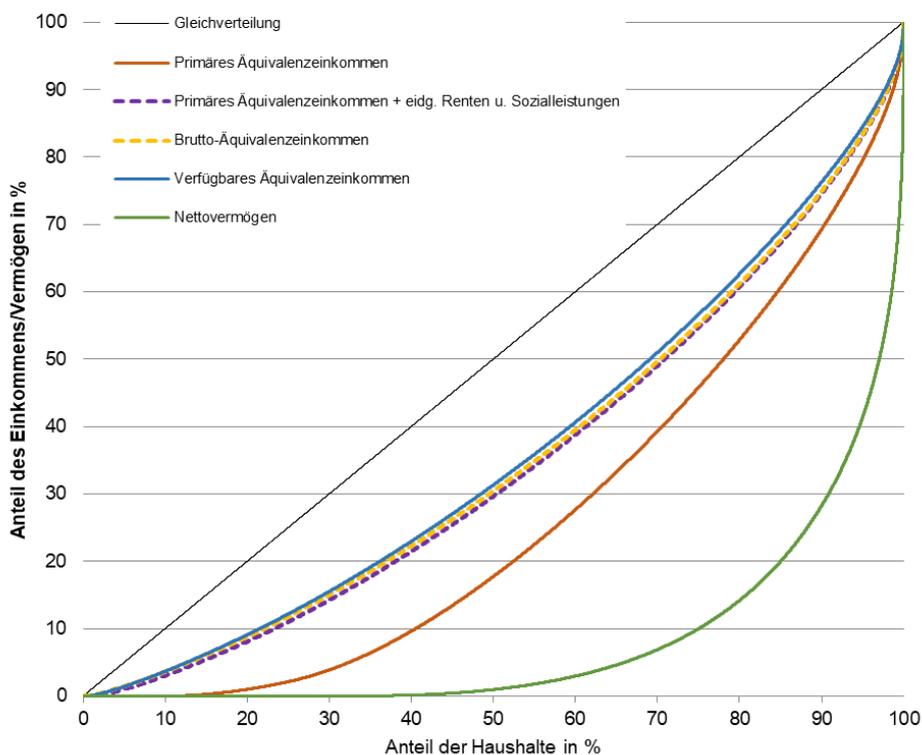
Tabelle 13



Die für den vorliegenden Bericht erhobenen Daten ermöglichen einen Beschrieb der Situation der ungleichen Vermögensverteilung unter den Haushalten des Kantons Freiburg. Die folgende Grafik übernimmt die vorstehend vorgestellte Lorenzkurve und fügt die entsprechenden Daten des Nettovermögens hinzu. Die Tendenz zwischen 2011 und 2019 bestätigt die Stärke der Vermögensungleichverteilung: 80 % des Gesamtvermögens ist immer noch in den Händen von wenig mehr als 10 % der Bevölkerung. Der Gini-Koeffizient des Kantons Freiburg für das Nettovermögen der Haushalte beträgt 83,5 %. Die Kurve zeigt ausserdem, dass knapp die Hälfte der Haushalte über kein Kapital verfügt.

Tabelle 14

Lorenzkurve: Einkommens- und Vermögensverteilung, 2019, Kanton Freiburg



3.4 Armut und Armutsgefährdung

In Übereinstimmung mit der Definition des BFS wird die in diesem Bericht verwendete Armutsquote ausgehend von der Armutsgrenze berechnet. Letztere bezieht sich auf das soziale Existenzminimum gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)³⁴.

Das soziale Existenzminimum besteht aus den folgenden Komponenten:

- > Grundbedarf für den Lebensunterhalt (Nahrungsmittel, Kleidung usw.),
- > Wohnkosten³⁵,
- > 100 Franken pro Monat und Person ab 16 Jahren für weitere notwendige Ausgaben wie beispielsweise Haftpflicht- und andere Versicherungen.

Die Gesundheitskosten (Prämienanteil für die obligatorische Krankenversicherung zu Lasten der Begünstigten), die nach den SKOS-Richtlinien zum sozialen Existenzminimum gehören, werden bei der Berechnung der Armutsgrenze nicht berücksichtigt, da sie bei der Berechnung des verfügbaren Einkommens schon vom Haushaltsbruttoeinkommen abgezogen worden sind.

Ein Haushalt gilt folglich als arm, wenn sein verfügbares Einkommen unter der Armutsgrenze liegt. Die für die Berechnung der Armutsgrenze berücksichtigten Beträge entsprechen den im Jahr 2019 geltenden.

Die Armutsquote unterscheidet sich von der Sozialhilfequote; letztere entspricht dem Anteil der Sozialhilfebeziehenden an der ständigen Wohnbevölkerung. Wie weiter unten erläutert decken die unten beschriebenen Quoten verschiedene

³⁴ Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), *Das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe*, Grundlagenpapier der SKOS, Bern, 2020.

³⁵ Für die Analysen dieses Berichts werden die Wohnkosten berücksichtigt, die den vom BFS berechneten mittleren kantonalen Mietzinsen entsprechen, wobei die Nebenkosten noch hinzugezählt werden.

Bevölkerungsgruppen ab. So bezieht zum Beispiel eine armutsbetroffene Person nicht unbedingt Sozialhilfe; eine sozialhilfebeziehende Person hingegen kann sich unter der Armutsgrenze wiederfinden.

Wie in der Einleitung dargestellt führte die Wiederverwendung der statistischen Indikatoren zu bestimmten Abweichungen, die sich insbesondere durch eine Verbesserung der Bearbeitungsabläufe erklären lassen, dies sowohl bei der Methode als auch durch die Automatisierung der Aufgaben. Ein Blick auf die Daten der Jahre 2011, 2017 und 2019 zeigt, dass die Armutsquote zwischen 2011 und 2017 zunächst von 2,5 % auf 2 % sinkt, um schliesslich bis 2019 auf 2,21 % zu steigen. Diese Informationen scheinen auf eine steigende Tendenz hinzuweisen. Es ist zudem zu erwarten, dass sie sich während und nach der Coronapandemie bestätigen wird. Bei der qualitativen Analyse der während der Gesundheitskrise gesammelten Daten werden diese Elemente wiederaufgenommen.

Wichtig ist, dass in den letzten Jahren sowohl die Zahl der armen Haushalte als auch die Zahl der armutsbetroffenen Personen gestiegen ist. 2019 befanden sich 4056 Haushalte unter der Armutsgrenze, während es 2011 noch 4010 waren. Die Zahl der armutsbetroffenen Personen stieg von 6374 im Jahr 2011 auf 6513 im Jahr 2019. Diese Zunahme spiegelt sich indessen nicht in der Armutsquote wider, da die Gesamtzahl der Haushalte und Personen im Kanton noch stärker gestiegen ist: Die Zahl der Haushalte stieg von 108 088 auf 127 726 und die Zahl der Personen von 257 917 auf 294 812. Mit anderen Worten nimmt die Armut weniger schnell zu als die Bevölkerung.

Tabelle 15 unten zeigt daher eine Armutsquote von 2,21 % im Jahr 2019 und liefert einen detaillierten Überblick, namentlich nach Altersgruppen, Haushaltstyp und Status.

Tabelle 15

Armutsquote nach soziodemografischen Merkmalen, 2019, N=6'513

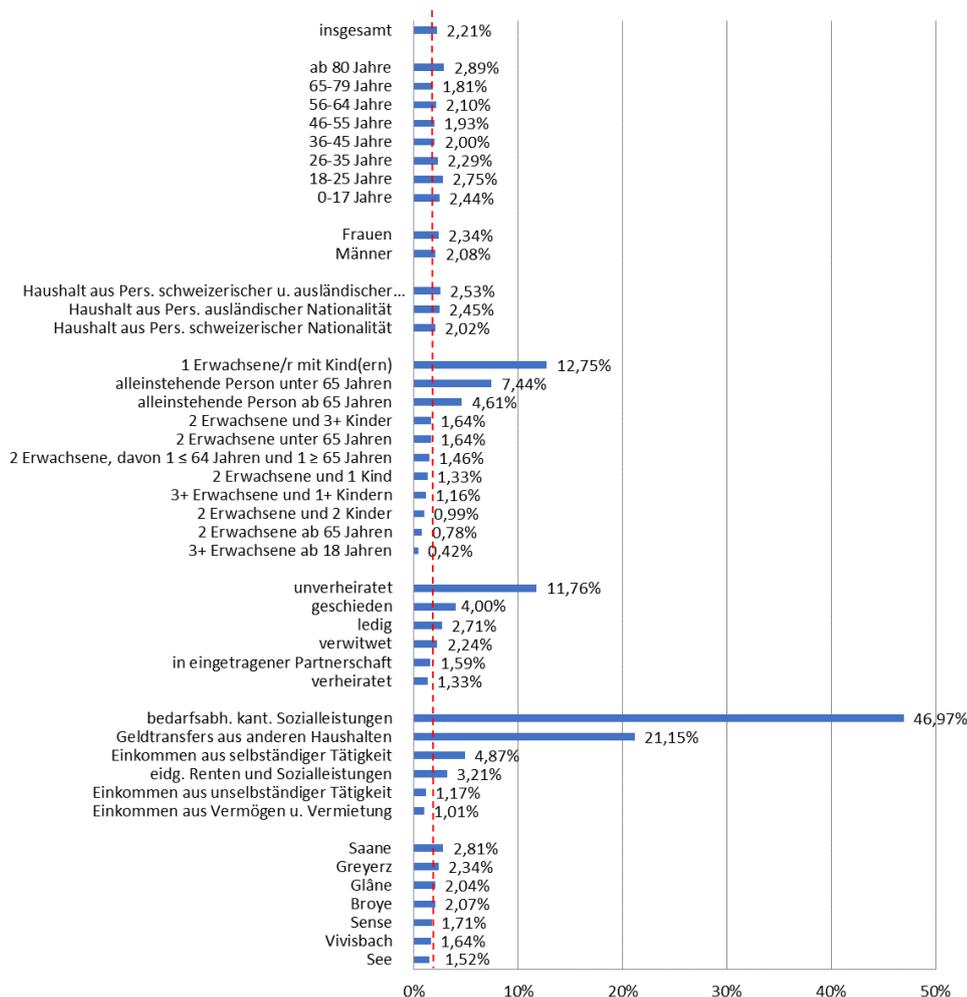


Tabelle 16

Verteilung der armutsbetroffenen Bevölkerung nach ihren soziodemografischen Merkmalen, 2019, N=6'513

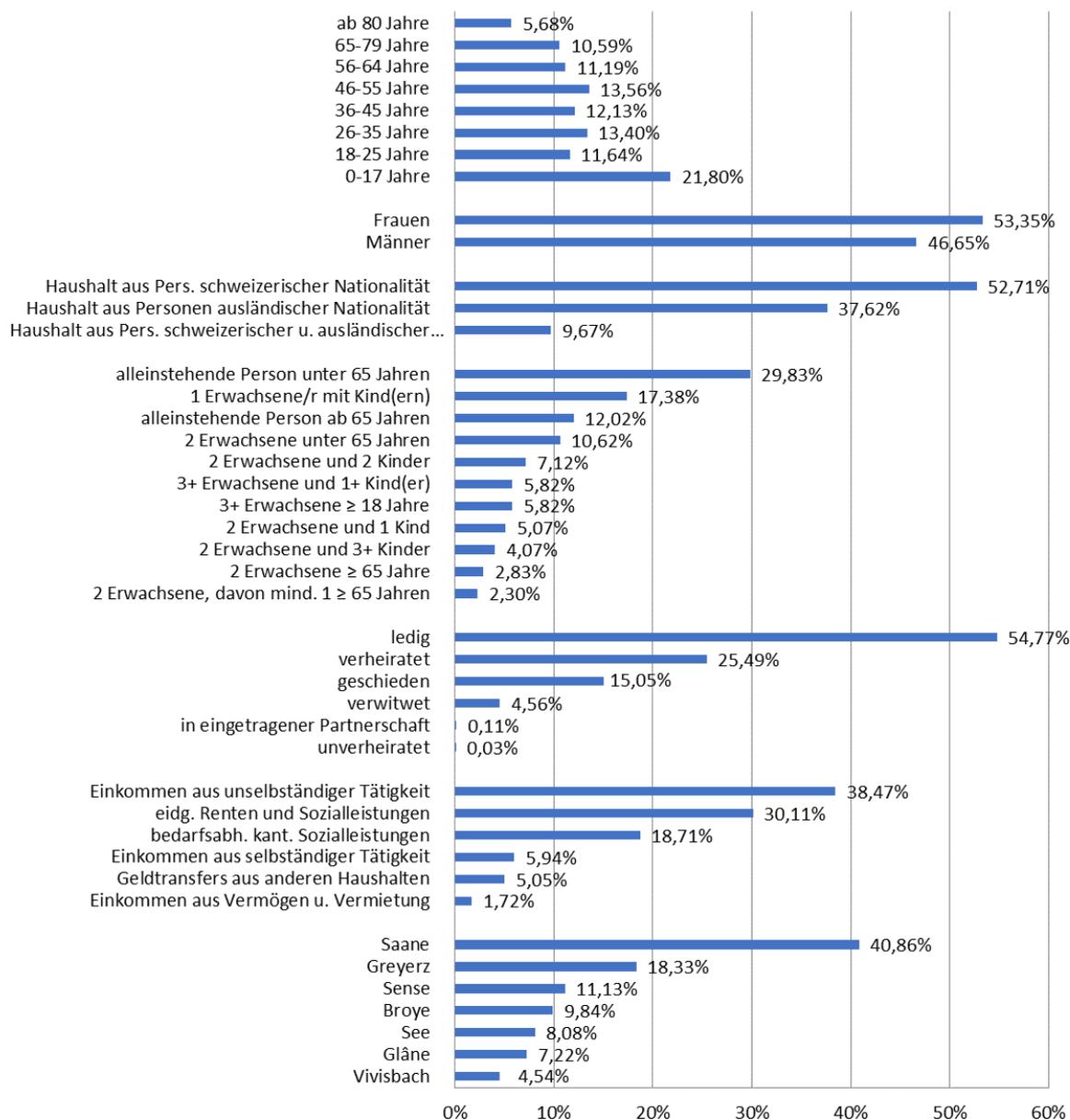
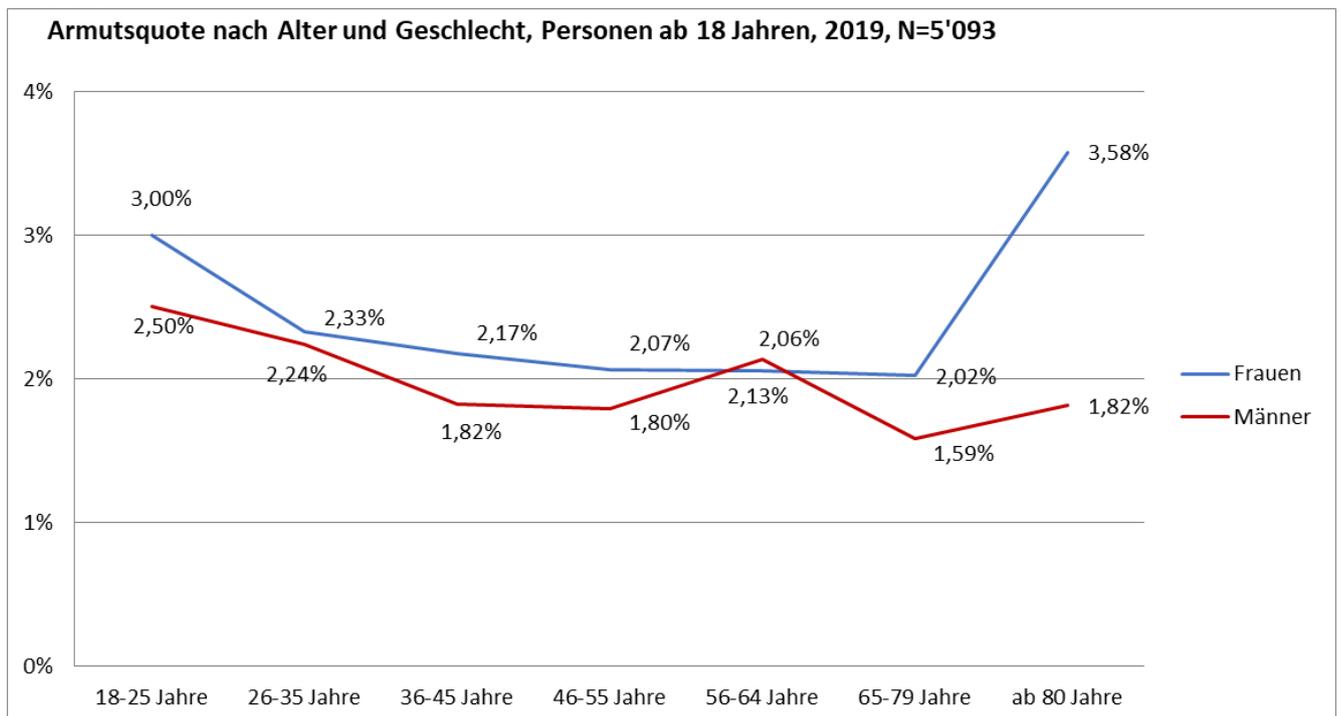


Tabelle 16 schlüsselt die soziodemografischen Merkmale der armutsbetroffenen Bevölkerung auf. Beim Vergleich der obenstehenden Resultate von 2019 mit jenen von 2011 wird festgestellt, dass die Armut bei den Personen ab 56 Jahren zunimmt. Der Anteil von Haushalten mit Schweizer Staatsangehörigen geht zurück: von 61,6 % im Jahr 2011 auf 52,71 % im Jahr 2019. Die Haushalte mit ausländischen Staatsangehörigen wiederum nehmen zu: von 24,6 % im Jahr 2011 auf 37,62 % im Jahr 2019.

Im ersten Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg wurde bereits festgestellt, dass die Präsenz von Kindern in einem Haushalt für Mütter ein grösseres Armutsrisiko darstellt, die sich einer traditionellen Rollenverteilung der Paare folgend nur teilweise in den Arbeitsmarkt eingliedern. Ein Abbild der Differenz zwischen Männern und Frauen mit Bezug zur Armutsquote zeigte die Lebensabschnitte der Frauen abhängig von der Anwesenheit von Kindern auf. Die Armutsquote der Frauen war während der Zeit, in denen die Haushalte normalerweise Kinder betreuen, höher als jene der Männer. Die gleiche Tendenz wird 2019 beobachtet und ist in Tabelle 17 unten dargestellt. Die Quoten gleichen sich an, sobald die Jugendlichen selbständig werden, und gehen ab dem Rentenalter wieder auseinander. Die Frauen leiden unter den Folgen ihrer unterschiedlichen Beteiligung am Arbeitsmarkt, weil sich das Schweizer Altersrentensystem auf eine Berufstätigkeit ohne Unterbruch stützt. Dies entspricht der Erwerbsbiografie der Männer besser als jener der Frauen.

Tabelle 17



Im ersten Bericht stellte sich klar heraus, dass die Gesundheit eine grundlegende Ressource ist, deren Verschlechterung für die betroffenen Personen zu einem echten Hindernis werden kann. Die Situation der Menschen mit Behinderung veranschaulicht diese Realität gut. Es ist hier leider nicht möglich, einen Gesamtüberblick über dieses Thema für alle Haushalte zu geben, da die Steuerdaten nicht zwischen einer AHV- und einer IV-Rente unterscheiden. Einige Informationen können aber durch die Analyse der Einpersonenhaushalte herausgearbeitet werden. 2011 lebten 1586 Personen unter 65 Jahren alleine und waren armutsbetroffen. Von diesen Personen erhielten 183 eine IV-Rente. 2019 hat es 2636 armutsbetroffene Personen unter 65 Jahren, die alleine leben. Dies entspricht im Vergleich mit 2011 einer Zunahme von 66 %. 89 von ihnen erhalten eine Rente. Die nachstehende Tabelle zeigt die prekären Verhältnisse der sowohl von Behinderungen als auch von Armut betroffenen Personen.

Tabelle 18

Detaillierte Daten zu alleinlebenden Armutsbetroffenen, die eine Invalidenversicherungsrente beziehen, 2019, Kanton Freiburg (N=89)

	Fr. 2015/Monat
	Davon:
Mittleres verfügbares Einkommen	- 65 % IV-Rente
	- 4,7 % Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit
	- 6,9 % bedarfsabhängige kantonale Leistungen
Durchschnitt der bezogenen Renten	Fr. 1310/Monat
Personen, die hauptsächlich leben von:	
-eidg. Renten und Sozialleistungen	83
-unselbständiger Tätigkeit	3
-bedarfsabhängigen kantonalen Leistungen	3
-selbständiger Tätigkeit	0
-Unterhaltsbeitrag	0
Personen mit Ergänzungsleistungen	58
Durchschnittliche Höhe der bezogenen Ergänzungsleistung	Fr. 1161/Monat
Personen mit Leistungen der Arbeitslosenversicherung	0
Personen mit Sozialhilfeleistungen	15

Schliesslich soll auch die Frage des Armutsrisikos angesprochen werden. Als armutsgefährdet gelten Personen in Haushalten mit einem Einkommen (ohne Vermögen), das deutlich unter dem üblichen Einkommensniveau des betreffenden Landes liegt. Armut wird somit als eine Form der Ungleichheit innerhalb einer bestimmten Gesellschaft betrachtet. Ob eine Person als armutsgefährdet gilt, hängt also nicht allein von ihrer eigenen wirtschaftlichen Situation ab, sondern auch vom landesspezifischen Wohlstandsniveau. Diese Grenze liegt bei 60 % des verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens der Bevölkerung. Eine Person gilt als arm, wenn ihr verfügbares Äquivalenzeinkommen unter der Armutsrisikogrenze liegt.

2019 lag die Freiburger Armutsrisikogrenze bei 2622 Franken pro Monat für eine alleinlebende Person. Um zu vermeiden, dass Personen, die zur Ergänzung ihres Einkommens über zusätzliche Mittel verfügen, als armutsgefährdet gelten, wurde bei der Berechnung der Freiburger Armutsrisikoquote auch eine Vermögensgrenze berücksichtigt. Für die Armutsrisikoquote wurde diese auf 120 000 Franken pro Haushalt festgesetzt. Geht sie in die Berechnung ein, so beträgt die Freiburger Armutsrisikoquote im Jahr 2019 8,55 %, das heisst 25 208 Personen.

Anhand der Tabelle mit der Gesamtverteilung der Einkommen im Kanton Freiburg kann die Armutsrisikogrenze ins Verhältnis zur Gesamtbevölkerung gesetzt werden.

Tabelle 19

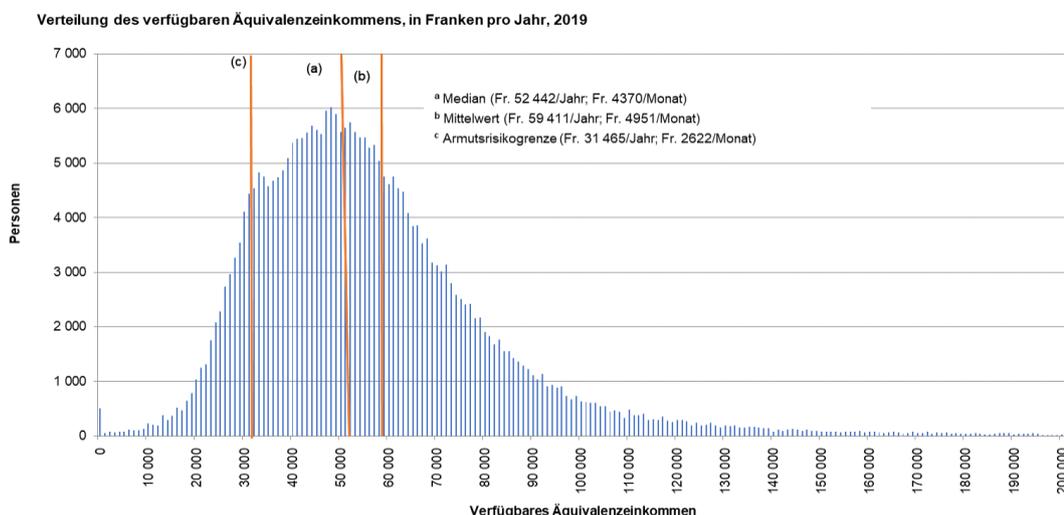
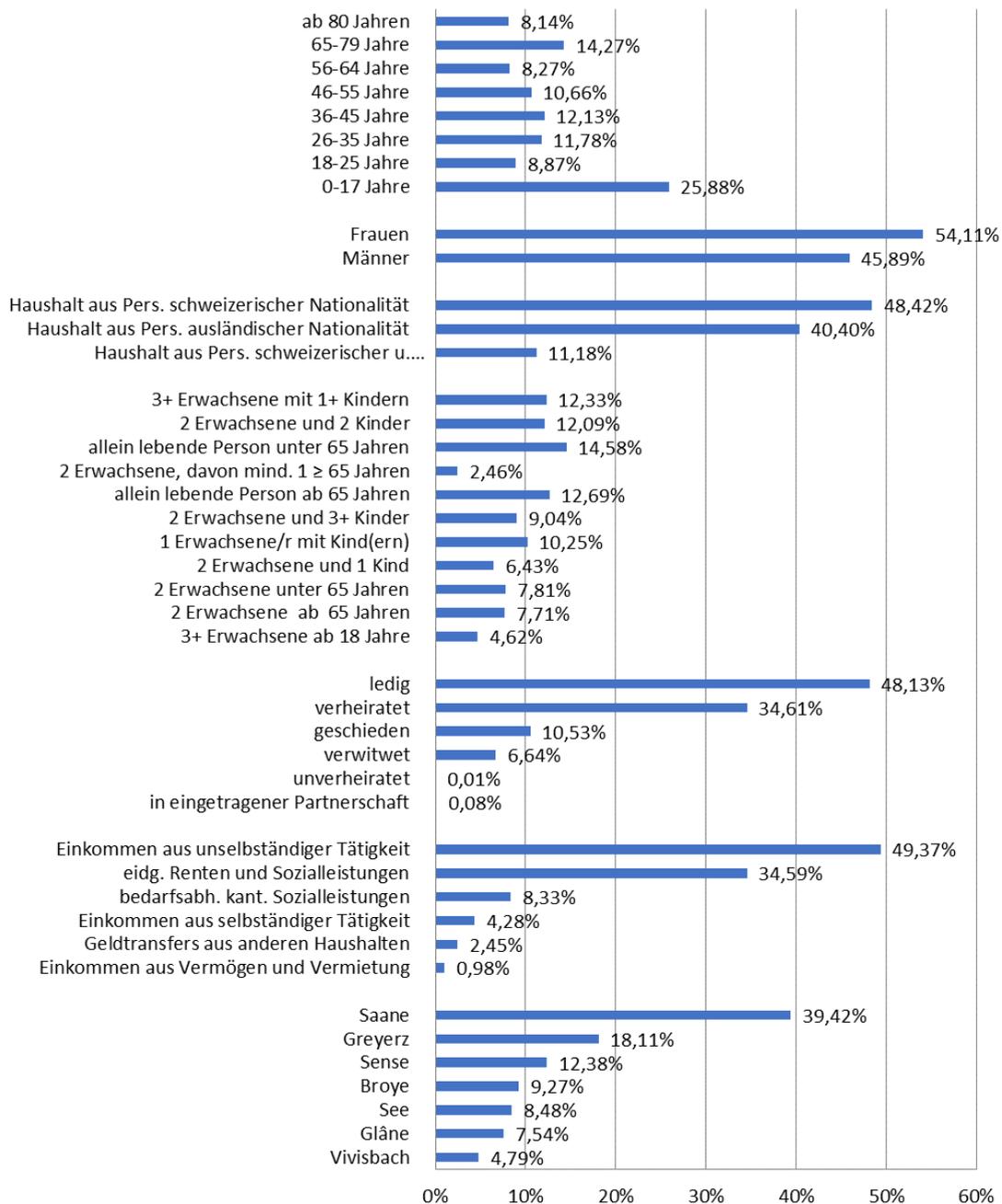


Tabelle 20 schlüsselt die Armutsrisikoquote, d. h. den prozentualen Anteil der armutsgefährdeten Personen an der Gesamtbevölkerung, nach verschiedenen soziodemografischen Merkmalen auf.

Tabelle 20

Verteilung der armutsgefährdeten Bevölkerung nach ihren soziodemografischen Merkmalen, 2019, N=25'208



Zwischen 2011 und 2019 sank die Armutsrisikoquote von 10 % auf 8,55 %. Am stärksten armutsgefährdet sind Haushalte mit einer erwachsenen Person und einem oder mehreren Kindern (Einkelfamilien), die immer noch einen Drittel der armutsgefährdeten Haushalte ausmachen. In 92 % der Fälle sind es Frauen, die Einkelfamilien vorstehen.

Mehr als jedes zehnte Kind in unserem Kanton ist armutsgefährdet. Verheiratete Personen bleiben die am wenigsten armutsgefährdete Gruppe. Es sei aber daran erinnert, dass die Scheidungsrate im Vergleich mit anderen Kantonen in unserem Kanton in den letzten Jahren stark gestiegen ist.

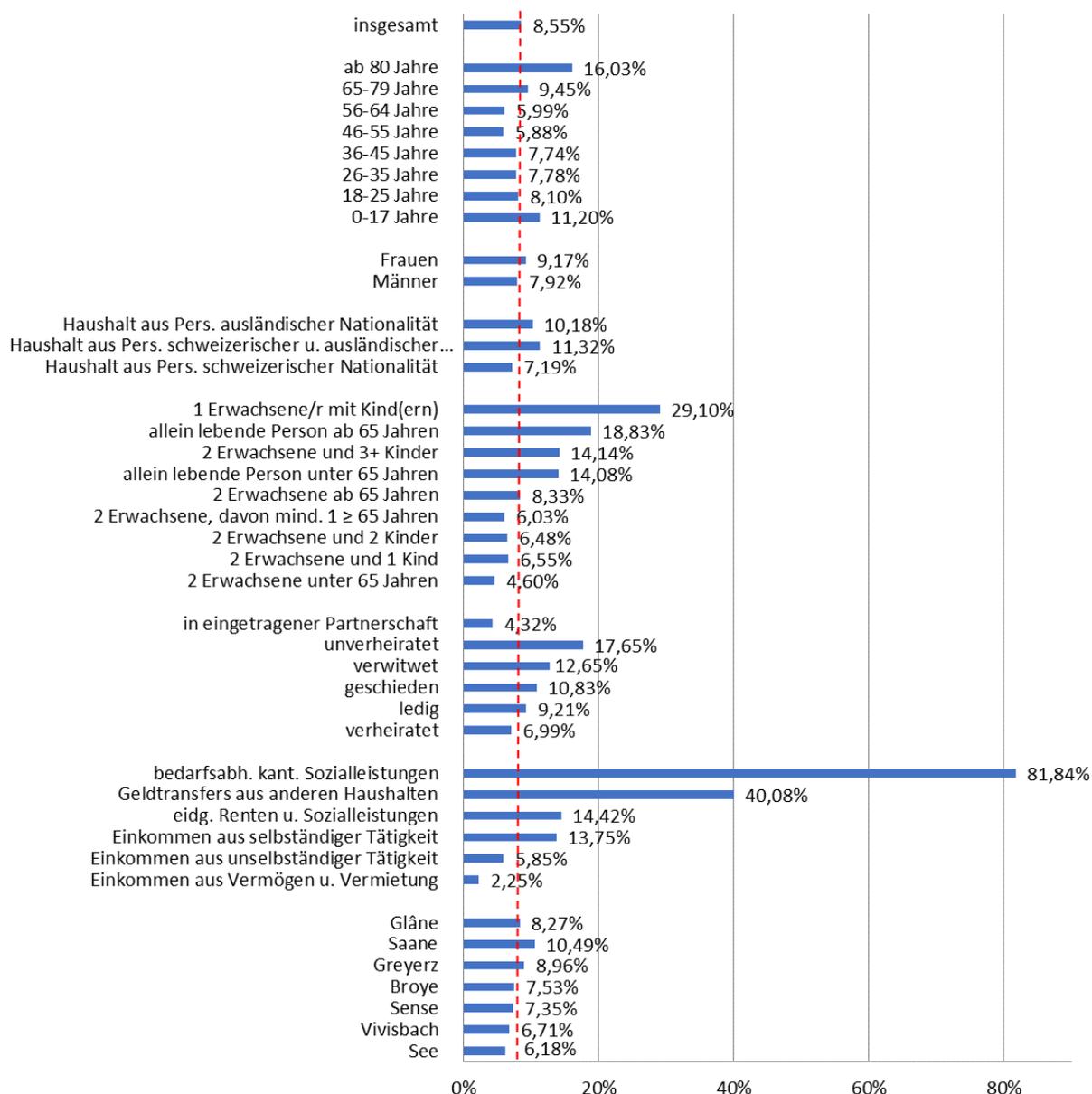
2019 waren knapp 81,84 % der Personen mit bedarfsabhängigen kantonalen Sozialleistungen armutsgefährdet. 2011 waren es 90 %.

Die Armutsrisikoquote sinkt in allen Bezirken. Im Greyerzbezirk sinkt sie am langsamsten. Dieser ist neu nach dem Sensebezirk (2011 war es der Glânebezirk) der am zweitstärksten armutsgefährdete Bezirk.

Die folgende Tabelle schlüsselt die soziodemografischen Merkmale der armutsgefährdeten Bevölkerung auf.

Tabelle 21

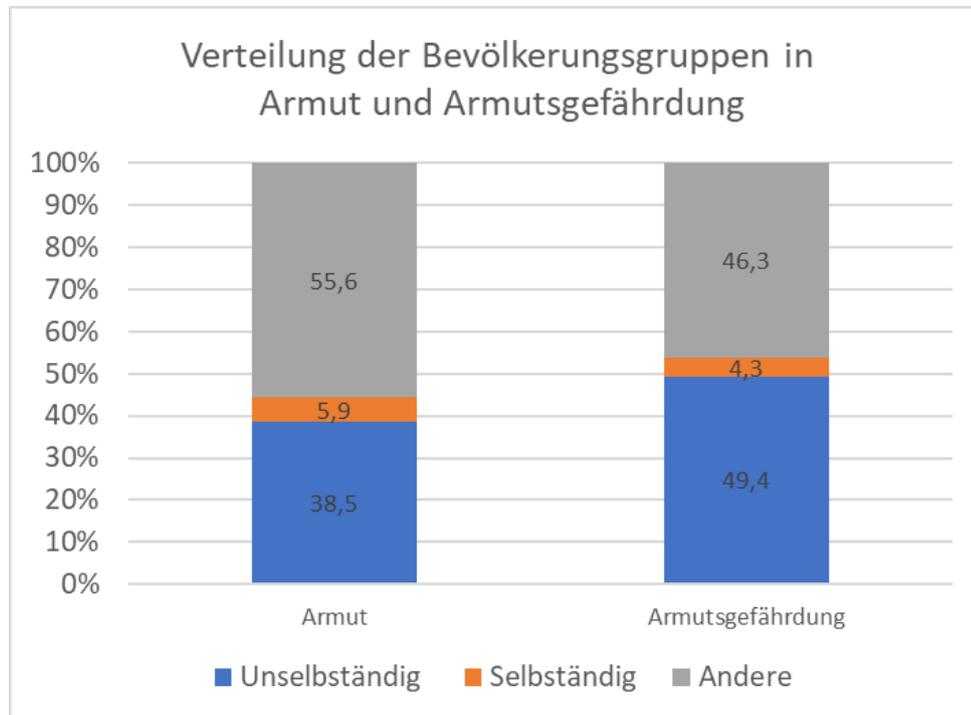
Armutsrisikoquote nach soziodemografischen Merkmalen, 2019, N=25'208



2019 waren 25 208 Personen armutsgefährdet, während es 2011 noch 25 518 waren. Trotz dieses Resultats wird festgestellt, dass die Armutsrisikoquote in allen Altersgruppen steigt, ausser bei den jungen Erwachsenen (18-25) und den Kindern (0-17). Letztere stellen dennoch weiter einen Viertel der armutsgefährdeten Bevölkerung dar. Es wird ein deutlicher Anstieg des Anteils der Haushalte mit ausländischen Staatsangehörigen festgestellt, der von 22,1 % auf 40,40 % steigt. Die Anteile nach Zivilständen (verheiratet, ledig, verwitwet usw.) sind stabil.

Eine Anstellung schützt nicht immer vor Armut oder vor dem Armutsrisiko. Wie 2011 lebt mehr als die Hälfte der armutsgefährdeten Freiburgerinnen und Freiburger 2019 in einem Haushalt, dessen Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit stammt (unselbständige Tätigkeit 49,4 % und selbständige Tätigkeit 4,3 %).

Tabelle 22



3.5 Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosigkeit ist seit dem letzten Bericht ein Armutsfaktor im Kanton Freiburg geblieben. Dies spiegelt sich insbesondere im hohen Anteil an arbeitslosen Sozialhilfebeziehenden, die ungefähr einen Drittel ausmachen. Dieser Prozentsatz, der in der Sozialhilfeempfängerstatistik des BFS ersichtlich ist, ist seit bald zwei Jahrzehnten stabil.

Im zweiten Kapitel haben wir daran erinnert, dass die Arbeitslosenquote während der pandemiebedingten Krise stark angestiegen ist und im Januar 2021 in unserem Kanton rekordhohe 3,9 % erreicht hat (auf nationaler Ebene stieg diese Quote während dieser Zeit nie über 3,7 %). Die wirtschaftliche Erholung führte zu einem Sinken der Arbeitslosenquote, die aktuell leicht über dem Schweizer Durchschnitt liegt.

Eine weitere Kennzahl ist die Langzeitarbeitslosigkeit, von der alle Personen betroffen sind, die länger als ein Jahr Arbeitslosenentschädigung beziehen. Die Auswirkungen der Langzeitarbeitslosigkeit drücken sich oft durch verminderte Beschäftigungschancen, tiefere Löhne, wenn Betroffene eine Stelle finden, und Beeinträchtigungen auf sozialer und gesundheitlicher Ebene aus. Im Allgemeinen sind ältere Arbeitslose häufiger von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Fast 25 % der über 50-jährigen Stellensuchenden war 2020 bereits länger als ein Jahr arbeitslos, während es bei den Arbeitslosen unter 50 knapp 11 % waren³⁶. Das Risiko einer Langzeitarbeitslosigkeit steigt ab 55 Jahren deutlich. Zwischen 25 und 54 Jahren nimmt der Anteil an Langzeitarbeitslosen alle fünf Jahre um 2 bis 4 Prozentpunkte zu, zwischen 55 und 59 Jahren steigt dieser Anteil um 5,5 Prozentpunkte und ab 60 Jahren um 13 Prozentpunkte³⁷.

³⁶ Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), *Langzeitarbeitslosigkeit*, Bericht 2020, S. 4, Online: <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Arbeitslosenversicherung/arbeitslosigkeit/Langzeitarbeitslosigkeit.html> abgefragt am 12. Juli 2023.

³⁷ Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), *Langzeitarbeitslosigkeit*, Bericht 2020, S. 4, Online: <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Arbeitslosenversicherung/arbeitslosigkeit/Langzeitarbeitslosigkeit.html> abgefragt am 12. Juli 2023.

3.6 Sozialhilfe

Als letztes Auffangnetz der sozialen Sicherheit liefert die Sozialhilfe wertvolle Hinweise zur sozialen Situation und Armut im Kanton. Ihr Ziel besteht in der Sicherstellung des Existenzminimums und in der Förderung der wirtschaftlichen und persönlichen Unabhängigkeit sowie in der Eingliederung bedürftiger Personen. Sie spielt eine wichtige Rolle für den sozialen Zusammenhalt.

Das letzte Auffangnetz wird jedoch von den Personen, die darauf Anspruch hätten, nicht immer beansprucht. Während die meisten Studien auf eine Zunahme der Armut in der Schweiz hinweisen, ist die Zahl der Sozialhilfedossiers rückläufig. Dieser Trend zeichnet sich in den meisten Kantonen ab und macht auch in Freiburg keine Ausnahme.

Tabelle 22 gibt Aufschluss über die Entwicklung der materiellen Nettohilfe, die zwischen 1995 und 2022 gewährt wurde. Der letzte Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg stützte sich auf die Steuerdaten von 2011, der vorliegende Bericht stützt sich auf die Steuerdaten von 2019. In dieser Zeitspanne wird festgestellt, dass die materielle Hilfe bis 2014 schrittweise zunimmt. Nach diesem Jahr stabilisieren sich die Beträge bis 2019, und dies trotz der Erhöhung des Grundbedarfs im Jahr 2017. Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt für eine alleinlebende Person wurde von 977 Franken auf 986 Franken angehoben. In den Jahren 2020, 2021 und 2022 sinkt die materielle Nettohilfe, wobei der Rückgang im Jahr 2022 besonders markant war. Dies erklärt sich zu einem grossen Teil durch den Erhalt verschiedener Hilfen des Bundes und des Kantons als Reaktion auf die Wirtschaftskrise infolge der Coronapandemie.

Die Informationen, die insbesondere über die Anlaufstelle für die soziale Information und Beratung *Freiburg für alle* und die Partner in der Praxis (s. Kapitel 4.3) erhalten wurden, zeigen indes, dass ein grosser Teil der Personen es vorzieht, keine Sozialhilfe zu beziehen. Kurz gesagt ist die Tatsache, dass das letzte Auffangnetz des Sozialwesens weniger in Anspruch genommen wird, kein Hinweis auf einen Rückgang der Armut, sondern vielmehr symptomatisch für eine immer komplexere Armut, die den Hilfsdispositiven manchmal durch die Maschen geht.

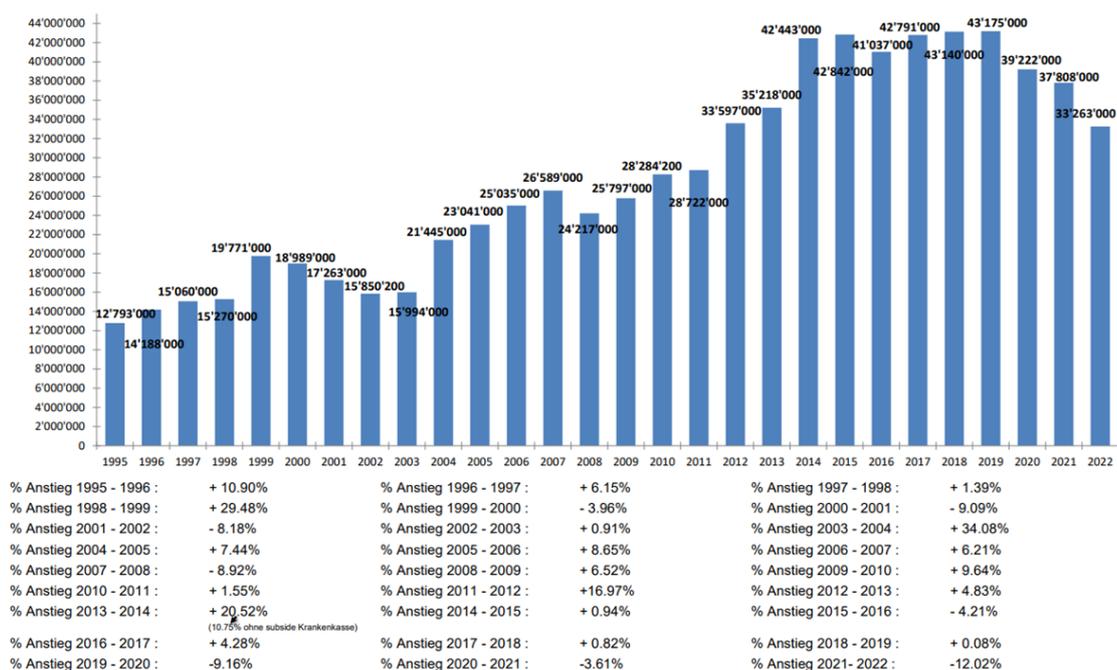
Tabelle 23

Entwicklung der materiellen Hilfe (Netto)

1995 - 2022

- Vor Aufteilung Staat/Gemeinden und andere

- Persönliche Rückerstattungen sind berücksichtigt



3.7 Sozialtransfers

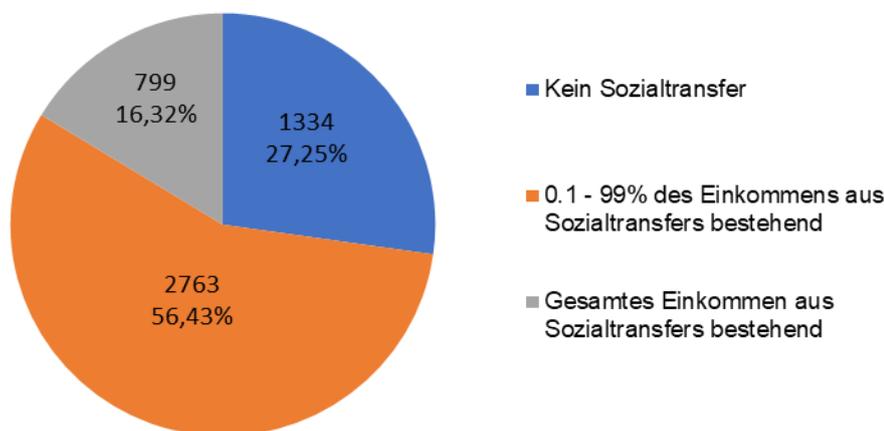
Im letzten Bericht wurden die Sozialhilfedaten mit den Steuerdaten verglichen. Dadurch konnte ermittelt werden, wie viele Sozialhilfebeziehende trotz der materiellen Unterstützung durch die Sozialhilfe unter der Armutsgrenze leben. Der Abgleich der Daten von 2019 führt zu folgendem Ergebnis: Von den 6513 Personen unter der Armutsgrenze erhalten 1617 Sozialhilfe. Dieses Ergebnis entspricht jenem, das mit den Daten von 2011 beobachtet wurde, und die Hypothesen bleiben die gleichen:

- > die Steuerdaten stützen sich auf Jahreseinkommen, während die Sozialhilfe monatlich erteilt wird;
- > einige Personen, die sich unter der Armutsgrenze befinden, wurden materiell von der Sozialhilfe unterstützt, beispielsweise zwischen zwei Anstellungen;
- > die Armutsgrenze stützt sich auf durchschnittliche Mieten und nicht auf die effektiven Beträge;
- > die Anwendung einer Sanktion kann ebenfalls dazu führen, dass das verfügbare Einkommen einer sozialhilfebeziehenden Person unter der Armutsgrenze liegt.

Bei der Betrachtung des Anteils der Sozialtransfers im Budget der armutsbetroffenen Personen, die keine Sozialhilfe beziehen (Tabelle 24) wird ersichtlich, dass mehr als ein Viertel von ihnen (27,25 %) keinerlei Sozialtransfers erhalten. 2011 waren es 16,6 %. Bei 56,43 % dieser Personen besteht ein Teil des Budgets aus Transferleistungen, die auf 0,1 % bis 99 % belaufen. Bei den restlichen 16,32 % stellen die Transferleistungen sogar das gesamte Einkommen dar.

Tabelle 24

Verteilung der armutsbetroffenen Personen, die keine Sozialhilfe beziehen, nach dem Anteil von Sozialtransfers an ihrem Einkommen, 2019 (N=4'896)



Folglich und wie bereits im ersten Bericht festgestellt, schützt der Bezug von Transferleistungen nicht automatisch vor Armut. Diese Elemente zeigen zwei unterschiedliche Realitäten auf. Einerseits entspricht die Situation von drei Viertel der armutsbetroffenen Personen, die keine Sozialhilfe beziehen, teilweise einer versteckten Armut, da sie bestimmte Transferleistungen erhalten. Diese Realität entspricht einem System, in dem die meisten Leistungen nicht darauf abzielen, das Existenzminimum zu gewährleisten. Andererseits kann die Situation der 1334 armutsbetroffenen Personen, die keinerlei Transferleistungen erhalten, als versteckte Armut bezeichnet werden. 2011 waren es noch 921 Personen. Diese Realität führt uns zum Problem des Nichtbezugs der Leistungen, das sich zu verschärfen scheint. Der Nichtbezug kann erhebliche Auswirkungen haben, wie die Verschlechterung der sozialen und gesundheitlichen Bedingungen, Überschuldung, Verlust der Wohnung oder Auswirkungen auf die Kinder.

3.8 Wohnen

Die Wohnsituation ist untrennbar mit der Armut verbunden, haben doch die betroffenen Personen oft Mühe, eine geeignete und bezahlbare Unterkunft zu finden. In der Schweiz machen die Wohnkosten einen grossen Teil des Haushaltsbudgets aus, was bei armutsgefährdeten Personen umso mehr gilt. Eine vom Bundesamt für Wohnungswesen bestellte Studie zu den finanziellen Beiträgen der Sozialdienste an die Wohnkosten zeigt, dass der übernommene Mietanteil seit 2013 in der Sozialhilfe um ungefähr 25 % und bei den Ergänzungsleistungen um fast 20 % gestiegen ist³⁸.

Im Kanton Freiburg nimmt der Prozentsatz der Mietenden zu und liegt aktuell bei 52,7 %³⁹ (2013: 49,6 %). Die Wohneigentumsquote liegt bei 41,4 %⁴⁰ und liegt somit über dem Schweizer Durchschnitt von 36,3 %. Zwischen 2010 und 2021 stiegen die Freiburger Mieten durchschnittlich um 10,28 %. Dreizimmerwohnungen verzeichneten mit 12,2 % in zehn Jahren die grösste Teuerung⁴¹. Im letzten Bericht wurde aufgrund der stetig steigenden Mietpreise eine Verschlechterung der Situation der Mietenden festgestellt. Dieser Trend setzte sich in den letzten Jahren fort.

2022 hat die Sozialberatung von Caritas Freiburg mit über 80 000 Franken Mieten finanziert. Bei den Begünstigten der Caritas Freiburg ist der Unterstützungsbedarf im Wohnbereich am höchsten, dicht gefolgt von der Finanzierung der Krankenkassenprämien⁴².

Bei den Personen ohne festen Wohnsitz hat die Notschlafstelle *La Tuile* 2022 eine starke Zunahme ihrer Zahl beobachtet. Das ganze Jahr hindurch wurden 618 Personen untergebracht, was im Vergleich mit 2021 eine Zunahme von 25 % darstellt. Die Zahl der Übernachtungen hat sich jedoch stabilisiert. Der Verein erklärt das Phänomen dadurch, dass die Notschlafstelle in erster Linie für kurze Aufenthalte vorgesehen ist, um eine zunehmende Prekarisierung der Situationen zu verhindern. Er bemerkt zudem einen Anstieg der ausserkantonalen Übernachtungsgäste, die an andere Orte weiterziehen⁴³.

In seinem Jahresbericht 2022 verzeichnete der Verein und Tageszentrum *Banc Public* eine Rekordbesucherzahl für Dezember. Während des ganzen Jahres wurden insgesamt 23 238 Mahlzeiten serviert, was einer Zunahme von fast 50 % im Vergleich mit 2021 darstellt. Die Zahl der Durchgänge belief sich auf 30 546; 2021 waren es 22 567⁴⁴.

Seit der letzten Ausgabe dieses Berichts beteiligte sich der Staat Freiburg an der Schaffung eines Wohnungs- und Immobilienmonitors für den Kanton Freiburg, dessen Ziel in der Entwicklung eines Referenzinformationssystems für strategische Entscheide zum Freiburger Immobilienmarkt besteht. Dank dem Monitor können zudem proaktive Massnahmen vorgeschlagen werden, um zukünftigen Herausforderungen zu begegnen.

Mit den von den Gemeinden gelieferten Daten erfasste das BFS am 1. Juni 2022 im Kanton Freiburg 2851 Leerwohnungen. Der Leerwohnungsbestand sank von 1,8 % im Jahr 2021 auf 1,77 % im Jahr 2022. Die vom BFS gelieferten Zahlen unterscheiden sich von jenen des Wohnungs- und Immobilienmonitors, die von der Hochschule für Wirtschaft gesammelt werden. Die Immobilienfachpersonen sind der Ansicht, dass die Zahlen des Monitors der Realität des Immobilienmarkts im Kanton besser entsprechen.

³⁸ Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), *Bedarfsabhängige Sozialleistungen: Ausgaben im Bereich Wohnen*, Online: <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wie-wir-wohnen/wohnen-und-armut/publikationen-bwo/bedarfsabaengige-sozialleistungen.html>, abgefragt am 12. Juli 2023.

³⁹ Bundesamt für Statistik (BFS), *Bewohnte Wohnungen nach Bewohnertyp und Wohneigentumsquote, nach Kanton. Jahr 2021*, Online: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/wohnerhaeltnisse/mieter-eigentuemer.assetdetail.24129039.html>, abgefragt am 12. Juli 2023.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Bundesamt für Statistik (BFS), *Durchschnittlicher Mietpreis in Franken nach Zimmerzahl und Kanton*, Online: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/preise/mieten/struktur.assetdetail.24129085.html>, abgefragt am 12. Juli 2023.

⁴² Caritas Freiburg, *Jahresbericht 2022*.

⁴³ La Tuile, *Statistiques de fréquentation. Population de la Tuile en 2022*, Online: <https://la-tuile.ch/statistiques-annuelles/>, abgefragt am 12. Juli 2023.

⁴⁴ Banc Public, *Tageszentrum, Jahresbericht 2022*.

3.9 Vergleich der Daten: Konstanten und Veränderungen

Der Vergleich der Steuerdaten von 2011 und 2019 zeigt Konstanten, aber auch einige Veränderungen auf. Diese Konstanten und Veränderungen werden in der Folge zunächst unter dem Gesichtspunkt der Einkommen und anschliessend unter dem Gesichtspunkt der Vermögen zusammengefasst.

Was die Einkommen betrifft, zeichnen sich Tendenzen ab. So wird festgestellt, dass sich **das Bruttomedianeinkommen der Freiburger Haushalte praktisch nicht verändert hat** und sich 2019 auf 8372 Franken monatlich beläuft. Das Erwerbseinkommen macht immer noch den Hauptteil des Bruttoeinkommens aus. Wie 2011 wird fast ein Viertel des Einkommens für obligatorische Ausgaben aufgewendet. Weitere Feststellung: **Das Bruttomedianeinkommen der Haushalte im 5. Quintil ist fünfmal höher als jenes der Haushalte im 1. Quintil.** Die Solidarität wirkt sich weiter hauptsächlich an den Rändern der Einkommensverteilung aus, wo die (positiven oder negativen) Unterschiede zwischen primärem und verfügbarem Einkommen am grössten sind.

Die Analyse der Einkommen offenbart zudem bestimmte Veränderungen. Proportional wird ein **Rückgang der Erwerbseinkommen** festgestellt. Ausserdem ist der Anteil der eidgenössischen Renten und Sozialleistungen am Bruttoeinkommen insgesamt leicht von 15,6 % auf 17,8 % gestiegen. **Dank den Sozialtransfers wird die Ungleichverteilung um 18,6 % (2011: 12 %) gesenkt. Diese haben aber bei Personen an Bedeutung gewonnen, die mitten im Erwerbsleben stehen.** Es wird zudem eine verschärfte finanzielle Anfälligkeit der alleinlebenden Personen im Rentenalter festgestellt. Zwischen 2011 und 2019 ging ihr Einkommen um 23,3 % zurück. Es sei angemerkt, **dass 2019 27,25 % der armutsbetroffenen Personen, die keine Sozialhilfe bezogen, keine Sozialtransfers erhielten (2011: 16,6 %).**

Beim Vermögen fallen die Ähnlichkeiten zwischen den Resultaten von 2011 und 2019 auf. **Das Vermögen von mehr als der Hälfte der Freiburger Haushalte bleibt bei null oder weniger als 60 000 Franken.** Andererseits verteilt sich nahezu ein Drittel des Gesamtvermögens im Kanton (30,8 %) auf 0,7 % aller Haushalte. Ausserdem **ist 80 % des Gesamtvermögens in den Händen von wenig mehr als 10 % der Bevölkerung.** Diese Realität blieb in den letzten Jahren stabil.

Zwischen 2011 und 2019 ist sowohl die Armutsquote als auch die Armutsrisikoquote gesunken. Ersterer sank von 3 % auf 2,7 % und Letztere von 10 % auf 8,55 %. Beide Quoten waren aber 2017 noch niedriger und der Aufwärtstrend könnte sich in einer nächsten Analyse bestätigen. Auch wenn diese Resultate auf den ersten Blick erfreulich scheinen, bilden sie die in der Praxis beobachtete Realität nicht ab, **wonach die Zahl der armutsbetroffenen Personen im Kanton steigt. Die Armut nimmt nämlich weniger schnell zu als die Bevölkerung.** Einige Faktoren tragen zur zunehmenden Armutsgefährdung bestimmter Haushalte bei. **Die Anwesenheit von Kindern im Haushalt ist ein grosser Risikofaktor,** insbesondere für Einelternfamilien, die weiter einen Drittel der armutsgefährdeten Haushalte ausmachen.

Die Erwerbslosenquote und die Armutsquote sind zwar eher stabil bzw. leicht rückläufig, bilden aber die zunehmenden prekären Situationen nicht ab. Indikatoren wie die Langzeitarbeitslosigkeit wiederum offenbaren die **Komplexität der von verschiedenen psychosozialen Problemen erschweren Situationen.** Es wird zudem festgestellt, dass **Personen – gewollt oder ungewollt – durch die Maschen der Dispositive fallen.** Schliesslich **bleiben die steigenden Krankenkassenprämien und Wohnkosten eine grosse Sorge für einkommensschwächere Haushalte.** Die Höhe der Miete ist manchmal der Grund, dass ein Haushalt unter oder über die Grenze des Existenzminimums rutscht. In Anbetracht der Inflation ist die Mietzinserhöhung immer häufiger ein Problem.

4 Gesundheitskrise als Enthüllerin prekärer Verhältnisse

Auch wenn alle Bevölkerungsgruppen unter der Coronapandemie litten, traf sie die Verletzlichsten am stärksten und führte zur Aufdeckung prekärer Verhältnisse, die bis anhin nicht oder kaum sichtbar waren oder wenig sichtbar gemacht wurden. Die sozialen Auswirkungen der Krise sind zahlreich. Selbst wenn Einbussen oder der Ausfall von Einkommen sowie die Ernährungsunsicherheit die direktesten und flagrantesten Konsequenzen sind, müssen auch andere Auswirkungen, die schwerer fassbar sind – weil sie wie die schrittweise Verschärfung der sozialen Ungleichheiten schwer bezifferbar sind – aufgedeckt werden, um jene Personen bestmöglich zu unterstützen, die sich zwar über Wasser halten können, aber stark armutsgefährdet sind. Dieses Kapitel beleuchtet die Auswirkungen der Krise, indem es die verschiedenen heute verfügbaren Informationen zusammenträgt. Denn die Gesundheitskrise enthüllte nicht nur die prekären Verhältnisse bestimmter Bevölkerungsgruppen, sondern auch die Schwächen des Hilfsdispositivs.

4.1 Fehlende Daten und Grenzen der Statistiken

Zwar waren die Gesundheitsdaten schnell verfügbar und ein wichtiges Hilfsmittel bei der Nachverfolgung und Bewältigung der Krise, aber die Informationen zur Entwicklung der sozialen Situation und der Armut liessen auf sich warten. Sie sind auch heute noch lückenhaft und unsicher. Selbstverständlich gibt es Indikatoren, die als Standards bezeichnet werden können, wie die Arbeitslosen- oder die Sozialhilfequote, aber diese Zahlen sagen nichts über die soziale Situation eines ganzen Teils der Bevölkerung aus, der sich ausserhalb dieser Dispositive bewegt. Diese Situation bleibt unbekannt und stark unterdokumentiert, obwohl solche prekären Verhältnisse paradoxerweise durch die Krise stark mediatisiert wurden. Das Problem der Grenzen der Statistiken und der quantitativen Daten bei der Abbildung der sozialen Realität ist nicht neu. Es wurde in der Tat betont, namentlich im einzigen aktuell verfügbaren Werk zur Sozialpolitik während der Pandemie⁴⁵, dass der Datenmangel angesichts der Notwendigkeit, die Sozialhilfe umzustrukturieren und der gegenseitigen Unterstützung durch Vereine mehr Platz einzuräumen, um den Existenzbedarf der betroffenen Bevölkerungsgruppen rasch abzudecken, ein Hindernis darstellt⁴⁶.

Es fehlen also nicht nur Daten, die trotz allem verfügbaren Daten stossen auch an ihre Grenzen. Die Hilfswerke sind sich zwar einig, dass die Prekarität und die Armut zunehmen; aber die Sozialhilfestatistiken zeigen einen Rückgang der Begünstigten. Die Armutsquote ihrerseits bleibt stabil und wurde laut den letzten Veröffentlichungen des BFS wenig von der Pandemie beeinflusst. Die im vorstehenden Kapitel vorgestellten Zahlen sind typisch für die Beeinträchtigung der klassischen Armutsindikatoren: Sie scheinen der Realität nicht mehr zu entsprechen. Die Gesellschaft interpretiert die Armut in der Schweiz laut dem jüngsten Bericht der NGO *ATD Vierte Welt* falsch und versteht sie nicht⁴⁷. Über die Armut ist wenig bekannt, was dazu führt, dass das Hilfsdispositiv nicht sachgemäss ist. Die soziale Mindestsicherung gilt als zu niedrig, und Personen, die sich über diesen Grenzen befinden, leiden mehr oder weniger stark unter den steigenden Lebenshaltungskosten betroffen.

Diese Feststellungen werfen Fragen auf und erfordern das Sammeln möglichst vieler Informationen, die über andere Kanäle als jene der normalerweise verwendeten Daten erhalten werden, um die soziale Realität zu ermitteln. Die in den nachstehenden Unterkapiteln präsentierten Informationen wurden dank *Freiburg für alle* aus der Nutzung der im Rahmen der WMPA-COVID-19 gewährten Unterstützung wie auch von Akteurinnen und Akteuren in der Praxis erhalten. Aus diesen Informationen kristallisieren sich Schlüsselthemen heraus, um die soziale Situation und die Armut zu erfassen: der Nichtbezug von Sozialleistungen und die Zugänglichkeit der Leistungen sowie die Problematik von Personen in prekären Verhältnissen, obwohl sie über den Richtsätzen der Sozialhilfe oder anderer Sozialleistungen sind. Diese Personen können als «treibend» bezeichnet werden: Sie können sich gerade noch über

⁴⁵ Rosenstein E. & Mimouni S. (Hrsg.), *COVID-19, Les politiques sociales à l'épreuve de la pandémie*, Seismo, Genf und Zürich, 2022.

⁴⁶ Der Platz und die Rolle der Vereine im Dispositiv zur Bekämpfung der Armut wird im fünften Kapitel behandelt.

⁴⁷ ATD Vierte Welt Schweiz, *Beziehungen zwischen Institutionen, der Gesellschaft und Menschen in Armut in der Schweiz: eine Gewalterfahrung, die weitergeht*, April 2023.

Wasser halten. Dieses Überwasserhalten ist ein täglicher Kampf, um nicht unterzugehen und in die Armutsspirale einzutauchen.

4.2 Erwiesener Nichtbezug von Sozialleistungen

Freiburg für alle ist eine Anlaufstelle für die soziale Information und Beratung (Familie, Sozialleistungen, Arbeit, Gesundheit usw.). Seit über zehn Jahren bietet sie der gesamten Freiburger Bevölkerung kostenlos allgemeine Informationen ohne Terminvereinbarung. Sie verfügt über eine anonyme und vertrauliche Beratung sowie über eine bedarfsorientierte persönliche Hilfe.

Das Team von *Freiburg für alle* besteht aus ausgebildeten Sozialarbeitenden. Zwischen Januar 2021 und März 2023 sammelte das Team im Rahmen einer Zusammenarbeit zwischen der Hochschule für soziale Arbeit und dem Kantonalen Sozialamt systematisch Daten zu den Situationen der Personen, die telefonisch, per E-Mail oder direkt vor Ort mit einem Gespräch die Unterstützung von *Freiburg für alle* in Anspruch nahmen. So wurden knapp 3000 Gespräche erfasst. Da sich einige Personen mehrmals an *Freiburg für alle* wenden, entspricht diese Stichprobe der Situation von ungefähr 2000 Personen. Die anonymen Daten sind eine wertvolle Informationsquelle zur Situation der Personen in prekären Verhältnissen und namentlich jener, die gewollt oder ungewollt eine Hilfe nicht beantragen, auf die sie möglicherweise Anspruch hätten.

Zwei Drittel der Gespräche fanden vor Ort am Schalter statt, während knapp ein Drittel telefonisch durchgeführt wurde. Nur 6,4 % des Austauschs erfolgte elektronisch. Die Mehrheit der Gespräche wurde auf Französisch geführt, ungefähr 10 % auf Deutsch oder in einer anderen Sprache, im Normalfall auf Portugiesisch oder Englisch. 55 % der Personen waren Frauen. Die meistbetroffene Alterskategorie ist jene zwischen 20 und 50 Jahren, das heisst erwerbstätige Personen. 10 % der Personen waren über 60 Jahre alt. Die jungen Erwachsenen (18-25 Jahre) machten weniger als 15 % aus. Während die meisten Personen, die sich an *Freiburg für alle* wandten, ausländische Staatsangehörige waren (57 %), kehrt sich dieser Trend bei den Seniorinnen und Senioren um, von denen die meisten Schweizerinnen und Schweizer waren.

Die Daten zeigen, dass jede zweite Person, die sich an *Freiburg für alle* wandte, keine Sozialtransfers erhält. Bei näherer Betrachtung der Daten zeigt sich, dass ein grosser Teil dieser Personen aber Anspruch auf Leistungen hätte. Dies gilt insbesondere für ältere Personen, welche die Ergänzungsleistungen zur AHV nicht beziehen, auf die sie Anspruch hätten. Diese Realität offenbarte sich auch in einem vor kurzem veröffentlichten Bericht der Pro Senectute⁴⁸, der besagt, dass jede sechste pensionierte Person im Kanton Freiburg, wie auch in der restlichen Schweiz, die Hilfen nicht beantragt, auf die sie Anspruch hat. Der Hauptgrund für den Nichtbezug sei ganz einfach, dass die betroffenen Personen nicht wüssten, dass es diese Hilfen gibt. Auch der Verwaltungsaufwand hält viele Pensionierte davon ab, ein solches Verfahren einzuleiten. Schliesslich gibt es auch eine moralische Barriere – die Angst davor, was die andern denken, wenn man vom Staat abhängt –, die diese Entscheidung beeinflusst.

Der Nichtbezug betrifft auch Personen im Erwerbsalter, die ausgesteuert sind, von ihrem Ersparnen gelebt haben und statt Sozialhilfe zu beantragen lieber ihr Netzwerk um Hilfe fragen oder sich sogar verschulden. Diesbezüglich stellt der Schuldenberatungsdienst von Caritas Freiburg 2022 eine gewisse Stabilität seiner Tätigkeiten fest, seit Anfang 2023 jedoch eine Zunahme. Es gibt mehr Anfragen in Zusammenhang mit der Entschuldung und unbezahlten Rechnungen. Die gleiche Feststellung wird in den entsprechenden Diensten der anderen Kantone gemacht.

Die von *Freiburg für alle* gesammelten qualitativen Daten zeigen, dass die Hauptfaktoren für den Nichtbezug der Sozialhilfe Befürchtungen in Zusammenhang mit der Aufenthaltsbewilligung sind, dies aufgrund der Verschärfung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration, oder Befürchtungen aufgrund der Rückerstattung der Sozialhilfe (Angst vor der Verschuldung bei der öffentlichen Hand) und die Schwierigkeiten aufgrund des Verwaltungsverfahrens. Bezüglich des letzten Punkts verweisen die Daten darauf, dass über ein Drittel der Personen beim Zugang zur Information Schwierigkeiten hat. Bei den Personen, die überhaupt keine Hilfe beziehen, ist dieser Anteil noch höher. Die Hälfte von Ihnen zieht es vor, nicht am Schalter vorzusprechen und

⁴⁸ Gabriel R., Koch U., Meier G. & Kubat S., *Altersmonitor der Pro Senectute: Nichtbezug von Ergänzungsleistungen in der Schweiz*, Teilbericht 2. Zürich: Pro Senectute Schweiz, 2023.

stattdessen telefonisch beraten zu werden. Dieses Phänomen ist symptomatisch für den Nichtbezug, da sich die Personen nicht exponieren wollen. Es sind auch diese Personen, die teilweise keinesfalls persönlich beim Sozialdienst vorstellig werden wollen. Eine aktuelle Studie, welche die Fachhochschule Bern in Basel durchgeführt hat, schätzt die dortige Nichtbezugsquote für 2020 auf 34 %⁴⁹. Die Spanne zwischen dem verfügbaren Haushaltseinkommen und den Beträgen zur Deckung der Grundbedürfnisse wird als Faktor zitiert, der die Wahrscheinlichkeit des Nichtbezugs am stärksten beeinflusst. Je kleiner die Spanne, umso höher ist das Nichtbezugsrisiko. So besteht bei Personen an der Schwelle zur Sozialhilfe, die zwar Anspruch, aber nur auf geringe Beträge hätten, eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass sie keine Hilfe beantragen. Im Kapitel 4.3 wird das Thema dieser «treibenden» Personen angesprochen. Es sei zudem angemerkt, dass verschiedene Analysen betonen, dass der Zugang oder die Wahrung des Sozialleistungsanspruchs oft mit möglichen Sanktionen und Pflichten einhergeht (Beweis der eigenen Motivation, Fleiss bei der Stellensuche usw.), die ebenfalls Gründe für den Nichtbezug sein können⁵⁰.

Eine weitere interessante Information über die Personen, die keine Hilfe beziehen, ist die Tatsache, dass die Hälfte von ihnen erwerbstätig ist. Unter diesen Personen gibt es demnach viele *Working Poor*. Die am häufigsten genannten Bedürfnisse dieser Personen betreffen Budgetfragen und Verwaltungsaufgaben (Schreibdienst, Hilfe beim Ausfüllen von Formularen usw.).

Ungefähr 15 % der Gespräche bezogen sich auf familienpolitische Themen wie Bildung, Mutterschaft, Unterhaltsbeiträge, Betreuungslösungen, Trennung und häusliche Gewalt. Diese Fragen wurden in erster Linie von Frauen gestellt. Die Daten zeigen einen echten Bedarf nach sozialer Begleitung der Familien. Dies ist ein zentraler Punkt des Gesetzesentwurfs über die Ergänzungsleistungen für Familien, der in nächster Zeit im Parlament behandelt wird und voraussichtlich am 1. Januar 2025 in Kraft tritt.

4.3 Sichtbarmachen der «treibenden» Personen

Die 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 (WMPA-COVID-19) trat am 1. Juni 2020 in Kraft. Sie zielte auf die Unterstützung von zwei Personenkategorien ab, die besonders stark von der Coronakrise betroffen waren: bedürftige Personen in prekären Verhältnissen, die keine Sozialhilfe im Sinne von Artikel 4 und 22a Sozialhilfegesetz (SHG) in Anspruch nehmen, und armutsgefährdete Personen gemäss Definition der Armutsrisikogrenze, die bereits im ersten Bericht verwendet wird und die sich in Kapitel 3.4 findet.

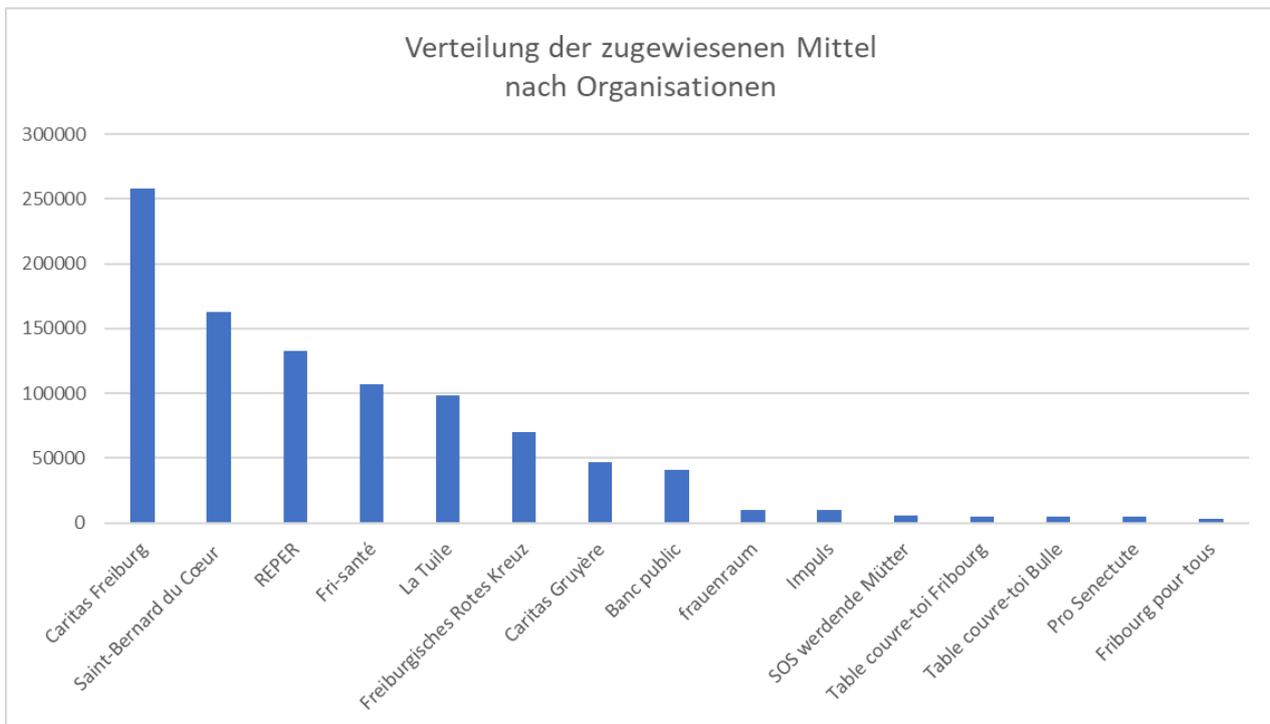
Dazu beschloss der Staatsrat des Kantons Freiburg, die bestehenden Partnerschaften mit den Einrichtungen und Netzwerken für gegenseitige Hilfe auszubauen und die Hilfe bei der Verteilung lebensnotwendiger Güter, bei der Information von Personen in prekären Verhältnissen und bei der Gewährung und Kontrolle der Finanzhilfen zugunsten von Personen in prekären Verhältnissen zu verstärken. Der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) d. h. dem Kantonalen Sozialamt (KSA) wurden 1 000 000 Franken zugesprochen. Das KSA wurde mit der Verteilung dieses Betrags in Form von A-fonds-perdu-Hilfen an Einrichtungen und Netzwerke für gegenseitige Hilfe beauftragt. Das KSA erledigte diese Aufgabe gemäss den von der GSD erlassenen Anwendungsrichtlinien zur Verordnung WMPA-COVID-19 vom 3.6.2020.

Der Grossteil der über die WMPA-COVID-19 gewährten Mittel (64 %) wurde zugewiesen, damit die Institutionen und Netzwerke für gegenseitige Hilfe die Verteilung lebensnotwendiger Hilfe an Personen, die sich aufgrund der Coronakrise in prekären Verhältnissen wiederfinden, sicherstellen konnten. Ein wenig mehr als ein Drittel diente der Ausrichtung und Überwachung der zugesprochenen Finanzhilfen (Zahlung von Rechnungen, Lebensmittelgutscheine usw.). Die restlichen 4 % wurden der Beratung von Personen in prekären Verhältnissen zugewiesen.

⁴⁹ Hümbelin O., Elsener N. & Lehmann O., *Nichtbezug von Sozialhilfe in der Stadt Basel, 2016-2020*, Berner Fachhochschule, 2023.

⁵⁰ Rosenstein E. & Mimouni S. (s/s la dir de.), *COVID-19, Les politiques sociales à l'épreuve de la pandémie*, Seismo, Genève et Zürich, 2022.

Tabelle 25



Gemäss den Richtlinien der GSD und um Missbrauch zu verhindern, haben Caritas Freiburg und das Freiburgische Rote Kreuz die Kontrolle der gewährten Hilfen sichergestellt und das KSA darüber auf dem Laufenden gehalten. Die Analyse der Daten ermöglicht, einige Merkmale der von diesen beiden Organisationen 2021 im Rahmen der Coronakrise unterstützten Zielgruppe zu entschlüsseln.

- > Ein grosser Teil (78 %) der 2021 im Rahmen der Coronakrise finanziell von Caritas Freiburg oder vom Freiburgischen Roten Kreuz unterstützten Zielgruppe besteht aus Familien mit Kindern. 20 % sind alleinlebende Personen und 1 % Paare.
- > Die grosse Mehrheit (93 %) der unterstützten Personen verfügt über einen stabilen Aufenthaltsstatus. Knapp 40 % der Personen, die vom Freiburgischen Roten Kreuz oder von Caritas Freiburg 2021 im Rahmen der Coronakrise finanziell unterstützt wurden, verfügen über einen Ausweis B. Etwas mehr als ein Drittel besteht aus Schweizerinnen und Schweizern und fast ein Viertel der Personen verfügen über einen Ausweis C.
- > Der Grossteil (91 %) der von Caritas Freiburg und vom Freiburgischen Roten Kreuz verteilten Coronaunterstützung betraf einen Betrag zwischen 50 und 1000 Franken. 5 % der Haushalte erhielten zwischen 1001 und 2000 Franken, 3 % zwischen 2001 und 3000 Franken und 1 % zwischen 3001 und dem Maximum 5601 Franken. Dieser Maximalbetrag wurde einer Einelternfamilie gewährt, die zwischen Dezember 2020 und April 2021 insgesamt viermal unterstützt wurde.
- > 88 % der vom Freiburgischen Roten Kreuz und von Caritas Freiburg unterstützten Haushalte wurden nur einmal unterstützt, knapp 10 % erhielten zwei Hilfen. Die restlichen 3 % wurden drei- oder viermal unterstützt.
- > Die überwiegende Mehrheit der Unterstützung (85 %) wurde in Form von Lebensmittelgutscheinen gewährt, um die Personen bei ihren Einkäufen zu unterstützen. Dies bezeugt die Anfälligkeit des wirtschaftlichen Gleichgewichts dieser Personen, denen nach der Zahlung der Rechnungen kein Geld für die Deckung ihres Unterhalts blieb.
- > Fast 60 % der WMPA-Unterstützung wurden infolge eines Rückgangs (46,2 %) oder des Verlusts (11,9 %) des Einkommens aufgrund der Coronapandemie ausbezahlt. Bei 39,6 % war ein ungenügendes Einkommen der Grund. Es ist indessen nicht möglich, in Erfahrung zu bringen, ob das Einkommen bereits vor der Krise nicht ausreichte, oder ob es sich um eine Folge der Krise handelte.

Diese Ergebnisse lassen auf das Vorhandensein von Arbeitsarmut schliessen und sie veranschaulichen die wirtschaftlichen Situationen der Haushalte, die «in normalen Zeiten» knapp über der Armutsgrenze leben. Selbstständigerwerbende und Frauen (unabhängig von ihrer beruflichen Situation) sind bei den Nothilfebeziehenden überrepräsentiert. Die Tatsache, dass sich diese Personenkategorie auch heute noch nur knapp über Wasser halten kann, ist besorgniserregend. Das Problem erstreckt sich auf Personen, die einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit nachgehen, die bezüglich Meldepflicht und Arbeitsgenehmigung gegen das Recht verstösst, das heisst «schwarz» ausgeübt wird. Ihre Situation ist aufgrund des möglichen Lohndumpings und Ausnutzung durch das arbeitgebende Unternehmen besonders prekär, dies gilt aufgrund der Kürzung bzw. des Ausbleibens von Sozialleistungen, auf die sie mit einer regulären Arbeit Anspruch hätten, insbesondere auch langfristig⁵¹. Ebenfalls betroffen sind arbeitende Familien mit einem oder zwei Einkommen, die Mühe haben, über die Runden zu kommen. Diese haben keinen oder einen schlechten Zugang zu Sozialleistungen und laufen Gefahr, in einer Armutsspirale zu versinken: Zunächst, wie Vereine wie Caritas erklären, indem sie ihre Ersparnisse plündern, bevor sie an die Solidarität und gegenseitige Hilfe von Privaten und Familie appellieren und sich schlussendlich verschulden. Die Verschuldung senkt die Chancen auf einen Austritt aus der Sozialhilfe, da die Androhung von Betreibungen und Pfändungen den Personen keine Anreize gibt, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren⁵².

Besonders aussagekräftig ist ein Vergleich der Zahlen aus dem Vorpandemiejahr 2019 und von 2022, die von der Sozial- und Rechtsberatung von Caritas Freiburg erfasst wurden. 2022 betreuten diese Beratungsstellen 377 Situationen. 2019 waren es 217. Finanzhilfen wurden 2022 für 229 114 Franken gewährt, gegenüber 142 875 Franken im Jahr 2019. Demnach stiegen die monetären Hilfen um 60 % an.

Die von Caritas Freiburg unterstützten Personen befinden sich de facto über den Richtsätzen der Sozialhilfe, wenn auch in den meisten Fällen nur knapp darüber. Caritas Freiburg verweist zudem auf die Berücksichtigung der Mieten in der Berechnung der Sozialhilfe. Bei der ersten Kostenübernahme durch die Sozialhilfe wird zwar die vollständige Miete berücksichtigt, aber die Person ist verpflichtet, eine Wohnung zu suchen, deren Mietpreis den erlassenen Richtsätzen entspricht. Den Personen wird empfohlen, umzuziehen, um ihr Budget auszugleichen. Nicht alle Betroffenen befolgen diese Empfehlung. Ausserdem wird die Wohnungssuche durch Betreibungen oder Einträge im Strafregister erschwert.

Die meisten dieser Situationen zeichnen sich durch ein knappes Budget aus, das die Zahlung unvorhergesehener Ausgaben wie die Reparatur des Fahrzeugs, der Kauf einer Brille oder Zahnarztkosten verhindert. Die finanzielle Situation gilt als schwierig, wenn sie in der Einkommensspanne zwischen der Armutsgrenze und der Höhe der Ergänzungsleistungen zu AHV und IV liegt⁵³. Die Gründe für eine solche schwierige finanzielle Situation, in der sich zahlreiche Haushalte befinden, sind struktureller Art. Die steigenden Mieten und Krankenkassenprämien belasten die Budgets stark. Der strukturelle Kostenanstieg ist ein häufiges Thema in den heutigen Debatten.

Caritas Freiburg beobachtet ausserdem einen Anstieg der Anzahl Personen, die in den staatlichen Hilfen nur wenige Auswege finden. Ein Beispiel dafür sind junge Erwachsene, deren Lebenslauf nicht mehr so linear verläuft wie früher, als Jugendliche nach dem Schulabschluss eine Ausbildung begannen und mit ungefähr 25 Jahren selbstständig lebten. Die Sozialberatung sieht sich mit immer mehr jungen Erwachsenen konfrontiert, die ihre Ausbildung abbrechen, wechseln oder nach ihrem 25. Altersjahr abschliessen. Für junge Erwachsene mit einem AHV- oder IV-Rentenzuschlag ist diese Situation noch problematischer. Diese Rentenzuschläge enden mit dem 25. Altersjahr, wie auch die Familienzulagen für die anderen Situationen. Ab 25 Jahren wird es schwierig, selber für eine Berufsbildung aufzukommen. In solchen Situationen sind die Eltern rechtlich nicht mehr verpflichtet, ihre Kinder zu unterstützen.

⁵¹ Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), *Das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit*, Online: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/schwarzarbeit/Bundesgesetz_gegen_Schwarzarbeit.html, abgefragt am 12. Juli 2023.

⁵² Mattes C., Knöpfel C., Schnorr V. & Caviezel Z., *In der Sozialhilfe verfangen – Hilfeprozess bei Armut, Sozialhilfe und Schulden*, Abschlussbericht der SNF-Studie, Muttenz, November 2022, S. 53.

⁵³ Sozialalmanach 2021, *Armut grenzt aus*, Caritas-Jahrbuch zur sozialen Lage in der Schweiz, Caritas-Verlag, Luzern, Januar 2021.

Das Tageszentrum *Banc Public* stellt ebenfalls eine Zunahme seiner Tätigkeit fest (siehe Kapitel 3.8). Der Verein bemerkt das Auftauchen neuer Bedürfnisse, insbesondere in Verbindung mit der Digitalisierung der Gesellschaft: «Während die Schalter noch nicht ganz verschwunden sind, werden Anträge in digitaler Form zum Standard. Da die am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen mehr staatliche Unterstützung benötigen, sind sie de facto auch am stärksten mit dieser Vorgehensweise konfrontiert. Diese Bevölkerungsgruppen sind auch am schlechtesten ausgestattet und am wenigsten darauf vorbereitet, mit dieser zunehmenden Digitalisierung des sozialen Netzes umzugehen.»⁵⁴

Die Feststellungen der Vereine werden auch in den wenigen Studien aufgegriffen, die sich mit der Frage der Ungleichheiten und ihrer Entwicklung während und seit der Pandemie beschäftigen. Eine im Februar 2021 veröffentlichte Studie der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF)⁵⁵ zeigt auf, dass Haushalte mit sehr tiefem Einkommen – laut Definition der Forschenden unter 4000 Franken – seit Beginn der Pandemie im Schnitt einen Einkommensrückgang von 20 % erlitten haben. Im Gegensatz dazu sank das Einkommen von Haushalten, deren Monatseinkommen zu den höchsten gehören – über 16 000 Franken – um 8 %. Reichere Haushalte reduzierten ihre Ausgaben vor allem, weil sie weniger Bedürfnisse und weniger Möglichkeiten hatten, Geld auszugeben. Diese Motive sind auch bei einkommensschwachen Haushalten wichtig, jedoch nicht nur: 11 % von ihnen gaben an, ihre Ausgaben gesenkt zu haben, weil weniger Geld zur Verfügung stand. Von den ärmsten Haushalten verschuldete sich jede neunte Person, um laufende Ausgaben zu decken. Dies hat zur Folge, dass die Ersparnisse der Haushalte mit tiefen Einkommen deutlich gesunken sind, während sie bei der Hälfte der Haushalte mit den höchsten Einkommen gestiegen sind. Knapp 40 % der Personen mit einem Einkommen von weniger als 4000 Franken gaben an, auf ihre Ersparnisse zurückgegriffen zu haben, um laufende Ausgaben zu decken. Dies ist in Bezug auf die Zunahme der Ungleichheiten nicht unbedeutend. Wie in den Kapiteln 3.2 und 3.3 erklärt, haben die Ungleichheiten bereits vor der Gesundheitskrise zugenommen. Obwohl die Einkommensverteilung nach der Umverteilung ausgeglichener ist, sind die Ersparnisse und das Eigentum klar stärker konzentriert. So haben zwar die Reichsten ihren Wohlstand von vor der Pandemie wiedergefunden, die Ärmsten werden aber mehr Zeit benötigen, um sich von den wirtschaftlichen Auswirkungen zu erholen. Dabei sind die Auswirkungen anderer aktueller und zukünftiger Unsicherheiten und Krisen noch nicht einberechnet.

5 Entwicklung des Freiburger Dispositivs zur Prävention und Bekämpfung der Armut

5.1 Die Fortschritte infolge der Handlungsansätze des ersten Berichts

Der erste Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg vermittelte zum ersten Mal einen Überblick über die Lebensbedingungen der Kantonsbevölkerung. Er unterstrich die Komplexität der Armut, deren Folgen sich auf alle Lebensbereiche auswirken. Zur Bekämpfung der Armut erschien es nicht nur notwendig, materielle Hilfsmassnahmen zu ergreifen, sondern auch auf mehreren Ebenen zu arbeiten, indem verschiedene Hebel aktiviert und die Zusammenarbeit zwischen Staat, Gemeinden, dem öffentlichen und dem privaten Bereich begünstigt wird. Die Verfassung des ersten Berichts über die soziale Situation und die Armut stellte die Gelegenheit dar, zahlreiche Informationen zu sammeln, die bis anhin nie in einem einzigen Dokument zusammengefasst worden waren. Der Bericht verlieh der Armut über die Sozialpolitik hinaus Sichtbarkeit und Bedeutung in der Politik.

⁵⁴ Banc Public, *Tageszentrum, Jahresbericht 2022*, S. 4.

⁵⁵ Konjunkturforschungsstelle (KOF), ETH Zürich, *Corona und Ungleichheit in der Schweiz. Eine erste Analyse der Verteilungswirkungen der Covid-19-Pandemie*, Zürich, 2021.

Vor diesem Hintergrund unterbreitete der erste Bericht eine Reihe von prospektiven Handlungsansätzen. Die Handlungsansätze wurden befolgt und die geplanten Massnahmen umgesetzt. Hier soll keine vollständige Liste vorgelegt werden; vielmehr werden die Ergebnisse und Fortschritte sowie die seitdem umgesetzten Projekte und Massnahmen anhand der Handlungsansätze aus der Schlussfolgerung des ersten Berichts veranschaulicht.

- > *Das Armutsthema in alle Interventionsbereiche des Staates einbinden, mit Fachpersonen dieser Bereiche arbeiten und geeignete Massnahmen für die betroffenen Personen ergreifen, um ihre Wahlmöglichkeiten zu optimieren*

Der erste Bericht betonte, dass es wichtig ist, die Armut bereichsübergreifend zu verstehen. Es war unerlässlich, die Grenzen der Siloarbeit und die Notwendigkeit der Zusammenarbeit beim Thema Armut aufzuzeigen, das bei weitem nicht nur die Sozialpolitik im engeren Sinn betrifft. Die Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Dienststellen wurde aus- und an manchen Orten aufgebaut, und zwar sowohl innerhalb als auch zwischen den Direktionen. Mehrere Arbeiten und Projekte vereinten Vertreterinnen und Vertreter des öffentlichen und des privaten Bereichs, was die zahlreichen Dispositive und Massnahmen bezeugen, die infolge des ersten Berichts umgesetzt wurden. Diese Transversalität und Zusammenarbeit, die selbstverständlich weiter verbesserungsfähig sind, sind in Anbetracht der ausgearbeiteten und anschliessend in den letzten Jahren vom Kanton umgesetzten Strategien ein voller Erfolg.

Die kantonalen Integrationsprogramme (KIP) sind eines der Beispiele für die enge direktionsübergreifende Zusammenarbeit. Die vom Kanton Freiburg umgesetzten KIP werden von der Fachstelle für die Integration der MigrantInnen und für Rassismusprävention (IMR) und vom Kantonalen Sozialamt koordiniert und vereinen verschiedene Partner aus Vereinswesen, Migrationsgemeinschaften, Wirtschaftskreisen, Gemeinden, Staat und Bund. Die Arbeiten für ein viertes KIP werden derzeit abgeschlossen und legen die Etappen für die Jahre 2024 bis 2027 fest.

Die Struktur Integrationspool+ hat sich ebenfalls bewährt. Sie wurde 2013 nach der Einführung des Gesetzes über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt errichtet und unterstützt nach bestimmten Kriterien ausgesteuerte Stellensuchende. Nach fünf Jahren wurde eine erste positive Bilanz gezogen: Das Ziel des Anreizes zur organisationsübergreifenden Zusammenarbeit ist erreicht worden⁵⁶. 45 % der betreuten Personen fanden eine Eingliederungslösung. Im Februar 2023 war dies bei über 50 % der Begünstigten der Fall.

Das Hilfsdispositiv für Landwirtschaftsbetriebe in Schwierigkeiten, wozu die Anlaufstelle für Landwirtschaftsbetriebe in Schwierigkeiten (ALS) gehört, wird gemeinsam von Grangeneuve, vom Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen und vom Kantonalen Sozialamt geführt. Es wurde in mehreren Bereichen verstärkt: Neu ist die Erkennung von Situationen dank einem Netzwerk von «Brückenpersonen» möglich. Diese Personen erkennen und informieren über Schwierigkeiten, die sie in der Praxis antreffen; «Mentorinnen» und «Mentoren» bieten administrative, technische, wirtschaftliche und soziale Unterstützung.

Das letzte Beispiel ist die Arbeitsgruppe «Mietzinsgarantie» bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der regionalen Sozialdienste, von Caritas Freiburg, der Freiburger Sektion der *Union suisse des professionnels de l'immobilier* und der Freiburger Immobilienkammer. Ihre Arbeit führte nach mehreren Konsultationen aller beteiligten Partner zu einem Übereinkommen über einheitliche Verfahren im ganzen Kantonsgebiet für einen einfacheren Zugang zu einer Wohnung für Sozialhilfebeziehende. Die bahnbrechende Vereinbarung trat im Mai 2017 in Kraft.

Es könnten noch weitere Beispiele aufgezählt werden. Die Konkretisierung der heute im Rahmen der Familienpolitik entworfenen strategischen Lösungen wird die Notwendigkeit solcher Vorgehensweisen zweifellos bestätigen. Die Umsetzungen zeigen, in welchem Mass die Einführung einer sachdienlichen und wirksamen öffentlichen Politik zum gemeinsamen Handeln in verschiedenen Bereichen aufruft.

⁵⁶ Heeb J.-L. & Rey-Baeriswyl M.-C., (Hrsg.), *Evaluation Integrationspool+*, Bericht zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), der Volkswirtschaftsdirektion (VWD) und der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD), Hochschule für soziale Arbeit Freiburg, 2017, S. 106.

> *Die Diversität der Mittel privilegieren, um die Armut gezielt zu bekämpfen*

Dieser Handlungsansatz bestand darin, die Armutsfrage unter verschiedenen Gesichtspunkten zu betrachten, insbesondere unter jenem der wirtschaftlichen Ressourcen, der Gesundheit, der Arbeit, der Bildung, der Ausbildung, der Kultur, der Familie und des Wohnens. Verschiedene Arbeiten konkretisierten die gezielte Bekämpfung mithilfe verschiedener Hilfsmittel.

Der Entwurf des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen für Familien (FamELG) wurde im Herbst 2023 dem Grossen Rat übermittelt. Diese Leistungen gewährleisteten Familien in bescheidenen Verhältnissen materielle Sicherheit. Sie verhindern, dass die Geburt eines Kindes gleichbedeutend mit Armut ist, indem die hohen Lasten der besonderen und vorübergehenden Lebensphasen einer Familie abgeschwächt werden. Sie senken die Zahl der Familien, die Sozialhilfe beziehen, indem das Einkommensniveau einiger über die Schwelle des Existenzminimums gehoben wird. Dies ist in Anbetracht der oben angesprochenen «treibenden» Personen ein umso wichtigerer Ansatz. Indem sie die finanzielle und berufliche Autonomie der Familien begünstigen, unterstützen die FamEL zudem den Binnenkonsum. Die materiellen Leistungen sind unmittelbar für die Deckung der laufenden Bedürfnisse gedacht. Die den Familien angebotene soziale Begleitung zielt zudem auf ihre soziale und berufliche Eingliederung durch die Verbesserung der Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven ab.

Der Staatsrat hat sich ausserdem weiter für die Prävention und Bekämpfung von Spielsucht und Überschuldung eingesetzt. Der Kanton unterstützt namentlich das interkantonale Programm gegen die Spielsucht. Die kantonale Kommission für die Prävention und Bekämpfung von Spielsucht und Überschuldung ihrerseits befasst sich mit Beitragsgesuchen, die sich an den Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht richten, und nimmt dazu Stellung. Dazu hat sie Hilfsmittel für die Beurteilung der Gesuche entwickelt. Sie erarbeitet und schlägt zudem Projekte vor.

Die kantonale Strategie Nachhaltige Entwicklung (2021-2031) sieht ebenfalls zahlreiche Massnahmen vor, die namentlich Ziele zur Armutsprävention, zur Reduzierung der Ungleichheiten und zur Förderung der Inklusion und Integration verfolgen. So unterstützt die Strategie im Rahmen des Teils zur Bekämpfung der Armut beispielsweise die Freiburger Lebensmittelbank. *Bénévolat Fribourg Freiburg* wird für die Aufwertung der unbezahlten Arbeit ebenfalls in seinen Tätigkeiten unterstützt, die namentlich auf die Schaffung eines Hauses der Vereine abzielen.

Die Schulmediation und die Schulsozialarbeit wurden ausserdem 2022 mit der Umsetzung des Artikels 19 des Reglements zum Gesetz über die obligatorische Schule deutlich verstärkt. Die Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) wird schlussendlich über 46 VZÄ verfügen, welche die flächendeckende und gestufte Einführung der Sozialarbeit an den obligatorischen Schulen von der 1H-11H ermöglichen. Die Koordination und die Weiterentwicklung der Themen Sozialarbeit und Mediation in der Schule werden von einer mobilen Einheit sichergestellt, deren Auftrag ausgeweitet wurde⁵⁷. Da alle Kinder in die Schule gehen, ist dieses Dispositiv ein einmaliges Früherkennungspanel. Es übernimmt gewissermassen die Rolle eines Radars für sozialpädagogische Probleme auf kantonaler Ebene. Die Direktion für erzieherische und soziale Unterstützungsmassnahmen pflegt und entwickelt Partnerschaften mit dem Jugendamt, den Kinderschutzbehörden und anderen Leistungsanbietern, die im Bereich der Betreuung von Schülerinnen und Schülern mit besonderen pädagogischen und therapeutischen Bedürfnissen aktiv sind.

Schliesslich unterstützt der Staat auf kommunaler Ebene durchgeführte Projekte und Verfahren, wie das Programm *Gemeinsam in der Gemeinde*, das heute in zehn Gemeinden des Kantons umgesetzt wird. Letztere streben eine proaktive Haltung an, indem die Lebensqualität, die gesellschaftliche Teilhabe und die Willkommenskultur gefördert werden, statt Probleme zu bekämpfen.

⁵⁷ Konzept für die Umsetzung von Artikel 19 des Reglements zum Gesetz über die obligatorische Schule (SchR): *Schulmediation und Schulsozialarbeit an den obligatorischen Schulen 1H–11H des Kantons Freiburg*, Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten, 2022.

Desgleichen hat der Staatsrat 2021 den Bericht «Soforthilfemassnahmen» der Task Force *Unterstützungsplan für die Jugend Freiburg* gutgeheissen, der die rasche Umsetzung von effizienten Massnahmen für die Reaktion auf die negativen Auswirkungen der Coronapandemie ermöglichte. Die Task Force versammelte die verschiedenen Akteurinnen und Akteure, die mit Kindern und Jugendlichen arbeiten (staatliche Dienststellen, kantonale Kommissionen und Plattformen, Gemeinden, Vereine) mit dem Ziel, die lokalen und niederschweligen Hilfestellungen für die soziale und berufliche Eingliederung im Kanton Freiburg für eine auf zwei Jahre befristete Zeit, das heisst für die Jahre 2022 und 2023, auszubauen, um den betreuten jungen Menschen zu helfen, eine Lösung oder Annäherung an ihre soziale und berufliche Eingliederung zu finden. Die Massnahmen werden in mehreren Bezirken umgesetzt.

- > *Die Aktionen der Sozialpolitikbereiche nicht nur auf die Einzelpersonen zentrieren, sondern die Situation der Haushalte umfassend berücksichtigen*

Die Berücksichtigung des Kontexts und nicht nur der Person ist ebenfalls ein Element, das bei mehreren gesetzgeberischen Baustellen eine wichtige Rolle gespielt hat. Der oben erwähnte Entwurf des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen für Familien (FamELG) ist Teil dieses Ziels. So wird die Familie als Ganzes unterstützt, mit der Existenzsicherung für alle Familienmitglieder und einer sozialen Begleitung, die auch auf die Kinder ausgerichtet werden kann. Das Gesetz soll die Situation der Familien verbessern und so der Marginalisierung vorbeugen, indem den Kindern menschenwürdige Lebensbedingungen sichergestellt werden.

Die Berücksichtigung der Haushaltssituation findet sich auch im neuen Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (IHBUG) wieder, das am 1. Januar 2022 in Kraft getreten ist. Neu wird die unterhaltsberechtigte Person nach der Einreichung des Antrags auf Inkassohilfe für eine spezifische Beratung zu einem Gespräch eingeladen, um die Situation des Haushalts zu klären. Das Gesetz führte zudem die Unterstützung der unterhaltsberechtigten Person bei den Schritten für den direkten Bezug der gesetzlichen Familienzulagen sowie der Arbeitgeberzulagen ein.

Der Entwurf des Sozialhilfegesetzes schliesslich, der dem Grossen Rat ebenfalls im Herbst 2023 vorgelegt wird, will Mittel zur Vorwegnahme der Probleme geben. Dieses Gesetz ermöglicht, Leistungen zur materiellen Grundsicherung abhängig vom Haushalt und seinen Merkmalen festzulegen.

- > *Die Verfahren für Datentransfers verbessern und die Quellen ergänzen, indem eine gesetzliche Grundlage für die Präzisierung ihrer Auswertung und die Vereinfachung der Erarbeitung der nächsten Berichte über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg geschaffen wird*

Dieses Ziel wurde mit der Einführung der Artikel 34c und 34d ins Sozialhilfegesetz konkretisiert, die am 1. Januar 2020 in Kraft getreten sind. Der Bericht über die soziale Situation und die Armut basiert neu auf einer eigens dafür erstellten Datenbank, die folgende verfügbaren Daten verwendet:

- a) Steuerdaten, die von der Kantonalen Steuerverwaltung zur Verfügung gestellt werden⁵⁸,
- b) Daten der Einwohnerregister der Gemeinden, die gemäss Artikel 16 des Gesetzes vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle vom Amt für Bevölkerung und Migration zur Verfügung gestellt werden,
- c) Daten der Sozialhilfe, die vom Kantonalen Sozialamt zur Verfügung gestellt werden,
- d) Daten in Zusammenhang mit den Ausbildungsbeiträgen, die vom Amt für Ausbildungsbeiträge zur Verfügung gestellt werden,
- e) Daten in Zusammenhang mit den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, die von der Kantonalen Sozialversicherungsanstalt zur Verfügung gestellt werden.

⁵⁸ Im Januar 2022 wurde eine Vereinbarung zur Bekanntgabe der Daten zwischen der Kantonalen Steuerverwaltung und dem Amt für Statistik unterzeichnet.

5.2 Bereitstellung der Hilfe seit der Pandemie

Die Pandemie führte zu einer vollständig neuen Situation, die eine sehr rasche Anpassung der Hilfen an die Bevölkerungsgruppen in prekären oder verarmten Verhältnissen erforderte. Bei den verschiedenen umgesetzten Massnahmen gilt es einerseits zwischen den Massnahmen zur Armutsprävention und jenen zur Unterstützung der Personen in prekären Verhältnissen, die speziell für die Pandemie eingerichtet wurden, zu unterscheiden. Zweitens ist die wichtige und unentbehrliche Rolle der Vereine im Dispositiv zur Prävention und Bekämpfung der Armut zu betonen, dies bereits in «normalen Zeiten», aber noch mehr seit Anfang 2020. Hiermit können die diesbezüglichen Fragen des Postulats 2021-GC-57 «Bestandesaufnahme der Hilfe, die Vereine gegen die Armut leisten, und Rolle des Kantons» der Grossrätin Wickramasingam Kirthana und des Grossrats Mauron Pierre beantwortet werden, das am 14. April 2021 eingereicht wurde.

5.2.1 Die Mobilisierung während der Pandemie

Die Prävention und die Bekämpfung der Armut wurden während der Pandemie auf verschiedenen Ebenen organisiert⁵⁹. Auf Bundesebene ermöglichten die Corona Erwerbsersatzentschädigung und die Kurzarbeitsentschädigung der Arbeitslosenversicherung die rasche Aufbietung einer Hilfe für Personen, die nicht arbeiten konnten.

Auf kantonaler Ebene unterstützten wirtschaftliche Massnahmen verschiedene Sektoren: Geschäfte, Tourismus, Kultur, Medien. Für Personen über 25 Jahren und für Umschulungen wurden Stipendien vergeben. Es wurden steuerliche Massnahmen eingeführt. Obendrein ermöglichte die Verordnung über wirtschaftliche Massnahmen zur Abfederung der Auswirkungen des Coronavirus (WMPA-COVID-19), deren Ergebnisse in Kapitel 4.3 vorgestellt werden, die Verteilung von A-fonds-perdu-Hilfen an Freiburger Einrichtungen und Netzwerke der gegenseitigen Hilfe.

Die Unterstützung der Bedürftigsten mobilisierte zahlreiche Vereine, die den Transport lebensnotwendiger Güter sicherstellten und den sozialen Kontakt mit den schwächsten Personen pflegten. Die Notschlafstellen mussten die Betreuung und das Gastrecht kreativ neu auslegen. Der Staatsrat begrüsst das Engagement der Organisationen, die eine grosse Anpassungsfähigkeit bewiesen haben, um auf das Auftauchen dieser von der Krise verschärften Bedürfnisse zu reagieren. Die Erfahrung und das Know-how der spezialisierten Vereine sind unentbehrliche Bestandteile des kantonalen Dispositivs zur Bekämpfung und Prävention der Prekarität.

Die ausserordentliche Situation begünstigte die Entwicklung verschiedener Vereinsprojekte, von denen einige durch die Verteilung von Lebensmitteln umgesetzt wurden. Das neu geschaffene Kollektiv MenschenWürde versammelte verschiedene Organisationen und Einzelpersonen, was danach zur Gründung des Vereins Freiburger Lebensmittelbank führte. Dank diesem kann zusammen mit zahlreichen Vereinen des Kantons Freiburg Hunger und Nahrungsmittelverschwendung bekämpft werden. Der Staatsrat hat den Start des Projekts unterstützt und verfolgt seine Entwicklung mit einem Koordinationsausschuss, um die Möglichkeit einer längerfristigen Finanzierung zu prüfen. Die Wichtigkeit der gegenseitigen Anerkennung wird im sechsten Kapitel besprochen.

Trotz der Einführung dieser Massnahmen wurden einige Bevölkerungskategorien weniger gut geschützt. In den Debatten zur durch die Gesundheitskrise ausgelösten Prekarität haben die Themen selbstständige und unselbstständige Schwarzarbeit an Bedeutung gewonnen. Auch wenn dieses Thema nur wenig sichtbar ist, da es per definitionem aufgrund seines illegalen Charakters eine versteckte Praxis ist, möchte der Staatsrat auf die Schwierigkeiten aufmerksam machen, zu denen diese Situationen führen können. Denn die Nichteinhaltung der Pflichten in Bezug auf die Anmeldung und die Arbeitsgenehmigungen hat weitreichende Folgen, nicht nur auf die betreffenden Arbeitnehmenden, sondern auch auf die Gesellschaft. Die Pflichten betreffen hauptsächlich drei Bereiche: das Sozialversicherungsrecht, das Ausländerrecht und das Quellensteuerrecht⁶⁰. Die Betroffenen sind einer

⁵⁹ Diese Elemente werden unter Punkt 5.1 behandelt.

⁶⁰ Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), *Schwarzarbeit*, Online: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/schwarzarbeit.html, abgefragt am 12. Juli 2023.

Beeinträchtigung oder sogar dem Fehlen der Leistungsansprüche und langfristig einer Prekarisierung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Situation ausgesetzt.

Zu den Personen, die schwarzarbeiten, gehören die *Working Poor*. Auch ausländische Staatsangehörige sind von diesem Problem betroffen, dies weil sie für den Zugang zum Arbeitsmarkt eine Bewilligung benötigen. Es ist heute schwierig, einen direkten Kausalzusammenhang zwischen der Pandemie und der Prekarisierung der schwarzarbeitenden Personen herzustellen, da vielfältige Faktoren wie die Situation des Arbeitsmarkts zu berücksichtigen sind. Diese wird über die Arbeitslosenquote und den Beschäftigungsgrad der Bevölkerung im Allgemeinen beurteilt, wozu verschiedene transversale Probleme wie namentlich die Alterung der Bevölkerung, die Digitalisierung und die Klimakrise kommen.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) veröffentlicht jedes Jahr einen Bericht zu den Verdachtsmomenten auf Schwarzarbeit und in einigen Fällen zu den Anzeigen. Auch wenn es aus Datenschutzgründen nicht möglich ist, genaue Informationen zu den jeweiligen Verdachtsmomenten zu liefern, zeichnen sich gewisse Trends ab. Der letzte SECO-Bericht spricht 2022 für den Kanton Freiburg von 232 Betriebskontrollen mit mindestens einem Verdachtsmoment⁶¹. In den letzten drei Jahren blieb die Grössenordnung stabil. Im gleichen Bericht beläuft sich die Anzahl Personenkontrollen mit mindestens einem Verdachtsmoment für 2022 auf 482⁶². Von den bestätigten Fällen des gleichen Jahres betrifft keiner den Bereich des Sozialversicherungsrechts, während 46 das Ausländerrecht und 17 das Quellensteuerrecht betreffen. Die Prüfung der verdächtigen Situationen stützt sich auf länger andauernde Ermittlungen und es gibt folglich keine direkte Korrelation zwischen der Anzahl neuer Verdachtsmomente und jener, die sich im gleichen Jahr bestätigten. Ausserdem können einige Verdachtsmomente mehrmals gezählt werden, wenn sie mehrere Rechtsbereiche betreffen. Bei der Interpretation dieser Zahlen ist folglich Vorsicht geboten. Der Staatsrat bestätigt seinen Willen, die Schwarzarbeit zu bekämpfen, die sich negativ auf die ganze Gesellschaft auswirkt⁶³.

5.2.2 Die Vereinsarbeit in normalen Zeiten

Das Freiburger Unterstützungssystem für bedürftige Personen, mit anderen Worten das letzte Auffangnetz des Sozialwesens, ist gemäss den Bestimmungen des Sozialhilfegesetzes (SHG) organisiert. Was die Organisation betrifft, stützt es sich nicht nur auf die regionalen Sozialdienste (RSD), die ihre Eingriffe an die Entwicklung der Prekarität einer Situation anpassen, sondern auch auf die spezialisierten Sozialdienste, das heisst auf die gemäss Artikel 14 SHG subventionierten Organisationen. Die Personen erhalten eine komplementäre Unterstützung, die an die angetroffenen Schwierigkeiten und an ihren Lebensweg angepasst wird. Der Staat anerkennt die von den verschiedenen Vereinen geleistete Arbeit und betont ihre Wichtigkeit für die Abdeckung spezifischer Problemstellungen. Die Vereine spielen in Krisen- und in «normalen» Zeiten eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung von sozialen und wirtschaftlichen Problemen.

Die Kosten der ordentlichen Sozialhilfe werden auf den Staat und die Gemeinden aufgeteilt: der Staat übernimmt 40 % und die Gemeinden 60 % (Art. 32 SHG). Die Leistungsaufträge der spezialisierten Sozialdienste werden hälftig auf den Staat und die Gemeinden aufgeteilt. Die Details zu den Leistungsaufträgen finden sich auf der Website des Staats⁶⁴.

⁶¹ Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), *BGSA-Bericht 2022. Vollzug des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit*, S. 23, Online: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/schwarzarbeit/Bundesgesetz_gegen_Schwarzarbeit.html, abgefragt am 12. Juli 2023.

⁶² *Ibid.*, S. 24.

⁶³ Amt für den Arbeitsmarkt (AMA), *Bekämpfung der Schwarzarbeit*, Online: <https://www.fr.ch/de/arbeit-und-unternehmen/arbeitgeber/bekaempfung-der-schwarzarbeit>, abgefragt am 19. Juni 2023.

⁶⁴ Vereinbarungen mit den sozialen Partnerorganisationen, Online: <https://www.fr.ch/de/alltag/integration-und-soziale-koordination/vereinbarungen-mit-den-sozialen-partnerorganismen>, abgefragt am 8. August 2023.

Die spezialisierten Sozialdienste mit einem Leistungsauftrag gemäss Artikel 14 SHG65 sind: Verein La Tuile, Verein Banc Public, Verein Fri-Santé, Pro Infirmis, Pro Senectute, Caritas Freiburg, Stiftung Le Tremplin, Krebsliga, SOS werdende Mütter, espacefemmes-frauenraum.

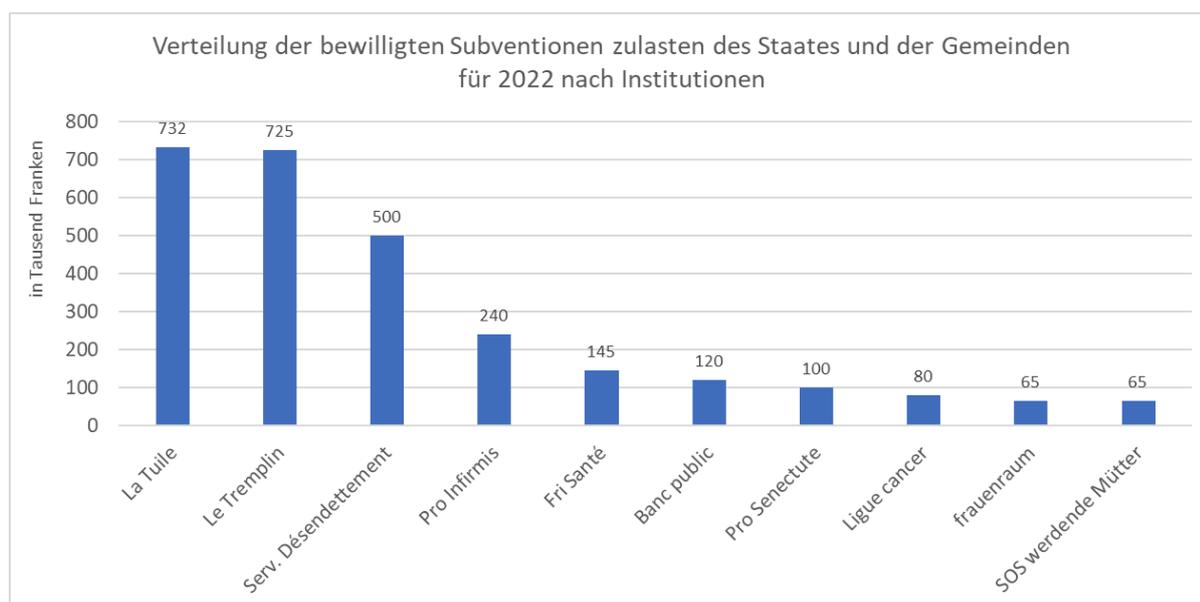
Diese Dienste stellen eine spezifische Hilfe für Zielgruppen mit besonderen Bedürfnissen dar (Obdachlosigkeit, Abhängigkeit, Überschuldung usw.). Sie ergänzen die RSD der Gemeinden dort, wo diese keine solch spezialisierte Hilfe erbringen können. Die Organisationen verfügten seit vielen Jahren über eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit mit der GSD. Seit 2019 arbeiten das KSA und die spezialisierten Sozialdienste zusammen an der Umwandlung dieser Vereinbarungen in Leistungsaufträge, die eine Form der Partnerschaft darstellen, die zwischen öffentlichen Körperschaften und der Zivilgesellschaft abgeschlossen werden. Sie werden unter Beachtung des kantonalen Subventionsgesetzes (SubG) erstellt. Deswegen halten sie sich an strenge Finanzierungsgrundsätze, erfüllen Kriterien für die Nachkontrolle und stellen Mittel der öffentlichen Politik zur Ausführung dieser Aufträge dar.

Die Leistungsaufträge sind ein Mehrwert, der der ganzen Gesellschaft zugutekommt. Die öffentlichen Körperschaften vertrauen privaten Organisationen Aufgaben an, die nicht auf andere Weise einfacher, wirksamer oder rationeller erfüllt werden können (Art. 11 SubG). Im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten gewährt der Staat Dritten eine Subvention, um die Erfüllung einer Aufgabe des öffentlichen Interesses zu gewährleisten oder zu fördern, welche die Empfängerin oder der Empfänger freiwillig übernimmt (Art. 1 und Art. 3 SubG).

Bei jeder Auftragsverlängerung stellt der Staat sicher, dass die von der Organisation erbrachten Leistungen zielgerichtet sind, das heisst, dass sie den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen, sich ins bestehende Dispositiv einfügen, ohne zu Redundanzen zu führen, und ihre Ziele wirtschaftlich und pragmatisch erreichen. Die Leistungsaufträge sind das Ergebnis einer engen Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen. Die Sachdienlichkeit der Leistungen wird wie die finanziellen Auswirkungen regelmässig mit ihnen überprüft. Die staatlichen Dienststellen arbeiten bei der Prüfung der Aufträge, die einem gleichen Akteur anvertraut werden, ebenfalls zusammen, um die Sachdienlichkeit, die Kohärenz, die Komplementarität der Unterstützung und ihren Umfang zu überprüfen.

Die privaten Organisationen ihrerseits sind für die Weiterentwicklung ihrer Tätigkeiten zuständig. Was die Finanzierung betrifft, hat jede Organisation die geeignete Formel festzulegen, um die notwendigen Ressourcen zur Ausführung der Tätigkeiten zu finden, die sie umsetzen möchte. Jede Organisation entscheidet eigenständig über die Verwendung der ihr gewährten Mittel. Sie bewahrt so ihre Unabhängigkeit vom Staat.

Tabelle 26

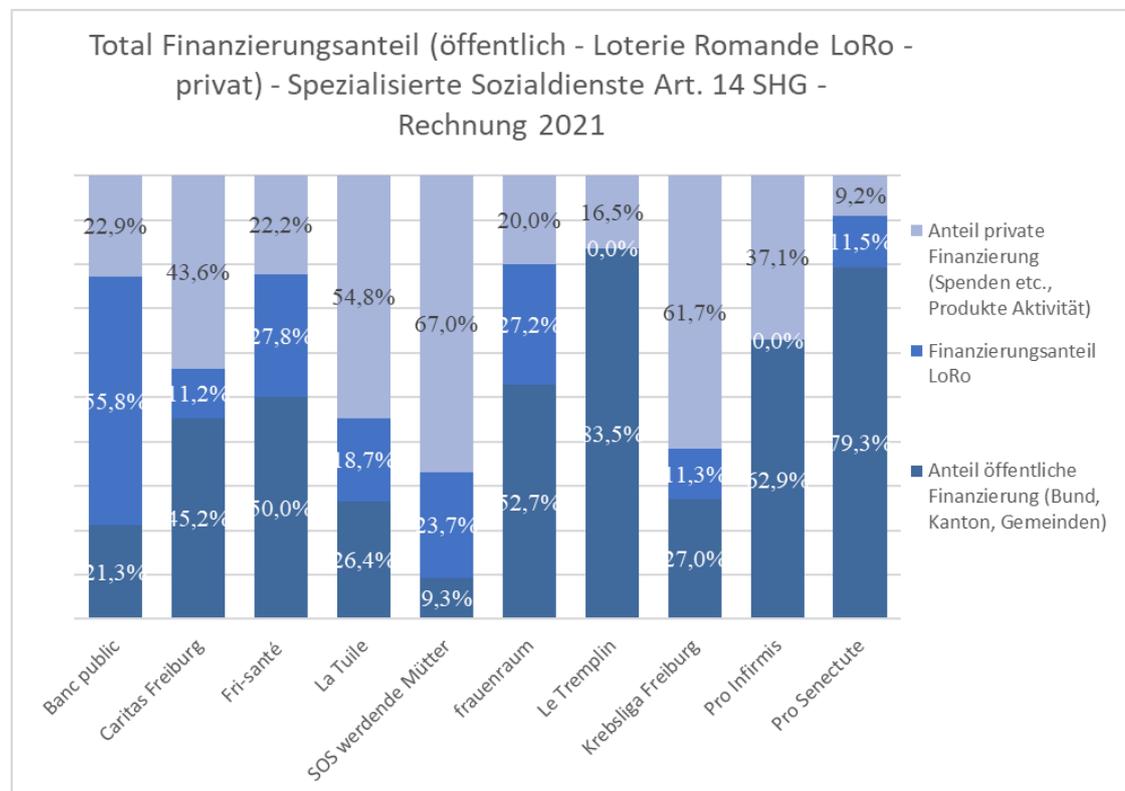


⁶⁵ Der Kanton kann die Gewährung der Sozialhilfe für bestimmte Personengruppen, namentlich für die der Asylgesetzgebung unterstehenden Personen, mit einer Vereinbarung an private Institutionen übertragen.

Mit einigen privaten Organisationen hat der Staat auch Vereinbarungen abgeschlossen, mit denen er spezifische Aufgaben zugunsten von Bevölkerungsgruppen überträgt, für die er zuständig ist (Art. 8 SHG). Im Asylbereich ist das Unternehmen ORS Service AG zuständig für den Empfang, die Betreuung und die Unterbringung der Asylsuchenden, der vorläufig aufgenommenen Personen, der abgewiesenen Asylsuchenden und der Personen mit einem Nichteintretensentscheid, die dem Kanton Freiburg zugewiesen werden (Art. 27 des Asylgesetzes des Bundes AsylG). Für die anerkannten Flüchtlinge mit einer Aufenthaltsbewilligung, die provisorisch aufgenommenen Asylsuchenden und die Schutzbedürftigen mit einer Aufenthaltsbewilligung ist Caritas Schweiz mit der Sozialhilfe und den Integrationsleistungen (Art. 57 AsylG) beauftragt. Die Zuständigkeit für die Opferhilfe ist dem Verein Frauenhaus übertragen (Art. 5 des Ausführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Hilfe an Opfer von Straftaten). Die Einzelheiten der unterstützten Leistungen, der Vereinbarungen und der Leistungsaufträge finden sich auf der Website des Staats⁶⁶.

Wie von der Grossrätin und vom Grossrat im Postulat 2021-GC-57 verlangt, wurde für die spezialisierten Sozialdienste eine Analyse der Anteile der öffentlichen Finanzierung, der Finanzierung der Loterie Romande (LoRo) und der privaten Finanzierung durchgeführt. Das Ergebnis zeigt, dass die Aufteilung stark von der Struktur abhängt. Die Finanzierung dieser Fachstellen hängt von drei Faktoren ab. Erstens unterscheidet sich der Rechtsrahmen. Strukturen wie *Le Tremplin*, Krebsliga Freiburg, Pro Senectute oder Pro Infirmis haben Leistungsverträge mit Bundesämtern, insbesondere mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen. Zweitens werden Abweichungen festgestellt, die von der Art der ausgeführten Aufgaben einer Organisation und der Rolle abhängen, die der Staat in Bezug auf die übertragenen Aufgaben sicherstellen muss. Die Notfallunterbringung beispielsweise ist eine Verpflichtung des Staats, die von *La Tuile* ausgeführt wird. Der Verein wendet für diese Tätigkeit keine eigenen Mittel auf. Die Tätigkeiten von *La Tuile* im Bereich der Unterstützung bei der Unterbringung werden sowohl durch öffentliche Gelder als auch durch einen Beitrag des Vereins (private Spenden oder Einnahmen) finanziert. Drittens erfüllen einige Strukturen Aufgaben, die verschiedenen kantonalen Strategien entsprechen und deshalb mehrere

Tabelle 27



⁶⁶ Kantonales Sozialamt (KSA), Vereinbarungen mit den sozialen Partnerorganisationen, Online: <https://www.fr.ch/de/alltag/integration-und-soziale-koordination/vereinbarungen-mit-den-sozialen-partnerorganismen>, abgefragt am 12. Juli 2023.

Beiträge von verschiedenen staatlichen Dienststellen oder Direktionen erhalten. Die Situation dieser verschiedenen Strukturen ist folglich nicht vergleichbar.

Neben dem SHG verfügt die GSD über zwei Fonds, mit der sie punktuelle Subventionen im Bereich der Prekarität gewähren kann:

Der Sozialfonds hat zum Ziel, privaten sozialen Institutionen Beiträge zu gewähren, die grundsätzlich nicht vom Staat subventioniert werden, gemeinnützig und nicht gewinnorientiert sind. Dieser Fonds zielt auf die Unterstützung der Planung oder Umsetzung von sozialen Projekten für Personen im Kanton Freiburg ab, die in prekären Verhältnissen oder in Armut leben. Er gewährt punktuelle Unterstützung, die im Hinblick auf die Sozialhilfe vorbeugend wirkt. Der Fonds wird mit einem Jahresbetrag von 500 000 Franken geäuft, der aus einem Teil des Reingewinns der Loterie Romande stammt⁶⁷. Er ist gemäss den Bestimmungen des Geldspielgesetzes (BGS) zu verwenden. 2022 gehörten unter anderem die Krebsliga mit ihrem mobilen Palliativpflegeteam Voltigo, die Stiftung Transit, Equip'Apparts, der Verein Pflegende Angehörige und der Verein JeunesParents zu den Organisationen, die eine solche Unterstützung erhielten.

Mit dem Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht und der Überschuldung werden Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung der Spielsucht und der Überschuldung unterstützt. Gemäss Artikel 66 des Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats wird dieser Fonds mit einem Teil des mit den Lotterien und Sportwetten der Loterie Romande erzielten jährlichen Bruttospielertrags geäuft. Er erhält zudem einen Teil (25 %) der Betriebsabgabe auf Grossspiele (Art. 125 Geldspielgesetz BGS). Der vom Spielsucht- und Überschuldungsfonds erhaltene Betrag ändert jedes Jahr. Er beträgt im Schnitt ungefähr 215 000 Franken.

Zusätzlich zu diesen Organisationen erteilt die Anlaufstelle für soziale Information und Beratung Freiburg für alle seit über zehn Jahren kostenlose allgemeine Informationen ohne Voranmeldung in einem anonymen und vertraulichen Rahmen. Freiburg für alle ist dem KSA angegliedert und blieb während der ganzen Pandemie offen. Erfahrene Sozialarbeitende, die sich gut mit dem Freiburger Vereinsnetzwerk auskennen, helfen der Bevölkerung bei allen sozialen Fragen zu Familie, Sozialleistungen, Arbeit, Gesundheit oder Integration. In den letzten Jahren hat sich *Freiburg für alle* im Freiburgerland fest verankert und ist nun bei den Fachpersonen des Sozialwesens und bei der Bevölkerung wohlbekannt. Unter den Menschen, die sich an *Freiburg für alle* wenden, finden sich Personen aus allen Bezirken, wobei eine Mehrheit aus den Bezirken Saane (44 %) und Greyerz (17 %) stammt. Zwischen 2021 und 2022 stieg die Inanspruchnahme von *Freiburg für alle* um mehr als 20 %, ein Trend, der sich Anfang 2023 bestätigte. 2022 bestanden 66 % der Antworten auf die Anfragen aus einer Weiterleitung an andere Fachstellen, 55 % waren allgemeine Informationen, Erklärungen zum System oder Erstinformationen, 27 % bestanden aus der Hilfe bei Behördenkontakten per Telefon oder E-Mail und bei den restlichen 13 % war aktives Zuhören bei Problemerzählungen gefragt.

5.2.3 Verstärkte Inanspruchnahme der Vereine seit 2020

Während der Pandemie waren die Vereine besonders gefragt und sie sind es weiter. Der Bericht einer Arbeitsgruppe bestehend aus den Vertreterinnen und Vertretern von Wohltätigkeitsorganisationen, Gemeinde-/regionalen Verbänden und der Seelsorgeeinheit *UP Compassion* liefert einen Überblick über die sehr unterschiedlichen Situationen der Personen, die sich an die Vereine wenden. Die Gruppe hat im Juni 2021 ein Monitoring der verschiedenen während der Gesundheitskrise erbrachten Hilfen im Greyerzbezirk durchgeführt⁶⁸. Damit sollten die Modalitäten der Begleitung der Personen in prekären Verhältnissen verbessert werden.

Bereits im Juni 2021 wurde festgestellt, dass die Gesundheitskrise nicht dazu führt, dass mehr Personen Sozialhilfe, Beistandsdienste oder das Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG) in Anspruch nehmen. Vielmehr wirkt sie sich stark auf die Vereine aus. Das Monitoring vergleicht die von mehreren Vereinen vor und während der

⁶⁷ Verordnung über die Verteilung der Nettogewinne der Gesellschaft der *Loterie Romande* vom 9.12.2020, SGF 958.31, Art. 2 Abs. 2 und 3 und Art. 3 Abs. 1.

⁶⁸ Die Informationen in diesem Unterkapitel stammen aus dem Monitoring der Beobachtungsstelle für Prekarität *Observatoire de la précarité – pouvoir d'agir en Gruyère* vom Juni 2021.

Pandemie erbrachten Leistungen. So unterstützte der in der Lebensmittelhilfe aktive Verein *St-Bernard du cœur* Anfang 2020 200 Familien. Im Juni 2021 waren es 900 Familien, das heisst ungefähr 3560 Personen, die mit Lebensmitteln gefüllte Taschen erhielten. Auch die *Cartons du Cœur* verzeichneten eine Zunahme: 2019 verteilten sie 552 Pakete, Ende 2020 waren es 656 Pakete für insgesamt 2230 unterstützte Personen. Der Verein *Tischlein deck dich* sah ebenfalls einen Anstieg der begünstigten Familien, deren Zahl von 85 im Jahr 2020 auf ungefähr 100 Familien mit insgesamt 350 Personen im Juni 2021 stieg.

Der Bericht stützt sich zudem auf ungefähr hundert anonym ausgefüllte Fragebogen, die in den Taschen des Vereins *St-Bernard du cœur* verteilt worden waren. Diese Fragebogen zeigen, dass die meisten der Begünstigten zwischen 31 und 60 Jahre alt sind und dass die meisten Personen Schweizer Staatsangehörige sind (67 % der Befragten). Ungefähr ein Drittel der Personen bezieht Sozialhilfe und ein Fünftel Sozialversicherungsleistungen. Das Resultat ist ein wichtiges Indiz dafür, dass das Phänomen der Lebensmittelhilfe nicht nur auf den Nichtbezug reduziert werden kann. Zwei Drittel der Personen, die Schlange standen, um Lebensmittel zu erhalten, haben Kinder. Die Daten bestätigen die auf nationaler Ebene festgestellte Tendenz, dass Haushalte mit minderjährigen Kindern im Schulalter, das heisst zwischen 5 und 15 Jahren, besonders armutsgefährdet sind. Im Kanton Freiburg waren 2021 fast ein Drittel (30,9 %) der Sozialhilfebeziehenden Kinder.

Die Informationen der Organisationen zu den verschiedenen Gesichtern der Prekarität im Kanton sind notwendig, um die im Dispositiv zur Prävention und Bekämpfung der Armut umgesetzten Massnahmen auszurichten und anzupassen. Die gemeinnützigen Vereine sind nicht aus dem Sozialwesen wegzudenken. Dank ihren Kompetenzen und dem Vertrauen, das sie mit den Personen in prekären Verhältnissen aufbauen können, stellen sie den Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Akteuren der kantonalen Sozialpolitik sicher. Wie im nächsten Kapitel ausgeführt, muss die öffentlich-private Zusammenarbeit ausgebaut werden.

6 Prospektive Handlungsansätze und Handlungsebenen

Seit dem ersten Bericht ist schon viel unternommen worden. Das Dispositiv und die Anliegen des Themas Armut haben sich zwar verändert, aber die prospektiven Handlungsansätze des ersten Berichts, die bewusst weit gefasst waren, sind auch heute noch aktuell. Zur Erinnerung: Es ging darum, das Thema Armut in alle Handlungsbereiche des Staats zu integrieren, Mittel zu bevorzugen, die eine gezielte Bekämpfung der Armut ermöglichen, Einzelpersonen anzusprechen, wobei auch ihre Situation räumlich (Kontext) und zeitlich (nachhaltige Unterstützung und Unterstützung beim Wandel) breiter abgestützt gedacht wird, und den Datenaustausch für die Ausarbeitung dieses und zukünftiger Berichte zu verbessern. Dieser letzte Handlungsansatz ist am weitesten fortgeschritten. Die drei anderen sind noch zu vertiefen, und zwar auf verschiedenen Handlungsebenen: Wachsam sein / Verbinden / Festigen.

- > Wachsam sein: die Entwicklung des Themas «Prekarität/Armut» überwachen, um reaktiv und idealerweise präventiv zu handeln;
- > Verbinden: Verbindungen im Dispositiv schaffen, einerseits zwischen den Leistungen und den Begünstigten, um die umfassende Begleitung der Situationen sicherzustellen, und andererseits zwischen dem Staat und den Vereinen;
- > Festigen: das bestehende Dispositiv konsolidieren und die Rechtsgrundlagen aktualisieren.

Diese strategischen Ausrichtungen rufen nicht nach der Schaffung neuer Leistungen, sondern sollen die Weiterentwicklung der bereits umgesetzten Massnahmen fördern.

6.1 Wachsam sein

Die Armut ist nur schwer mit statistischen Indikatoren wie jenen im dritten Kapitel des Berichts zu erfassen. Diese Informationen sind zwar sachdienlich, reichen aber nicht aus, da sie ausgehend von Steuerdaten erhalten wurden, die nicht erfasst werden, um die soziale Situation der Bevölkerung zu verstehen. Die zeitliche Verzögerung zwischen der

Erfassung dieser Daten und ihren Analyseergebnissen führt dazu, dass das Abbild wenig präzise ist, was heute umso mehr gilt, als es zahlreiche Unsicherheiten gibt und die Situationen rapide ändern können. Es war deshalb unentbehrlich, die Informationen der Akteurinnen und Akteure der Praxis in den Bericht einzubinden. Die Erhebung dieser Daten bedarf einer besseren Organisation. Eine systematische quantitative und qualitative Beobachtung von gezielten Problematiken ist notwendig, um die Nachverfolgung des Themas «Prekarität/Armut» sicherzustellen.

Diese Feststellung wird auch in anderen Kantonen gemacht, wo Beobachtungsstellen eingeführt werden – oder zumindest mit dem Gedanken ihrer Einführung gespielt wird –, mit denen die verschiedenen Realitäten der Bevölkerungsgruppen (Familie, Prekarität, Arbeit, Wohnen usw.) besser und in Echtzeit erfasst werden können, und zwar mit Informationen, die spezifisch dazu erhoben werden und so deutlich signifikanter sind. Die Einführung solcher Hilfsmittel ist zu prüfen. In diesem Herbst wurde ein Verband gegründet, der aus Vertreterinnen und Vertretern der Fachkreise des Sozialwesens des Kantons, von nicht gewinnorientierten Organisationen der Zivilgesellschaft und der Hochschule für soziale Arbeit Freiburg (HSA-FR) besteht und die **Sachdienlichkeit und die Machbarkeit einer Struktur evaluieren soll, mit der die sozialen Realitäten des Kantons dokumentiert werden können**. Das Ziel besteht darin, den Austausch zwischen der Fachkompetenz der Vereine und Fachpersonen, die im Sozialwesen aktiv sind, der klinischen Kompetenz der HSA-FR und der Erfahrung der Begünstigten in der Praxis zu fördern. Diese Evaluation und ihre Schlussfolgerungen werden für 2024 erwartet und sind im Auge zu behalten.

Weitere Hilfsmittel werden gegenwärtig ausgearbeitet, namentlich die **Methodik für ein nationales Monitoring der Armut, die das BFS gegenwärtig einführt**. Damit können die kantonalen Hilfsmittel verfeinert, aber auch die Situation Freiburgs mit jener anderer Kantone verglichen werden, was heute aufgrund der vielfältigen Indikatoren und disparaten Daten, die jeder Kanton verwendet, schwierig ist.

Weitere Hilfsmittel werden bereits eingesetzt. Die Anlaufstelle *Freiburg für alle* sammelt seit ihrer Schaffung 2011 Informationen zu den Anfragen und Bedürfnissen ihrer Nutzenden. Seit Januar 2021 wurde ein Fragebogen mit einem qualitativen Teil erarbeitet, der von den Mitarbeitenden ausgefüllt wird. Das Ergebnis ist eine genaue und ausführliche Sicht auf die Personen, die diese Anlaufstelle nutzen. Diese Informationen werden im vorliegenden Bericht bereits verwendet. Es geht nun darum, dieses Monitoring mit regelmässigen Datenanalysen auszubauen, denn **Freiburg für alle ist der Vorposten für die von der Bevölkerung angetroffenen Schwierigkeiten**. Der heute von *Freiburg für alle* verwendete Fragebogen ermöglicht nicht nur das Sammeln von soziodemografischen und sozialen und beruflichen Grunddaten, sondern auch die allmähliche Vertiefung bestimmter Themen mit Bezug zu dem, was die Mitarbeitenden beobachten und als Thema wahrnehmen, das Aufmerksamkeit verdient. Das Thema des Nichtbezugs beispielsweise wird derzeit vertieft, um die häufigsten Gründe besser zu verstehen und die bestgeeigneten Lösungen anzubieten. Ein weiteres Beispiel ist jenes der punktuellen karitativen Hilfen. Welches sind die Gründe für die Gewährung dieser punktuellen Hilfen? Helfen sie aus der Klemme oder verweisen sie auf tiefgründigere Probleme? Besteht ein Zusammenhang mit dem Zugang zu regelmässigen Leistungen?

Auch **im Bereich der Sozialhilfe** werden Informationen gesammelt. Im Mai 2022 hat das Kantonale Sozialamt bei den regionalen Sozialdiensten eine Umfrage zur Situation der jungen Erwachsenen mit Sozialhilfe durchgeführt. Weitere Umfragen wurden zur digitalen Inklusion, zur Wohnungssuche, zur Aktivierung der sozialen Eingliederungsmassnahmen und zum Thema Rückerstattung der Sozialhilfe durchgeführt.

Die verschiedenen **Beobachtungstools müssen ermöglicht, reaktiv und** bei bestimmten Themen und Zielgruppen **auch präventiv zu handeln**. Eine Vorstudie führte so zur Umsetzung einer Strategie der «digitalen Inklusion» mit einer Schulung der Fachpersonen der regionalen und spezialisierten Sozialdienste in der Begleitung von Personen, die Schwierigkeiten bei der Verwendung von digitalen Hilfsmitteln haben. Sozialhilfebeziehende Kinder sind eine weitere Zielgruppe. Im vorliegenden Bericht wird daran erinnert, dass die Anwesenheit von Kindern in einem Haushalt einen Risikofaktor für die Armut darstellt, hauptsächlich bei Einelfamilien. Die Ergänzungsleistungen für Familien werden auf diese Problematik einwirken, aber es sind Beobachtungstools notwendig, um die Umsetzung und Begleitung der Entwicklung dieser Themen zu beobachten. 2023 führte der Westschweizer und Tessiner Sozialhilfverband ARTIAS zusammen mit dem KSA in Grangeneuve ein Seminar zu diesem Thema durch. Zum

gleichen Zweck hat eine Arbeitsgruppe bestehend aus Fachpersonen des Sozialwesens ein Tool für die Begleitung junger Menschen in Schwierigkeiten erstellt.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Beobachtung der Armut nicht auf das einfache Produzieren und Sammeln von Daten reduziert werden darf. Es geht nicht einzig darum, zu definieren, welche Zahlen für die Steuerung der Sozialpolitik notwendig sind, sondern auch darum, **die Generierung, die Nutzung und den Erhalt dieser Daten** in jeder Etappe des Sozialpolitikzyklus – von ihrer Planung bis zur Umsetzung, ohne ihre Beurteilung zu vergessen – **der öffentlichen Debatte freizugeben**. Das Problem der sozialen Prekarität neigt dazu, wenig sichtbar zu sein, was auch auf Unterthemen wie Überschuldung, Obdachlosigkeit und Marginalisierung zutrifft. In seinem jüngsten Bericht⁶⁹ zeigt *ATD Vierte Welt Schweiz* auf, dass ein Grossteil der Gesellschaft der Realität von Armut in der Schweiz mit Unverständnis begegnet und sie ausblendet. Die Rechte und Handlungsmöglichkeiten der Menschen in Armut werden oft weiterhin eingeschränkt. An der Ausarbeitung der Sozialpolitik und ihrer Gesetze und Reglemente werden armutsbetroffene Menschen nicht beteiligt. Mangelndes Wissen kann zu einem Rückgriff auf Stereotypen und zu einem negativen Bild von armutsbetroffenen Personen führen. Armut wird manchmal als selbstverschuldet interpretiert und die Institutionen erwarten, dass sich die Menschen «angepasst» verhalten. In ihren Beziehungen zu Institutionen wird Menschen, die in Armut leben, sehr oft die Kontrolle über ihr Leben beschnitten oder entzogen. In Armut zu leben bedeutet wie von den Vereinen erwähnt, unablässig kämpfen zu müssen, was zermürbend ist. Dieser Kampf ist zweifellos mit dem Problem des Nichtbezugs in Verbindung zu setzen. **Die Anstrengungen und Ressourcen, die armutsbetroffene Menschen einsetzen**, können unterschätzt werden. Dies hat ARTIAS mit dem Projekt der **Partizipation von Langzeit-Sozialhilfebeziehenden** an der Definition ihrer spezifischen Bedürfnisse und der Verbesserung ihrer Betreuung aufgezeigt. Das 2018 gestartete Projekt ermöglichte etwa sechzig Sozialhilfebeziehenden aus mehreren Westschweizer Kantonen und dem französischsprachigen Teil des Kantons Bern, in vier dezentralisierten Gruppen an den Vorschlägen für eine bessere soziale Begleitung zu arbeiten.

6.2 Verbinden

Die verschiedenen im vorliegenden Bericht präsentierten Feststellungen sowie der Handlungsansatz, der darin besteht, die Situation der Einzelpersonen in ihrer Gesamtheit zu berücksichtigen, und der multidimensionale und dynamische Lösungen für die Armut vorschlägt, führen zur Schaffung einer Verbindung, zum Erhalt eines Bindemittels für das Dispositiv, einerseits zwischen den Leistungen und den Begünstigten und andererseits zwischen Staat, Gemeinden und Vereinen.

Der Nichtbezug und der Zugang zu den Sozialleistungen wurden im vorliegenden Bericht mehrfach angesprochen. Es wurde zudem aufgezeigt, dass ein Teil der Bevölkerung nur knapp über der Armutsgrenze lebt. Diese Personenkategorie kann sich gerade noch über Wasser halten. Mit der Teuerung besteht die Gefahr, dass sich ihre Situation zu verschlechtern droht oder sich bereits verschlechtert. Trotz der Massnahmen, die das Dispositiv zur Bekämpfung und Prävention der Armut bereitstellt, zeigen diese Betrachtungen, dass sich die soziale Situation eines Teils der Bevölkerung verschlimmert. In Anbetracht des bestehenden Dispositivs sind es nicht die Leistungen, die fehlen, sondern der Zugang zu diesen Leistungen, der zweifellos verbessert werden könnte. Diese Feststellung wurde auch im Bericht zur kantonalen Familienpolitik gemacht. Selbst wenn die Personen über Leistungen, auf die sie Anspruch hätten, informiert und zu ihnen hingewiesen werden, machen sie den Schritt zum Gesuch nicht immer. Im komplexen und wenig bekannten Dispositiv der Sozialleistung fehlt das Bindemittel.

Auch die Verbindung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor muss verstärkt und gepflegt werden. Die Gesundheitskrise war ein einmaliger Moment der Konfiguration und Neukonfiguration der verschiedenen – öffentlichen und privaten – Sozialhilfepartner. Sie begründete oder intensivierte die Zusammenarbeit. Wir halten demnach heute die Gelegenheit in den Händen, die Früchte dieser Zusammenarbeit zu bewahren und die Dispositive der öffentlichen Hand und der Vereine nachhaltig zu verbessern. Die Fähigkeit, über die institutionellen und

⁶⁹ ATD Vierte Welt Schweiz, *Beziehungen zwischen Institutionen, der Gesellschaft und Menschen in Armut in der Schweiz: eine Gewalterfahrung, die weitergeht*, April 2023.

administrativen Grenzen hinaus zusammenzuarbeiten und die Handlungen gezielt auf die Bedürfnisse der Bevölkerung in prekären Verhältnissen auszurichten, muss als Modell für die Planung der Sozialpolitik dienen.

Die Pandemie lud dazu ein, aus dem Silodenken auszubrechen und das Hilfsdispositiv gemeinsam mit allen fachkundigen Akteurinnen und Akteuren zu definieren. Der Grundsatz der Zusammenarbeit stützt sich auf gegenseitiges Vertrauen zwischen der öffentlichen Hand und den Akteurinnen und Akteuren in der Praxis. Dieses Vertrauen ist ein unerlässlicher Bestandteil der Reaktivität und Flexibilität der Antworten von Institutionen und Vereinen, die während der Krise beobachtet werden konnten.

Um dem Weg des «Verbindens» zu folgen, denkt die GSD über die **Einführung eines sozialen Liaisonbereitschaftsdiensts** nach. Der Bereitschaftsdienst könnte Personen bei ihren Formalitäten begleiten, ihnen im Detail die Zusammenhänge des Gesuchs und der Gewährung der Leistungen erklären. Es geht hier nicht darum, eine zusätzliche Leistung einzuführen oder eine bestehende Leistung zu ersetzen, sondern darum, eine Verbindung zwischen den Personen und den Leistungen, deren sie bedürfen, zu schaffen. So könnte die Furcht der Personen vor den Folgen eines Gesuchs und der Gewährung von Sozialleistungen besänftigt und der Leistungsbezug entstigmatisiert werden. Die Begleitung von Personen für den Bezug der richtigen Leistung hätte auch eine präventive Wirkung, indem beispielsweise sichergestellt wird, dass eine Person eine Verbilligung der Krankenkassenprämien erhält, bevor sie sich verschuldet.

Mit diesem Projekt, das eine Verbindung schaffen soll, könnte auch das Problem des räumlichen Zugangs gelöst werden, indem der Bereitschaftsdienst in allen Bezirkshauptorten des Kantons eingerichtet würde, um auf die betroffenen Personen zuzugehen. Das Projekt würde komplementär zu den Massnahmen der bestehenden Dienststellen gestaltet. Es kann sich zwar mit der Verfolgung eines Präventionsziels auf Artikel 4 SHG stützen, konkurriert aber keinesfalls mit den Gemeinden und ihrem Hilfsauftrag bei Armutssituationen, die sie mit den regionalen Sozialdiensten (RSD) erfüllen. Im Gegenteil, die Ambition eines solchen Bereitschaftsdienstes würde darin bestehen, den Rückgriff auf die Sozialhilfe zu vermeiden, indem früh eingegriffen wird, und andernfalls bei der Anmeldung bei den RSD zu helfen, wodurch die Arbeit dieser Dienste erleichtert würde.

Der Bereitschaftsdienst wäre auch die Gelegenheit zur Schaffung einer Verbindung zwischen Staat, Gemeinden und Vereinen. Mehrere Studien und Berichte verweisen auf Befürchtungen, welche die öffentliche Verwaltung bei Bevölkerungsgruppen in prekären Verhältnissen auslösen können (mangelndes Wissen, Rückerstattung als Hindernis, Verlust des Aufenthaltsstatus usw.). Deshalb wäre es unerlässlich, die Umsetzung dieses Projekts einem unabhängigen privaten Organ anzuvertrauen. Die Umsetzung der WMPA-COVID-19 während der Pandemie wurde erfolgreich Caritas Freiburg anvertraut. In Zusammenhang mit seiner Tätigkeit verfügt dieser Verein über die spezifische Erfahrung und Kenntnisse für die Einrichtung eines solchen Bereitschaftsdienstes. Ausgehend von den Erfahrungen aus diesem Auftrag hat Caritas Freiburg ein Konzept für die Regionalisierung ausgearbeitet, um seine Aktionen mit der Ausweitung seiner Präsenz in den verschiedenen Kantonsteilen anzupassen. Das Projekt würde so in allen Bezirkshauptorten umgesetzt. Die Einführung dieser Bereitschaftsdienste würde zusammen mit den Gemeinden durchgeführt, um die gute Übereinstimmung dieser Massnahme mit jenen der Gemeindebehörden sicherzustellen. Das Projekt würde folglich gemeinsam mit den Gemeinden gestaltet. Sie haben zusammen mit dem Staat die Aufgabe, Massnahmen zu ergreifen, um Armut vorzubeugen (Art. 55 KV). Sie würden eingeladen, sich am Projekt zu beteiligen, indem sie beispielsweise Räume bereitstellen oder sich finanziell beteiligen. Unterstützend könnte sich *Freiburg für alle* an den Konsultationen in den Regionen beteiligen, um die Information und Beratung der Personen in Schwierigkeiten zu unterstützen, aber auch um seine Leistungen in der Bevölkerung noch breiter bekannt zu machen.

Das Projekt hätte Sondierungscharakter und würde durch ein Beurteilungsdispositiv begleitet, um die Reichweite der Bereitschaftsdienste abzuschätzen und die Wirksamkeit einer solchen Liaisonintervention bezüglich der verfolgten Ziele zu dokumentieren.

Die Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL), deren Gesetzesentwurf und Botschaft in Kürze im Grossen Rat behandelt werden, sind ebenfalls ein Beispiel für die Wichtigkeit der **Einführung von Anlaufstellen für Familien**, die ihrerseits von den Gemeinden eingerichtet werden. Die soziale Begleitung dieser Stellen betrifft verschiedene Ebenen, um zu informieren, zu beraten und die Familien abhängig von ihrer Situation und Fähigkeiten zu begleiten.

Sie ermöglicht im weiteren Sinn den Zugang zu Informationen über Angebote von Leistungen, Unterstützungen und Beratungen für Familien. Mit diesen Informationen können die Prävention und die Betreuung bei bestimmten Schwierigkeiten verstärkt werden, die von den Fachpersonen, die den Familien helfen können, manchmal spät erkannt und gemeldet werden. Auch eine persönliche Beratung ist möglich, um die Eingliederungsfähigkeiten der Familienmitglieder zu stärken und die Besonderheiten ihrer Situation und die möglichen Perspektiven zu berücksichtigen, dies hauptsächlich für die berufliche Eingliederung. Die Anlaufstellen für Familien werden im Rahmen der FamEL umgesetzt. Es steht den Gemeinden indessen frei, ihnen weitere Aufgaben in Zusammenhang mit der Information und Beratung der Familien zuzuweisen. Die Anlaufstellen werden in Zukunft zweifellos weiterentwickelt, auch um Verbindungen zwischen den Gemeindebehörden, der Zivilgesellschaft und dem Vereinswesen zu schaffen.

6.3 Festigen

Der vorliegende Bericht zeigt die Entwicklungen der sozialen Realitäten und des Dispositivs zur Prävention und Bekämpfung der Armut auf. Oft wird auf die Komplexität dieser Entwicklungen sowie auf die Grenzen der Massnahmen des Dispositivs verwiesen. Die Finanzierung und die Ressourcen führen zu vielen Fragen und Spannungen, dies sowohl für die Unterstützung bedürftiger Personen als auch im Bereich der Sozialpolitik im weiteren Sinn, zu der alle Präventions-, Hilfs-, sozialen und beruflichen Eingliederungs- und sozialen Partizipationsmassnahmen gehören, die der Staat, die Gemeinden und alle öffentlichen und privaten Institutionen erbringen, um die sozialen Bedürfnisse der Kantonsbevölkerung abzudecken.

Die **SHG-Reform** veranschaulicht die Notwendigkeit, die Rechtsgrundlagen der Sozialleistungen an die Realität anzupassen, und zwar nicht nur an jene der Sozialhilfebeziehenden, sondern auch an jene der Fachpersonen. Die Botschaft ist klar: Es wird ein starkes Fundament benötigt, um den Herausforderungen der Armut besser zu begegnen. Dies geschieht namentlich über die Stärkung der Prävention, die Regionalisierung der Organisation der Sozialdienste, eine bessere Lesbarkeit der Regeln und Anwendungsgrundsätze, die Begünstigung der Harmonisierung der Praxis und die einheitliche Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen.

Die Reform zeigt die Herausforderungen in Zusammenhang mit den heute in der öffentlichen Politik bekannten Themen wie Koordination und Territorialität. Sie ist aber in erster Linie typisch für die zunehmende Komplexität eines Dispositivs wie der Sozialhilfe. Sie ist fraglos auch das Signal, dass der zu eingeschränkte Rahmen auszuweiten ist. Denn die Fragen, die sich aktuell zum Dispositiv zur Prävention und Bekämpfung der Armut und zu seiner Entwicklung stellen, werden ihre Antworten nicht alle in einem Gesetz über die Sozialhilfe finden.

Ein gutes Beispiel dafür ist die Finanzierung des Vereinswesens. Es besteht heute ein Wille, die Finanzierung der Vereine mit Leistungsaufträgen gemäss Artikel 14 SHG wie in Kapitel 5.2 angesprochen zu konsolidieren. Diese Aufträge ersetzen veraltete Vereinbarungen und machen es möglich, die Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den betroffenen Institutionen zu festigen und zu legitimieren. Die Aufträge werden aktuell erarbeitet oder überarbeitet; einige werden in mehrjährige Aufträge umgewandelt. Das Ziel ist eine dauerhafte Anerkennung der Zusammenarbeit des öffentlichen mit dem privaten Sektor. Es scheint allerdings ziemlich klar, dass dies nicht ausreichen wird. Der Rahmen ist zu eng gefasst und die Leistungsaufträge betreffen nur die Fachstellen, die als spezialisierte Sozialdienste anerkannt sind. Die aus dem Sozialhilfegesetz abgeleitete Finanzierung kann nur für Massnahmen gewährt werden, die sich an «bedürftige» Personen richten. Der Sozialhilfefonds kann nur punktuelle Beiträge finanzieren. Diese Grenzen sind nicht nur frustrierend und führen zu Unsicherheiten für die Institutionen und Vereine, die sich für das Wohl der Bevölkerung einsetzen möchten, sie lähmen sogar regelrecht die Entwicklung des Sozialwesens, weil sich die Kluft zwischen Bedürfnissen der Bevölkerung und den Mitteln weitet, mit denen auf diese – finanziell, aber auch mit einem qualitativen und quantitativen Angebot – eingegangen werden soll. Diese Feststellung gilt auch für Projekte wie die oben erwähnte digitale Inklusionsstrategie, die sich mangels Gesetzesgrundlage, welche die Entwicklung von Angeboten für eine breitere Bevölkerung ermöglicht, auf Sozialhilfebeziehende konzentriert. Dies birgt die Gefahr, dass für Personen in prekären Verhältnissen, die keine Sozialhilfe beziehen, der Zugang zu den Leistungsansprüchen und im weiteren Sinn zur Bürgerschaft reduziert wird. Damit wird das Ziel verfehlt, das darin besteht, bestimmten Schwierigkeiten der Bevölkerung im Allgemeinen vorzubeugen.

Wir stehen also heute vor einem entscheidenden Schritt: Es ist eine Überlegung zur Ausgestaltung des Sozialwesens als Ganzes anzustossen. Aktuell hat das Dispositiv Mühe, sich den Realitäten der Gesellschaft anzupassen, da ihm dazu die Grundlage fehlt. Es setzt sich diese Grenzen selber: Mit einer komplexen Architektur und mangels Gesamt-sicht sind seine Revisionen lückenhaft und disparat, seine Rechtsgrundlagen sind den Entwicklungen der Gesellschaft nicht oder nur marginal gefolgt und sie sind sektoriell und isoliert. Um sich dieser Komplexität, der mangelnden Transparenz und der Unangemessenheit zu entledigen, die zwischen der rigiden Struktur des Dispositivs und der Notwendigkeit einer flexiblen und reaktiven Behandlung der Sozialthemen herrscht, **ist die Debatte eines Rahmengesetzes zum Sozialwesen anzustossen**. Ob es die Finanzierung, die Zusammenarbeit, die Klärung der Kompetenzen betrifft, es geht um enorm viel. Aber es ist notwendig, die Ausgestaltung des Sozialwesens wieder und wieder zu überdenken, denn die Gewinne sowohl für die Bevölkerung als auch für die Akteurinnen und Akteure im Sozialwesen lohnen den Einsatz und die Investition in eine solche Unternehmung.

7 Schlussfolgerung

Dieser Bericht ermöglicht nicht nur eine Bestandsaufnahme der sozialen Situation, sondern auch ein Aufzeigen der jüngsten Entwicklungen mit Bezug zum Thema Armut. Auch wenn diese im Kanton und im restlichen Land wenig präsent scheint, muss sie als politische Priorität gelten. Denn vielmehr als einer Armutsquote 2019, die im Vergleich zu 2011 gesunken ist, ist einer anderen Feststellung Aufmerksamkeit zu widmen: der Akzentuierung der Ungleichheiten und einem Fortschreiten der Prekarität eines Teils der Bevölkerung. Die Handlungsebenen «Wachsam sein – Verbinden – Festigen» ermöglichen ein Stärken der Indikatoren für ein besseres Verständnis der sozialen Realitäten, stärkere Verbindungen und Zusammenarbeit und die Abstützung der Sozialhilfe auf neuen Rechtsgrundlagen, die eine bessere Organisation des Dispositivs zur Prävention und Bekämpfung der Armut ermöglichen.

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