



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction de la santé et des affaires sociales DSAS
Direktion für Gesundheit und Soziales GSD

Route des Cliniques 17, 1701 Freiburg

T +41 26 305 29 04, F +41 26 305 29 09
www.fr.ch/gsd

—
E-Mail: dsas@fr.ch

Freiburg, den 10. Juli 2025

Erläuternder Bericht zum Verordnungsentwurf über das Sozialhilfegesetz (SHV)

1. Ausgangslage

Am 9. Oktober 2024 verabschiedete der Grosse Rat das Sozialhilfegesetz (SHG), das am 1. Januar 2026 das aktuelle Sozialhilfegesetz vom 14. November 1991 ersetzen wird. Das neue Gesetz regelt hauptsächlich die Prävention und Bekämpfung der Armut, die Rechte und Pflichten der unterstützten Personen, die Organisation und Aufteilung der Kompetenzen zwischen Staat und Gemeinden, die Instrumente des Sozialhilfedispositivs, wozu das elektronische Informationssystem gehört, die Verfahren, die Regeln für die Rückerstattung, für die Übermittlung und Verarbeitung der Daten sowie die Finanzierung des Sozialhilfedispositivs.

Die vorliegende Verordnung sieht die Ausführungsbestimmungen des SHG in jenen Bereichen vor, für die eine Präzisierung erforderlich ist oder wenn das Gesetz vorsieht, dass der Staatsrat spezifische Vorschriften erlässt.

Die Ausarbeitung dieser Verordnung erforderte die Prüfung und Revision aller bis anhin im Rahmen der Sozialhilfe angewandten Verfahren. Um den Zugang zu den Umsetzungsbestimmungen des neuen Gesetzes zu vereinfachen, sind neu alle Ausführungsbestimmungen in der gleichen Verordnung vereint.

Die Leiterinnen und Leiter der regionalen Sozialdienste konnten anlässlich einer Vorkonsultation zum Vorentwurf Stellung nehmen und ihre Bemerkungen an zwei Arbeitssitzungen am 13. März und 3. April 2025 einbringen. Ihre Bemerkungen trugen dazu bei, den Verordnungsentwurf zu konsolidieren.

2. Vernehmlassung

Am 10. Juli 2025 hat die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) diesen Verordnungsentwurf für die Dauer von 3 Monaten bei den Direktionen des Staatsrats, den Gemeinden und dem Freiburger Gemeindeverband (FGV) und den betroffenen Kreisen in die Vernehmlassung geschickt.

Die wichtigsten eingegangenen Bemerkungen werden in der Erläuterung zu den verschiedenen Artikeln behandelt.

3. Erläuterung nach Artikeln

3.1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Anwendungsrichtlinien der Direktion (Art. 3 Abs. 1 und Art. 42 Abs. 1 Bst. a SHG)

Die Verordnung bezieht sich mehrfach auf die Richtlinie, die ihre Anwendung und die Anwendung des Gesetzes regelt. Um den Zugang zu den Umsetzungsbestimmungen dieser Gesetzgebung zu erleichtern, sind neu alle Ausführungsbestimmungen in der gleichen Richtlinie vereint. Vorbehalten bleiben indessen die Ausführungsbestimmungen im Asylbereich, für den in Bezug auf die Bundesgesetzgebung spezifische Weisungen vorgesehen sind.

3.2. Prävention und Bekämpfung der Armut

Art. 2 Soziale Prävention (Art. 7 SHG)

Der Staat und die Gemeinden haben die Aufgabe, durch die Unterstützung von Projekten die Ursachen für Armut und soziale Ausgrenzung zu verhindern. Mit sozialen Präventionsprojekten soll die Verarmung erkannt, vorgebeugt und gebremst, die Verschlechterung der Situationen verhindert und die Gefahr einer langfristigen Sozialhilfeabhängigkeit gesenkt werden. Zur sozialen Prävention gehört auch die Ermittlung der Ursachen für Armut und soziale Ausgrenzung.

Die Kosten für die Umsetzung dieser Projekte werden je zur Hälfte auf den Staat und die Gemeinden aufgeteilt (Art. 78 Abs. 2 Bst. d SHG).

Die Richtlinie legt die Zulassungskriterien, das Vorgehen bei der Antragsstellung und die Kriterien für die Gewährung fest.

Art. 3 Zugang zu den Leistungen (Art. 8 SHG)

Alle Vollzugsorgane des SHG haben die Aufgabe, Personen in Schwierigkeiten, die Hilfe bedürfen, zu informieren und zu beraten. Dies gilt insbesondere für die RSD und die sozialen Organisationen.

Der von der GSD eingerichtete Schalter «Freiburg für alle» übt im sozialen Dispositiv eine ergänzende Funktion aus: Er soll es mit einem Monitoringauftrag, der Förderung eines guten Informationsflusses und der Dokumentierung der eigenen Beobachtungen optimieren.

Art. 4 Aktionsplan (Art. 9 SHG)

Der Aktionsplan ist das Mittel, um periodisch eine bereichsübergreifende Strategie festzulegen und umzusetzen, die auf die Prävention und die Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung abzielt.

Die in diesem Rahmen vorgeschlagenen Massnahmen können an die sich wandelnden sozialen Probleme angepasst werden.

Art. 5 Bericht über die soziale Situation und die Armut – Allgemeines (Art. 10 SHG)

Für den qualitativen Teil des Berichts kann das Amt eine externe Stelle beauftragen, um Beobachtungen zu vereinen, die sich auf typische Erfahrungen und Situationen stützen und zum Verständnis eines sozialen Phänomens oder Problems beitragen. Dies kommt namentlich zur Anwendung, wenn ein geeignetes methodologisches Dispositiv notwendig ist.

Art. 6: Keine Bemerkungen.

3.3. Persönliche Hilfe

Art. 7 Persönliche Hilfe (Art. 13 SHG)

Angesichts des präventiven Charakters der persönlichen Hilfe kommt diese vor der materiellen Grundsicherung zum Zug oder wird ergänzend dazu gewährt. In Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität ersetzt die persönliche Hilfe die Schutzmassnahmen im Sinne der Artikel 393 ff. Zivilgesetzbuch nicht.

3.4. Materielle Grundsicherung

Art. 8 Grundbedarf für den Lebensunterhalt – im Allgemeinen (Art. 17 Abs. 1 Bst. a SHG)

Die Tabelle des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt ist degressiv, um die Zahl der Personen einer Unterstützungseinheit zu berücksichtigen. Die in Absatz 5 enthaltenen Beträge des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt pro Monat und Person sind für den einfacheren Buchungsvorgang gerundet.

Im Kanton Freiburg ist der Grundbedarf für den Lebensunterhalt der Sozialhilfe für eine Person aktuell bei 1031 Franken pro Monat festgesetzt. Am 28. August 2024 beschloss der Bundesrat, den Grundbedarf für den Lebensunterhalt für Alleinstehende bei den Ergänzungsleistungen anzupassen, um die Teuerung zu berücksichtigen. Infolge dieses Entscheids empfahl die SODK den Kantonen auf Vorschlag der SKOS, diese Anpassung in ihre Sozialhilfebestimmungen aufzunehmen und den Betrag des individuellen Grundbedarfs für den Lebensunterhalt auf den 1. Januar 2025 auf 1061 Franken festzulegen. Der Staatsrat hat am 4. Juli 2025 beschlossen, diese Anpassung durch eine Erhöhung des Grundbedarfes für den Unterhalt in drei Schritten ab 2026 bis 2028 umzusetzen. Die neue Verordnung trägt diesem Beschluss Rechnung und legt eine erste Anpassung des individuellen Grundbedarfes für den Unterhalt auf 1041 Franken pro Monat ab dem 1. Januar 2026 fest.

Die neue Verordnung berücksichtigt diesen Entscheid, dessen finanzielle Auswirkungen auf 267 570 Franken geschätzt werden. Dies entspricht zusätzlichen jährlichen Kosten von 145 815 Franken für die Gemeinden und von 121 755 Franken für den Staat. Davon gehen 2026 gemäss den Beträgen im Voranschlag des Staats 85 302 Franken an Flüchtlinge. Die aufgeführten Beträge entsprechen der SHG-Lastenaufteilung zwischen Staat (20 %) und Gemeinden (80 %), die im Rahmen des Programms zur Sanierung der Kantonsfinanzen vorgeschlagen wird. Der Anteil für die Flüchtlinge geht gemäss Artikel 40 Abs. 2 und 80 Abs. 1 neues SHG zu 100 % zulasten des Staats.

Art. 9 Grundbedarf für den Lebensunterhalt – im Besonderen (Art. 17 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 SHG)

In Anwendung des Bedarfsprinzips rechtfertigen bestimmte Situationen eine Anpassung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt, um die besondere Situation zu berücksichtigen, in der sich die bedürftige Person befindet. Die meisten dieser Situationen sind denn auch in den Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) (s. Kapitel 3.2) erfasst, die für die Klarstellung des in diesen Fällen geltenden Grundbedarfs auf die kantonalen Richtlinien verweisen.

Art. 10 und 11: Keine Bemerkungen.

Art. 12 Notwendige medizinische Pflege- und Behandlungskosten (Art. 17 Abs. 1 Bst. c SHG)

In einigen vorübergehenden Situationen, wie bei einer Trennung oder Scheidung, kann der Entscheid über die Gewährung von Prämienverbilligungen bis zum Erhalt einer Steuerveranlagung aufgeschoben werden. In diesem Fall kann der regionale Sozialdienst die gesamte Prämie in Form eines Vorschusses bezahlen, unter der Bedingung, dass der Antrag auf Prämienverbilligung im ersten

Sozialhilfemonat eingereicht wird und sich die unterstützte Person verpflichtet, dem regionalen Sozialdienst den Betrag der Prämienverbilligung nach Erhalt zurückzuerstatten.

Art. 13 Kostenbeteiligung an der Aufnahme in Pflegefamilien oder Einrichtungen (Art. 17 Abs. 1 Bst. d SHG)

Eine vom Jugendamt (JA) und den Eltern erstellte Vereinbarung muss zwingend vom Friedensgericht genehmigt werden. Diese Vorkehrung ist notwendig, damit der regionale Sozialdienst gegebenenfalls, namentlich bei den Eltern, den Grundsatz der Subsidiarität anwenden und die Rückerstattung verlangen kann.

Art. 14: Keine Bemerkungen.

Art. 15 Bemessung der Leistung (Art. 19 SHG)

Die Vermögensfreibeträge in der Verordnung wurden angepasst. Sie wurden während über zwanzig Jahren nicht geändert und entsprechen heute nicht mehr der Realität. Mit Bezug auf die von der SKOS zu diesem Thema durchgeführte Konsultation hat der Staatsrat am 4. Juli 2025 beschlossen, diese Anpassung in drei Schritten ab 2026 bis 2028 umzusetzen. Die Verordnung enthält zudem gemäss den SKOS-Empfehlungen neu auch Freibeträge auf Leistungen aus Genugtuung.

Art. 16 Hypothetisches Einkommen und Vermögen (Art. 19 Abs. 3 SHG) und Art. 17 Vermögensverzicht (Art. 19 Abs. 3, 4 und 5 SHG)

Die Situationen, in denen ein hypothetisches Einkommen oder Vermögen berücksichtigt wird, werden in der Verordnung abschliessend aufgeführt. Die Bestimmungen in Artikel 37 Abs. 2 SHG können auf diese Situationen angewandt werden, sofern sie nicht gegen Artikel 12 der Bundesverfassung verstossen.

Art. 18 Unterstützungseinheit (Art. 20 SHG)

Volljährige Kinder mit dem gleichen Wohnsitz wie die Eltern, die aber insbesondere aufgrund ihrer Ausbildung vorübergehend an einem anderen Ort leben, sind ebenfalls Teil der Unterstützungseinheit. Volljährige Kinder, die finanziell unabhängig sind und weiter bei ihren Eltern leben, sind hingegen nicht mehr Teil der Unterstützungseinheit.

Wird die Beziehung von Ehepartner/innen oder eingetragenen Partner/innen mit einem richterlichen Entscheid beendet, müssen sie aber weiter einen gemeinsamen Haushalt führen, bis sie beispielsweise eine neue Wohnung finden, gelten sie als Wohngemeinschaft.

Die Konsolidierung der Schulden jeder Unterstützungseinheit wird mit dem elektronischen Informationssystem nach Artikel 55 SHG durchgeführt.

Art. 19 und 20: Keine Bemerkungen.

Art. 21 Punktuelle Hilfe (Art. 24 SHG)

Um eine drohende oder vorübergehende Notlage abzuwenden, kann präventiv eine einmalige Finanzhilfe ausgerichtet werden. Diese Hilfe kann auch die Form einer im Katalog der sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen erfassten Aktivität annehmen. Sie wird punktuell Personen in aussergewöhnlichen Situationen ausgerichtet, die im Kanton wohnhaft sind, keinen

Anspruch auf materielle Grundsicherung haben, aber über beschränkte Mittel verfügen oder deren finanzielle Situation sich durch eine unerlässliche Ausgabe erheblich zu verschlechtern droht, was zum Sozialhilfebezug führen könnte. Die Sozialkommission ist für die Gewährung dieser Hilfe zuständig.

Art. 22 bis 24: Keine Bemerkungen.

3.5. Sozialberufliche Eingliederungsmassnahmen

Art. 25 Voraussetzungen (Art. 28 SHG)

Die Verordnung legt die Altersgrenze für den Zugang zu den sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen bei 18 Jahren fest. Dieses Alter rechtfertigt sich aufgrund des in Artikel 2 Abs. 1 Bst. g SHG erwähnten Grundsatzes der Gegenleistung. Gemäss diesem Grundsatz stellt die Ausrichtung der materiellen Grundsicherung für die unterstützte Person eine Schuld dar und ihre aktive Beteiligung an der Verbesserung der Situation mit einer sozialberuflichen Eingliederungsmassnahme gilt als Gegenleistung. Dieser Grundsatz kann aber nicht auf minderjährige Personen angewandt werden, da die Schulden in diesem Fall von der unterhaltspflichtigen Person getragen werden. Ausserdem erhalten minderjährige Personen über die situationsbedingten Leistungen Zugang zu Eingliederungsleistungen.

Die Voraussetzungen für die Umsetzung der sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen werden vom Amt in einem Leistungsvertrag mit den Organisatoren der Massnahme festgehalten, sollte sich dies als notwendig erweisen.

Art. 26: Keine Bemerkungen.

3.6. Unterstützung bei der Ausbildung

Art. 27 Allgemeines (Art. 30 SHG)

Es ist zwischen der Unterstützung bei der Ausbildung gemäss SHG und der Unterstützung bei der Ausbildung gemäss FamELG zu unterscheiden. Im zweiten Fall kann nur der im FamELG vorgesehene Familienschalter die Ausbildung gemäss FamELG-Regelung unterstützen, deren Anwendung in die Zuständigkeit der Kantonalen Ausgleichskasse fällt.

Art. 28 bis 32: Keine Bemerkungen.

3.7. Rechte und Pflichten

Art. 33 Verweigerung oder Aufhebung der materiellen Grundsicherung (Art. 37 SHG)

Mit Bezug auf Artikel 37 Abs. 1 Bst. b SHG wird klargestellt, dass die im Kanton wohnhafte Person während eines kurzen Aufenthalts in einem anderen Kanton oder im Ausland materielle Grundsicherung erhält, sofern sie die Sozialhilfebehörde vorgängig über den Aufenthalt informiert hat.

Im Fall von Artikel 37 Abs. 2 gelten die Regeln unter Vorbehalt der Bestimmungen in Artikel 12 der Bundesverfassung bezüglich Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Dies ist namentlich bei Personen der Fall, die in einem Pflegeheim wohnen. Die Sozialhilfe gewährt Pflegeheimen jedoch in keinem Fall Garantien für die Aufnahme.

3.8. Organisation und Zuständigkeiten

Art. 34 Gebietsorganisation (Art. 39 SHG)

Die Einführung und die Organisationsform der dezentralisierten Zweigstelle fällt in die Zuständigkeit der Gemeindeautonomie.

Art. 35 Amt (Art. 43 Abs. 1 Bst. d und f SHG)

Gemäss Artikel 29 Abs. 1 ZUG handelt das Amt als Bindeglied zwischen dem regionalen Sozialdienst und den anderen Kantonen. Das Amt klärt die Einzelheiten der kantonsinternen und -übergreifenden Zusammenarbeit in einer Richtlinie, um den Informationsaustausch und die Zahlung der anfallenden Kosten zu vereinfachen.

Art. 36 Soziale Organisationen (Art. 44 SHG)

Die in der Verordnung festgelegten Einzelheiten für die Umsetzung des SHG gelten unter Vorbehalt der Spezialgesetzgebung für soziale Organisationen, die Personen aus dem Asylbereich Unterstützung bieten.

Art. 37 Gemeinden – Aufgaben (Art. 45 SHG)

Die Dotation eines regionalen Sozialdienstes muss es ihm ermöglichen, die verschiedenen gesetzlichen Aufgaben sicherzustellen, namentlich was die persönliche Hilfe betrifft.

Art. 38 Örtliche Zuständigkeit (Art. 46 SHG)

Beim Verlust einer Wohnung sieht die Verordnung eine Frist von höchstens sechs Monaten vor, während welcher der Unterstützungswohnsitz derselbe bleibt, um eine Prekarisierung der Situation zu verhindern und die Wiedereingliederung zu erleichtern.

Art. 39: Keine Bemerkungen.

Art. 40 Regionaler Sozialdienst – Befugnisse (Art. 50 SHG)

Unter Vorbehalt eines neuen Entscheids der Sozialkommission gelten im Fall der Dossierübergabe die Entscheide von vor der Übergabe weiter, um die Weiterführung der Leistungen und Massnahmen ebenso wie die kohärente Begleitung der Situation zu gewährleisten.

Die Rückerstattung der konsolidierten Schulden geschieht zuerst beim regionalen Sozialdienst, der für die Durchsetzung der rechtlichen Ansprüche zuständig ist.

3.9. Instrumente des Sozialhilfedispositivs

Art. 41: Keine Bemerkungen.

Art. 42 Elektronisches Informationssystem (Art. 55 SHG)

Der Staatsrat legt die Modalitäten in der Richtlinie analog zu Bestimmungen fest, wie sie beispielsweise in der Vereinbarung zur Bekanntgabe der Daten zwischen den Betreibungsämtern des Kantons Freiburg und dem Amt für Justiz (AJ) oder im Nutzungsreglement (vom 11. April 2024) über den Zugriff des Amts für Justiz auf bestimmte Daten für die strafrechtliche Verfolgung natürlicher Personen mit Abrufverfahren verabschiedet wurden.

Im elektronischen Informationssystem kann der regionale Sozialdienst die konsolidierten Schulden jeder Unterstützungseinheit einsehen.

3.10. Verfahren

3.10.1 Allgemeines

Art. 43 und 44: Keine Bemerkungen.

Art. 45 *Entscheid* (Art. 62 SHG)

Da der Umfang der materiellen Grundsicherung von den konkreten Ressourcen und Bedürfnissen der unterstützten Person abhängt, die sich verändern können, sieht die Sozialhilfebehörde oft davon ab, ihn in ihrem Entscheid genau zu beziffern, um eine ständige Anpassung zu vermeiden. Es reicht aus, wenn der Betrag mit den von der Behörde angegebenen Kriterien und Berechnungsfaktoren «bestimmbar» ist.

Die Gemeinden sind verpflichtet, in Anbetracht der Sensibilität der ausgetauschten Informationen alle Vorkehrungen zu treffen, um den Datenschutz einzuhalten.

3.10.2 Observation

Art. 46: Keine Bemerkungen.

Art. 47 *Voraussetzungen* (Art. 64 SHG)

Die in Artikel 64 Abs. 2 SHG vorgesehene Begrenzung der Observationsdauer führt dazu, dass der Begriff «Observationstag» in der Verordnung geklärt werden muss. Die Definition verweist auf den systematischen und sich wiederholenden Charakter der Informationsbeschaffung. Folglich kann eine isolierte Handlung nicht als Observationstag gezählt werden, die wie das Ausfindigmachen einer Adresse auf einem Briefkasten weder systematisch ist noch wiederholt wird.

Art. 48 bis 53: Keine Bemerkungen.

3.11. Rückerstattung

Art. 54 *Befreiung von der Rückerstattungspflicht* (Art. 69 SHG)

Die im Rahmen einer punktuellen Hilfe durchgeführte sozialberufliche Eingliederungsmassnahme wird präventiv ergriffen und gilt nicht als Gegenleistung. Deshalb untersteht sie der Rückerstattungspflicht.

Art. 55 *Modalitäten der Rückerstattung von rechtmässig bezogenen Leistungen* (Art. 70 SHG)

Der referenzierte Bruttomedianlohn wird jedes Mal aktualisiert, wenn die Berechnung dieses Lohns vom Bundesamt für Statistik angepasst wird, aber höchstens einmal pro Jahr.

Die Rückzahlungsdauer wird gemäss den SKOS-Empfehlungen auf vier Jahre begrenzt. Die Schulden bestehen jedoch auch nach dieser Zeitspanne bis zur Verjährung weiter, und ihre Rückerstattung kann eingefordert werden, wenn die Bedingungen in Artikel 70 Abs. 1 Bst. a SHG erfüllt sind, unter Vorbehalt der Freibeträge auf das Vermögen, die gemäss den SKOS-Empfehlungen berechnet werden.

Art. 56 und 57: Keine Bemerkungen.

Art. 58 Gesetzliches Grundpfandrecht (Art. 73 SHG)

Die Verordnung legt die Bedingungen fest, welche die Eintragung eines gesetzlichen Grundpfands im Grundbuch erforderlich machen. Einzig die ab 1. Januar 2011 im direkten Zusammenhang mit der Immobilie gewährte materielle Grundsicherung kann Gegenstand einer solchen Eintragung zugunsten des betroffenen regionalen Sozialdienstes sein. Es geht dabei namentlich um Aufwendungen für hypothekarische Ausgaben und andere Kosten wie die obligatorische Amortisation und die Brandschutzversicherung. Die Abgrenzung wurde vom Gesetzgeber gewünscht, um andere Gläubiger nicht zu benachteiligen, die ebenfalls Ansprüche auf die Immobilie geltend machen können. Deshalb sieht die Verordnung für die Eintragung eines gesetzlichen Grundpfandes im Grundbuch eine Frist von zwei Jahren und einen Mindestbetrag von 10 000 Franken vor, die im direkten Zusammenhang mit der Immobilie gewährt wurden. Für die anderen Sozialhilfeausgaben kann die Rückerstattung der materiellen Grundsicherung durch einen Schuldbrief gewährleistet werden.

Art. 59 bis 61: Keine Bemerkungen.

3.12. Rechtsmittel und Strafbestimmungen

Art. 62 Beschwerde (Art. 83 SHG)

Ausser bei Verfügungen über eine Geldleistung kann die Vorinstanz nach Artikel 84 Abs. 2 VRG vorsehen, dass eine allfällige Beschwerde keine aufschiebende Wirkung hat; mit dem gleichen Vorbehalt kann die Beschwerdeinstanz die aufschiebende Wirkung nach Einreichen der Beschwerde entziehen.

Nach der Lehre gilt das Verbot der Aufhebung oder des Entzugs der aufschiebenden Wirkung für eine Verfügung über eine Geldleistung nur, wenn sich der Entscheid auf eine Leistung einer Bürgerin bzw. eines Bürgers zugunsten des Staats bezieht (z. B. die Rückerstattung einer ungerechtfertigten Leistung) und nicht, wenn sie eine Leistung des Staats zugunsten einer Bürgerin bzw. eines Bürgers betrifft (z. B. die materielle Grundsicherung; Gächter/Egli in VwVG. Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren. Zürich 2019, Art. 39 N 37).

4. Schlussfolgerung

Dieser Verordnungsentwurf ergänzt die Bestimmungen des SHG, die der Staatsrat präzisieren muss. Diese Bestimmungen tragen dazu bei, die aktuelle Praxis des Amtes in Bezug auf die Bestimmungen des neuen Gesetzes gesetzlich zu verankern.