



Botschaft 2026-DSAS-xx

Gesetzesentwurf zur Änderung des Sozialhilfegesetzes SHG

Hiermit unterbreiten wir Ihnen die Botschaft des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Sozialhilfegesetzes.

Dieses Dokument ist eine Folge der:

Motion 2023-GC-87 Subventionsgesetz: Artikel 20

Urheber: Benoît Rey / Jean-Daniel Wicht

Inhalt

1	Einleitung	2
2	Hintergrund	2
2.1	Wirtschaftlicher Hintergrund	2
2.2	Rechtlicher Hintergrund	2
2.3	Spezialisierte Sozialdienste gemäss Artikel 44 des Sozialhilfegesetzes (SHG)	3
3	Ziele der Anpassung von Artikel 6 und der Einführung eines Artikels 6a SHG	4
4	Finanzielle Auswirkungen	4
5	Vernehmlassungsergebnisse	4
6	Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	4
7	Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und dem Europarecht	5
8	Gesetzes- und Finanzreferendum	5
9	Fazit	5

1 Einleitung

In ihrer am 24. März 2023 eingereichten und gleichentags begründeten Motion (2023-GC-87) verlangen die Motionäre die Anpassung von Artikel 20 des Subventionsgesetzes (SubG) vom 17. November 1999, damit die Subventionen, die gemäss den Bestimmungen des Sozialhilfegesetzes (SHG) gewährt werden, mit dem gleichen Satz indexiert werden wie die Löhne des Staatspersonals. Diese Indexierung ist für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Organisationen gerechtfertigt, die nach dem SHG subventioniert werden, wie Pflegeheime, Organisationen zur Betreuung von Menschen mit Behinderungen und sämtliche Organisationen, die dem VOPSI-GAV unterstellt sind.

2 Hintergrund

2.1 Wirtschaftlicher Hintergrund

Die Inflation, gemessen am Landesindex der Konsumentenpreise (LIK), ist der allgemeine und kontinuierliche Preisanstieg der von den Haushalten gekauften Waren und Dienstleistungen. Die Bevölkerung – sowohl in Freiburg als auch in der gesamten Schweiz – war in den letzten Jahren einer schwankenden Inflation ausgesetzt, die zum Rückgang der Kaufkraft beitrug.

Als Ausgleich dieses Kaufkraftverlusts beschloss der Staatsrat im Jahr 2022, die Löhne des Staatspersonals um 2,74 % anzuheben, was der vollen Anpassung des LIK entsprach. Die Mehrkosten dieser Indexierung beliefen sich im Jahr 2023 auf 2,4 Millionen Franken. 2024 wurde eine Indexierung von 1,42 % vorgenommen; im Jahr 2025 erfolgte keine Indexierung.

2.2 Rechtlicher Hintergrund

Das SubG regelt die Gewährung von Finanzhilfen und kantonalen Abgeltungen für Aufgaben von öffentlichem Interesse. Es stellt sicher, dass die Hilfen nach den Grundsätzen der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Gerechtigkeit gewährt werden. Eine Vielzahl von Beiträgen, die sich aus dem Subventionsgesetz ergeben, werden vom Staat an Begünstigte ausserhalb der Kantonsverwaltung gewährt. Das Verzeichnis der Subventionen ist im Anhang des Subventionsreglements (SubR) angeführt. Es umfasst insbesondere die Übernahme der Kosten für spezialisierte Sozialdienste, die unter Artikel 44 des Gesetzes vom 9. Oktober 2024 über die Sozialhilfe fallen, deren Finanzierung in Artikel 78 Abs. 2 Bst. c desselben Gesetzes geregelt ist.

Das SubG sieht keine automatische Indexierung von Subventionen vor (Art. 20), da diese Beiträge unterschiedlicher Natur sind und nicht alle eine solche Massnahme rechtfertigen würden. Sicherheitshalber enthält der Artikel in Absatz 2 jedoch eine Bestimmung, die es gegebenenfalls ermöglicht, eine Subvention periodisch der Preisentwicklung anzupassen. Genau dies hat dem Staatsrat den Spielraum gegeben, im Voranschlag 2024 eine Indexierung der spezialisierten Sozialdienste in Höhe von 2,74 % vorzunehmen, um der Teuerung aus dem Jahr 2023 Rechnung zu tragen.

Das SubG ist ein Rahmengesetz, das die allgemeinen Grundsätze für alle kantonalen Subventionen festlegt, unabhängig von den jeweiligen Bereichen. Die Motion verlangt jedoch die Einführung eines spezifischen Indexierungsmechanismus im Gesetz, der für einen sehr begrenzten Anwendungsbereich gilt (soziale Organisationen im Sinne von Art. 44 SHG). Ein solcher Ansatz ist problematisch, da er eine bereichsbezogene Ausnahme in ein allgemein gültiges Gesetz einführt, und damit einen Präzedenzfall schafft, der zu einer Zunahme von Sonderregelungen im SubG führen könnte, und somit die Kohärenz und Verständlichkeit des gesamten Subventionsdispositivs schwächt.

Zur Gewährleistung der rechtlichen Kohärenz ist daher nicht das SubG zu ändern, sondern vielmehr das Gesetz, das die betreffende Subvention vorsieht, spricht das SHG.

2.3 Spezialisierte Sozialdienste gemäss Artikel 44 des Sozialhilfegesetzes (SHG)

Gemäss Artikel 44 SHG kann der Staat die Gewährung der Sozialhilfe an bestimmte Personengruppen durch Vereinbarung privaten Organisationen übertragen. Er nimmt damit eine Übertragung von Aufgaben vor, die er aus rechtlicher Sicht übernehmen muss oder die er im Sinne einer öffentlichen Politik fördern will.

Die folgenden spezialisierten Sozialdienste verfügen über einen Leistungsauftrag im Rahmen des SHG: Verein *La Tuile*, Verein *Banc public*, Verein *Fri-Santé*, Pro Infirmis, Pro Senectute, Caritas Freiburg, Caritas Schweiz, Stiftung *Le Tremplin*, Krebsliga, SOS *futures mamans*, espacefemmes-frauenraum, ORS, Lebensmittelbank, Kontaktstelle Schweizer-Immigranten.

Diese spezialisierten Sozialdienste bieten gezielte Hilfe für Personengruppen mit besonderen Bedürfnissen (Obdachlosigkeit, Sucht, Überschuldung usw.) und arbeiten ergänzend zu den regionalen Sozialdiensten (RSD). Sie sind beauftragt, den Bedürfnissen gerecht zu werden, für die die RSD keine derart spezialisierte Unterstützung leisten können. Seit vielen Jahren verfügen sie über eine Zusammenarbeitsvereinbarung mit der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD). Seit 2019 arbeiten das Kantonale Sozialamt (KSA) und die spezialisierten Sozialdienste daran, diese Vereinbarungen in Leistungsaufträge umzuwandeln, d. h. eine Form der Partnerschaft, die zwischen der öffentlichen Hand und der Zivilgesellschaft geschlossen wird. Diese Aufträge werden nach dem SubG vergeben; sie entsprechen daher strikten Finanzierungsgrundsätzen und Bewertungskriterien und stellen Steuerungsinstrumente der öffentlichen Politik dar.

Die Finanzierung der Leistungen hängt von drei Faktoren ab: Erstens sind die rechtlichen Rahmenbedingungen unterschiedlich. Strukturen wie *Le Tremplin*, die Krebsliga, Pro Senectute oder Pro Infirmis haben Leistungsverträge mit Bundesämtern, insbesondere mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen. Zweitens gibt es Unterschiede bei der Art der von einer Organisation ausgeführten Aufgaben und der Rolle, die der Staat im Vergleich zu den von ihm übertragenen Aufgaben übernehmen muss. Die Notunterbringung ist zum Beispiel eine Verpflichtung des Staates, die von *La Tuile* umgesetzt wird. Für diese Tätigkeit leistet der Verein keinen finanziellen Beitrag. Die Tätigkeiten von *La Tuile* in Sachen Unterstützung der Unterbringung werden hingegen sowohl durch öffentliche Gelder als auch durch einen Beitrag des Vereins (private Spenden oder Einnahmen aus der Tätigkeit) finanziert. Drittens erfüllen einige Strukturen Aufgaben, die unterschiedlichen kantonalen Politiken entsprechen, und erhalten de facto mehrere Subventionen, die von verschiedenen staatlichen Dienststellen oder Direktionen verwaltet werden.

Diese Indexierungsregel gilt nur für spezialisierte Sozialdienste, deren Subventionen gemäss Artikel 78 Abs. 2 Bst. c finanziert werden, der die Aufteilung dieser Kosten je zur Hälfte zwischen dem Staat und den Gemeinden festlegt. Die in Artikel 44 genannten sozialen Organisationen umfassen nämlich auch jene, die vom Staat beauftragt werden, gestützt auf Artikel 40 Absatz 2 SHG Aufgaben zugunsten von Personen aus dem Asylbereich wahrzunehmen. Diese Organisationen werden jedoch nach völlig anderen Modalitäten subventioniert. Derzeit handelt es sich dabei um die ORS Service AG und Caritas Schweiz. Die Finanzierung dieser Organisationen wird vollständig vom Staat übernommen. Diese Subventionen decken Kosten, deren Zusammensetzung sich von jenen der spezialisierten Sozialdienste unterscheidet, beispielsweise Sozialhilfekosten oder Gesundheitskosten. Eine Indexierung kann daher nicht auf dieselbe Weise auf die Subvention angewendet werden wie bei den spezialisierten Sozialdiensten. Schliesslich werden die Lohnkosten direkt in das Budget aufgenommen, das jährlich mit den Mandatsträgern für die Erfüllung ihres Auftrags im Asyl- und Flüchtlingsbereich festgelegt wird.

3 Ziele der Anpassung von Artikel 6 und der Einführung eines Artikels 6a SHG

Die derzeit im SubG vorgesehene Kann-Bestimmung betreffend die Indexierung führt bei den unter Artikel 44 SHG fallenden Organisationen zu Unsicherheiten auf rechtlicher und finanzieller Ebene.

Die Anpassung von Artikel 6 und die Einführung eines Artikels 6a SHG zielen darauf ab, die systematische Indexierung an die Teuerung der gemäss Artikel 44 SHG gewährten Subventionen gesetzlich zu verankern – und zwar entsprechend dem für die Löhne des Staatspersonals geltenden Indexierungssatz.

Diese Massnahme festigt eine vom Staatsrat im Jahr 2024 eingeführte Praxis, mit der eine finanzielle Schwächung von sozialen Organisationen verhindert werden soll, damit diese ihre Aufgaben durch die Erbringung hochwertiger Leistungen erfüllen können. Sie stärkt die Lohngleichheit im Rahmen der Erbringung öffentlicher Leistungen und sorgt für eine bessere Wertschätzung der subventionierten Organisationen.

Sie trägt zudem dazu bei, die Zusammenarbeit zwischen dem Staat und gemeinnützigen Organisationen zu stärken, die Bedürftigen notwendige und gezielte Unterstützung bieten, wodurch die Risiken für die Gemeinschaft begrenzt und gleichzeitig ein besserer sozialer Zusammenhalt gefördert werden.

Schliesslich trägt die gesetzliche Verankerung der systematischen Indexierung der im Rahmen der Bestimmungen von Artikel 44 SHG gewährten Subventionen dazu bei, ein reaktionsfähiges Vereinswesen zu erhalten, das nah an den Realitäten vor Ort ist. Es gewährleistet den sicheren Betrieb von Organisationen, deren Fachkompetenz es ermöglicht, gezielt auf die Bedürfnisse von Menschen in prekären Lagen einzugehen.

4 Finanzielle Auswirkungen

Der Staatsrat sah im Voranschlag 2024 eine Indexierung von 2,74 % vor für die unter Artikel 14 Abs. 1 SHG von 1991 genannten Organisationen, um der Teuerung des Jahres 2023 Rechnung zu tragen. Die Kosten beliefen sich auf 77 000 Franken. Gemäss dem am 1. Januar 2026 in Kraft getretenen SHG gilt diese Indexierung für denselben Organisationenkreis, der nun jedoch in Artikel 44 SHG genannt wird. Der Gesamtbetrag der letzten Indexierung im Jahr 2025 für den Teuerungsausgleich des Jahres 2024 belief sich auf 29 000 Franken. Die Kosten für die in Artikel 44 SHG genannten Organisationen werden zu 50 % vom Staat und zu 50 % von den Gemeinden getragen.

5 Vernehmlassungsergebnisse

6 Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Der Gesetzesentwurf wurde mithilfe von Kompass 21 analysiert. Laut dieser Analyse befinden sich die Stärken des Gesetzesentwurfs in der Dimension Gesellschaft, namentlich:

- > Bekämpfung der Armut;

-
- > Stärkung des sozialen Zusammenhalts;
 - > Verbesserung der Chancengleichheit und der Bekämpfung jeder Form von Diskriminierung;
 - > Verbesserung der sozialen Stabilität.

Der Gesetzesentwurf trägt zudem zur Förderung der Lohngleichheit bei.

7 Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und dem Europarecht

Der Gesetzesentwurf ist bundesrechtskonform und mit dem Europarecht vereinbar.

8 Gesetzes- und Finanzreferendum

Der Gesetzesentwurf unterliegt dem Gesetzesreferendum.

9 Fazit

Aus den vorangegangenen Gründen ersucht der Staatsrat den Grossen Rat, den vorliegenden Gesetzesentwurf anzunehmen.