
Zwischen sozialer Sicherheit und Asyllogik:

Die Ausgestaltung der Asylsozialhilfe für vorläufig aufgenommene Kinder aus juristischer und soziologischer Perspektive

Masterarbeit zur Erlangung des Master of Arts in
European Global Studies, Universität Basel

Autorin:	Alissa Hänggeli, Falkenplatz 22, 3012 Bern alissa.haenggeli@hotmail.com, +41 78 673 15 00
Matrikel-Nr.:	17-214-784, 5. Semester
Bearbeitungszeitraum:	6. Mai 2024 bis 26. August 2024
Erstbetreuer:	Prof. Dr. iur. Peter Uebersax, Juristische Fakultät, Fachbereich Öffentliches Recht
Zweitbetreuerin:	Dr. Jacqueline Kalbermatter, Philosophisch-Historische Fakultät, Departement Gesellschaftswissenschaften

I. LITERATURVERZEICHNIS	IV
II. ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	X
1 EINLEITUNG	1
2 AUSGANGSLAGE: DIE STELLUNG VORLÄUFIG AUFGENOMMENER KINDER AUS MIGRATIONS- UND SOZIALHILFERECHTLICHER SICHT	4
2.1 Die Stellung vorläufig aufgenommener Kinder aus migrationsrechtlicher Sicht	4
2.1.1 Zentrale Prämissen des Asylsystems	4
2.1.2 Die vorläufige Aufnahme als migrationsrechtlicher Status	5
2.2 Die Stellung vorläufig aufgenommener Kinder aus sozialhilferechtlicher Sicht	7
2.2.1 Zentrale Prämissen des Sozialhilferechts	8
2.2.2 Grundpfeiler der Regelsozialhilfe	9
2.2.3 Das soziale Existenzminimum	12
2.3 Asylsozialhilfe im Spannungsfeld zwischen migrationsrechtlichen und sozialhilferechtlichen Abwägungen	13
3 DIE AUSGESTALTUNG DER ASYLSOZIALHILFE FÜR VORLÄUFIG AUFGENOMMENE KINDER AUS SICHT VON FACHPERSONEN DER ASYLSOZIALDIENSTE	16
3.1 Methodik des Experteninterviews	16
3.2 Auswahl der Experten und kantonale Rahmenbedingungen	18
3.3 Aufbau des Leitfadens	19
3.4 Datenaufbereitung und -auswertung	20
3.5 Auswertung der Gespräche	20
3.5.1 GBL und SIL in Bern, St. Gallen und Uster	21
3.5.2 Allgemeine Einschätzung der Situation und Erfüllung des Integrationsauftrags	22
3.5.3 Vergleich mit der Regelsozialhilfe	24
3.5.4 Einzelne Instrumente der Asylsozialhilfe: GBL	25
3.5.5 Einzelne Instrumente der Asylsozialhilfe: SIL	26
3.5.6 Verbesserungsbedarf	28
3.6 Zwischenfazit aus den Expertengesprächen	29
4 DIE AUSGESTALTUNG DER ASYLSOZIALHILFE FÜR VORLÄUFIG AUFGENOMMENE KINDER AUS RECHTLICHER SICHT	32
4.1 Völker- und verfassungsrechtliche Vorgaben für die Sozialhilfeleistungen von vorläufig aufgenommenen Kindern	32
4.1.1 Förderung der Chancengleichheit (Art. 2 Abs 3 BV)	33
4.1.2 Menschenwürde (Art. 7 BV) und Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV)	34
4.1.3 Persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV)	35

4.1.4	Schutz und Entwicklungsförderung der Kinder (Art. 11 BV)	36
4.1.5	Förderung von Kindern in ihrer sozialen Integration (Art. 41 Abs. 1 Bst. g BV)	37
4.1.6	Recht auf Leistungen der sozialen Sicherheit, angemessenen Lebensstandard und auf Spiel, Erholung und Teilnahme am kulturellen Leben (Art. 26 Abs. 1 KRK, Art. 27 Abs. 1 KRK und Art. 31 Abs. 1 KRK)	38
4.1.7	Zwischenfazit	40
4.2	Auslegung von Art. 86 Abs. 1 AIG	40
4.2.1	Grammatikalische Auslegung	41
4.2.2	Historische Auslegung	43
4.2.3	Systematische Auslegung innerhalb des AIG und seinen Ausführungsbestimmungen	45
4.2.4	Verfassungskonforme Auslegung	48
4.2.4.1	Verfassungsrechtlicher Schutz des Zugangs zum sozialen Existenzminimum	48
4.2.4.2	Das Verfassungsprinzip der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV)	49
4.2.4.3	Das Verfassungsprinzip der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV)	52
4.2.4.4	Das Verfassungsprinzip des Willkürverbots (Art. 9 BV)	53
4.2.5	Teleologische Auslegung	55
4.2.6	Zusammenspiel der Auslegungselemente und Auslegungsbefund	55
4.2.6.1	Der Begriff «Ansatz»	56
4.2.6.2	Das Ausmass der Unterschreitung des Ansatzes der Regelsozialhilfe	56
4.2.6.3	Die Differenzierung im Ansatz für Kinder und für Erwachsene	57
4.3	Schlussfolgerungen und Umsetzungsfragen aus rechtlicher Sicht	58
4.3.1	Rechtliche Umsetzungsfragen bei der Grundbedarfspauschale	58
4.3.2	Rechtliche Umsetzungsfragen bei den Situationsbedingten Leistungen	60
5	FAZIT UND AUSBLICK	61
6	EIGENSTÄNDIGKEITSERKLÄRUNG	63
7	ANHANG	64
	Gesprächsleitfaden Experteninterviews	64
	Kategoriensystem	67
	Protokolle der Experteninterviews	69

I.Literaturverzeichnis

Die nachstehenden Werke werden, wenn nichts anderes angegeben ist, mit Nachnamen des Autors oder der Autorin sowie mit Seitenzahl oder Randnummern zitiert. Bei Internetquellen entfällt letzteres. Da nur wenige Materialien verwendet wurden, wurde auf ein separates Materialienverzeichnis verzichtet und die entsprechenden Dokumente sind in den Fussnoten vollständig zitiert.

ACHERMANN, ALBERTO	In: Waldmann, Bernhard/Belser, Eva Maria/ Epiney, Astrid, Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 121 BV, 1'931ff.
BIAGGINI, GIOVANNI	Wie sind Kinderrechte in der Schweiz geschützt? – Tragweite, Umsetzung und Durchsetzung des Übereinkommens in der Schweiz, Bedeutung des „Kinderschutz-Artikels“ (Art. 11) der neuen Bundesverfassung. In: Hausammann, Christina; Gerber Jenni, Regula (Hrsg.) Die Rechte des Kindes. Basel 2001, 25ff.
BOGNER, ALEXANDER/MENZ, WOLFGANG	Das theoriegenerierende Experteninterview, Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktionen, in: Bogner, Alexander/Littig, Beate/ Menz, Wolfgang, Experteninterviews, Theorien, Methoden, Anwendungsfelder, 3. grundlegend überarbeitet Aufl., Wiesbaden 2009.
BUNDESAMT FÜR STATISTIK BFS	SH-AsylStat: Sozialhilfequote im Asylbereich nach Aufenthaltsstatus und Kanton, 18.12.2023, abrufbar unter: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende/asylbereich.assetdetail.29465826.html (zuletzt besucht am 15.08.2024). (zit. Asylbereich)
BUNDESAMT FÜR STATISTIK BFS	SH-ASylStat: wichtigste soziodemographische Kennzahlen, 2022, abrufbar unter: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende/asylbereich.html (zuletzt besucht am 15.08.2024). (zit. soziodemographische Kennzahlen)
BELSER, EVA MARIA/WALDMANN, BERNHARD	Grundrechte I, Allgemeine Grundrechtslehre, 2. Aufl. Zürich 2021. (zit. Grundrechte I)
BELSER, EVA MARIA/WALDMANN, BERNHARD	Grundrechte II, Die einzelnen Grundrechte, 2. Aufl. Zürich 2021. (zit. Grundrechte II)
BELSER, EVA	In: Waldmann, Bernhard/Belser, Eva Maria/ Epiney, Astrid, Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 2 BV, 52ff.
BEYELER, MICHELLE/ COULLERY, PASCAL/ RICHARD, TINA/HOBI, LUKAS	Sozialhilfe in den Schweizer Städten, Die Kennzahlen 2022 im Vergleich, Winterthur 2023. (zit. Kennzahlen 2022)
BEYELER, MICHELLE/ SCHUWEY, CLAUDIA/ RICHARD, TINA	Sozialhilfe in den Schweizer Städten, Die Kennzahlen 2020 im Vergleich, Winterthur 2021. (zit. Kennzahlen 2020)

BOCHSLER, YANN/BORRELLI, LISA MARIE	Die öffentliche Sozialhilfe zwischen Existenzsicherung, Integration und der Produktion von Ausschluss in: Piñeiro, Esteban/Kurt, Stefanie/Mey, Eva/Streckeisen, Peter (Hrsg.) Soziale Arbeit und Integrationspolitik in der Schweiz, Professionelle Positionsbestimmungen. Zürich/Genf 2023.155ff.
CARONI, MARTINA/SCHEIBER, NICOLE/ PREISIG, CHRISTA/PLOZZA, MONIKA	Migrationsrecht, 5. Aufl., Bern 2022.
CHASSE, KARL AUGUST/ZANDER, MARGHERITA/RASCH, KONSTANZE	Meine Familie ist arm. Wie Kinder im Grundschulalter Armut erleben und bewältigen. 4. Aufl., Wiesbaden 2010.
COULLERY, PASCAL	Der Verfassungsanspruch auf existenzsichernde Leistungen, Jusletter vom 25. März 2019. (zit. Verfassungsanspruch)
COULLERY, PASCAL	Das Recht des Kindes auf sein Portiönchen Himbeereis. Kinderspezifische Anliegen in der Sozialhilfe, in: Kaufmann, Claudia (Hrsg.) Jahresbericht der Ombudsstelle der Stadt Zürich, 2019 Zürich, 63ff. (zit. kinderspezifische Anliegen)
CRAWLEY, HEAVEN	Chance or Choice? Understanding why asylum seekers come to the UK, London 2010.
DELAHAYE GARCIA, SYLVIA/DUBATH, CAROLINE/PATRIZI, ELENA/STANIC, PAOLA	La pauvreté en héritage : une fatalité ? Donner une place aux enfants à l'aide sociale. ARTIAS Dossier du mois, 2024, abrufbar unter : https://artias.ch/artias_dossier/ .
DUBACH, PHILIPP/RUDIN, MELANIE/BANNWART, LIVIA/DUTOIT, LAURE/BISCHOF, SEVERIN	Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter gemäss SKOS-Richtlinien, Schlussbericht, Bern 2015.
DUBEY, JACQUES	In : De Martenet, Vincent/ Dubey, Jacques (Hrsg.) Commentaire romand, Constitution fédérale, Art. 12 Cst., Basel 2021.
EGLI, PATRICIA/KRADOLFER, MATTHIAS	In : Ehrenzeller, Bernhard/Egli, Patricia/Hettich, Peter/Hongler, Peter/Schindler, Benjamin/Schmid, Stefan/Schweizer, Rainer (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St .Gallen 2023. Art. 9 BV, 461ff.
EGLI, PATRICIA/SCHWEIZER, RAINER	In : Ehrenzeller, Bernhard/Egli, Patricia/Hettich, Peter/Hongler, Peter/Schindler, Benjamin/Schmid, Stefan/Schweizer, Rainer (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023. Art. 41 BV, 1536ff.
EHRENZELLER, BERNHARD	In : Ehrenzeller, Bernhard/Egli, Patricia/Hettich, Peter/Hongler, Peter/Schindler, Benjamin/Schmid, Stefan/Schweizer, Rainer (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023. Art. 2 BV, 157ff.

EIDGENÖSISCHE MIGRATIONSKOMMISSION	Integration – kein Messinstrument, sondern die Aufgabe aller, Empfehlungen, 2017.
EPINEY, ASTRID	In: Waldmann, Bernhard/Belser, Eva Maria/ Epiney, Astrid, Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 5 BV, 89ff.
FERCSIK SCHNYDER, ORSOLYA/CLAUSEN, SANDRO	Menschenwürde und Selbstbestimmung im zivilrechtlichen Kindesschutzrecht unter besonderer Berücksichtigung der Entziehung der elterlichen Sorge, in: Adorno, Theo/Thier Markus (Hrsg.), Menschenwürde und Selbstbestimmung Analysen und Perspektiven von Assistierenden des Rechtswissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich, Zürich 2014, S.181ff.
FORSTMOSER, PETER/VOGT, HANS-UELI	Einführung in das Recht, 5. Vollständig überarbeitete und stark erweiterte Aufl., Bern 2012.
GÄCHTER, THOMAS/WERDER, GREGORI	In: Waldmann, Bernhard/Belser, Eva Maria/ Epiney, Astrid, Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 12 BV, 271ff.
GORDZIELIK, TERESIA	Sozialhilfe im Asylbereich. Zwischen Migrationskontrolle und menschenwürdiger Existenzsicherung, in: Dubey, Jacques/Stöckli Hubert (Hrsg.) Arbeiten aus dem juristischen Seminar der Universität Freiburg Schweiz, Zürich 2020.
HOLZ, GERDA/LAUBSTEIN, CLAUDIA/STHAMER, EVELYN	Lebenslagen und Zukunftschancen von (armen) Kindern und Jugendlichen in Deutschland, 15 Jahre AWO ISS Studie, Frankfurt am Main 2012.
HÖGLINGER, DOMINIC/HEUSSER, CAROLINE/SAGER, PATRICE/COULLERY, PASCAL/AKKAYA, GÜLCAN/MÖSCH, PETER	Die materielle Situation von Kindern und Jugendlichen in der Sozialhilfe. Schlussbericht, Bern 2024. (Anmerkung: noch nicht veröffentlicht, geplantes Publikationsdatum Oktober 2024.)
HÖMIG, DIETER/WOLFF, HEINRICH AMADEUS	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Handkommentar, 12. Aufl., Baden-Baden 2018, 56ff.
HUSI, GREGOR	Teilhabe in: Bonvin, Jean-Michel, Maeder, Pascal, Knöpfel, Carlo, Hugentobler, Valérie, Tecklenburg, Ueli (Hrsg.), Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik, Zürich/Genf 2020, 534ff.
ILLES, RUEDI	Die Existenzsicherung vorläufig aufgenommener Personen in der Schweiz, in: Achermann, Alberto/Boillet, Véronique/Caroni, Martina/Epiney, Astrid/Künzli, Jörg/Uebersax, Peter, Jahrbuch für Migrationsrecht 2020/2021, Bern 2021, 35ff.
KEHRLI, CHRISTIAN	Existenzminimum in: Bonvin, Jean-Michel, Maeder, Pascal, Knöpfel, Carlo, Hugentobler, Valérie, Tecklenburg, Ueli (Hrsg.), Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik, Zürich/Genf 2020, 152ff.
KERN, MARKUS/MÜLLER, MARKUS/TSCHANNEN, PIERRE	Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022.

KIENER, REGINA/KÄLIN, WALTER/WYTTENBACH, JUDITH	Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018.
KOS	Handbuch der St. Gallischen Konferenz für Sozialhilfe, 2020, abrufbar unter https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL_A_1?param_Org_Person=10006 (zuletzt besucht am 15.08.2024). (Anmerkung zur Zit.: In den Fussnoten wird die jeweils relevante KOS-Richtlinie zitiert bspw. KOS, Richtlinie A.1.)
KRAMER, ERNST/ARNET, RUTH	Juristische Methodenlehre, 7. Aufl, Bern 2024.
KURT, STEFANIE	Integration im Migrationsrecht – eine Übersicht in: Piñeiro, Esteban/Kurt, Stefanie/Mey, Eva/Streckeisen, Peter (Hrsg.) Soziale Arbeit und Integrationspolitik in der Schweiz, Professionelle Positionsbestimmungen, Zürich/Genf 2023, 41ff.
KAISER, ROBERT	Qualitative Experteninterviews, Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung, 2. Aufl., Wiesbaden 2021.
LOHMANN, GEORG	Die rechtsverbürgende Kraft der Menschenrechte: Zum menschenrechtlichen Würdeverständnis nach 1945, in: Philosophie der Menschenrechte, Zfmr 2010, 52ff.
MAP-F	Situation der vorläufig aufgenommenen Kinder und Jugendlichen im Kanton Zürich, 2. Bericht zu den Auswirkungen der Sozialhilfegesetzänderung per März 2018, Zürich 2019.
MAYRING, PHILIPP	Qualitative content analysis: theoretical foundation, basic procedures and software solution, Klagenfurt 2014.
MOSIMANN, HANS- JAKOB/VÖLGER WINSKY, MARION/PLÜSS, KASPAR	Öffentliches Recht, Ein Grundriss für Studium und Praxis, 3. Aufl., Zürich 2017.
MÜLLER, JÖRG PAUL/SCHEFER, MARKUS	Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008.
MÜLLER, LUCIEN	In: Ehrenzeller, Bernhard/Egli, Patricia/Hettich, Peter/Hongler, Peter/Schindler, Benjamin/Schmid, Stefan/Schweizer, Rainer (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, Art. 12 BV, 676ff.
NEUMAYER, ERIC	Asylum destination choice: What makes some West European countries more attractive than others? in: EUP, 2004, 155ff.
PINEIRO, ESTEBAN/KURT, STEFANIE/MEY, EVA/STRECKEISEN, PETER	Einleitung: Soziale Arbeit und Integrationspolitik in der Schweiz. Professionelle Positionsbestimmungen in: Piñeiro, Esteban/Kurt, Stefanie/Mey, Eva/Streckeisen, Peter (Hrsg.) Soziale Arbeit und Integrationspolitik in der Schweiz, Professionelle Positionsbestimmungen. Zürich/Genf 2023, 9ff.
PINEIRO, ESTEBAN	Integration in: Bonvin, Jean-Michel, Maeder, Pascal, Knöpfel, Carlo, Hugentobler, Valérie, Tecklenburg, Ueli (Hrsg.), Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik, Zürich/Genf 2020, 244ff.

PUPPIS, MANUEL	Analyzing Talk and Text I: Qualitative Content Analysis, in: Van den Bulck, Hilde/ Puppis, Manuel / Donders, Karen/Van Audenhove, Leo, The Palgrave Handbook of Methods for Media Policy Research, 2019, 367ff.
SCHMAHL, STEFANIE	In: Schmahl, Stefanie (Hrsg.) United Nations Convention on the Rights of the Child, Article-by-Article Commentary, London 2021, 1ff. (zit. Introduction CRC)
SCHMAHL, STEFANIE	In: Schmahl, Stefanie (Hrsg.) United Nations Convention on the Rights of the Child, Article-by-Article Commentary, London 2021, Art. 26 KRK, 369ff. (zit. Social Security)
SCHMAHL, STEFANIE	In: Schmahl, Stefanie (Hrsg.) United Nations Convention on the Rights of the Child, Article-by-Article Commentary, London 2021, Art. 27 KRK, 374ff. (zit. Development)
SCHWEIZER, RAINER/SPENLÉ, CHRISTOPH	In: Ehrenzeller, Bernhard/Egli, Patricia/Hettich, Peter/Hongler, Peter/Schindler, Benjamin/Schmid, Stefan/Schweizer, Rainer (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, Art. 7 BV, 324ff.
SCHWEIZER, RAINER/BONGIOVANNI, JÉRÉMIE/BOLLMANN, ELLA	In: Ehrenzeller, Bernhard/Egli, Patricia/Hettich, Peter/Hongler, Peter/Schindler, Benjamin/Schmid, Stefan/Schweizer, Rainer (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, Art. 10 BV, 524ff.
SKOS	Monitoring Sozialhilfe, abrufbar unter: https://skos.ch/publikationen/monitoring-sozialhilfe . (zit. Monitoring)
SKOS	Anpassung des Grundbedarfs (GBL) an die Preis- und Lohnentwicklungen, Teuerung, Merkblatt, Bern 2023. (zit. Anpassung Grundbedarf)
SKOS	Adaptation du forfait pour l'entretien (FE) à l'évolution des prix et des salaires, Renchérissement, Bern 2023. (zit. forfait pour l'entretien)
SKOS	Fokus Soziale Integration, Der Integrationsauftrag der Sozialhilfe, Grundlagenpapier, Bern 2023. (zit soziale Integration)
SKOS	SKOS-Richtlinien, 2021, abrufbar unter: https://rl.skos.ch/lexoverview-home/ (zuletzt besucht am 15.08.2024). (Anmerkung zur Zit.: In den Fussnoten wird die jeweils relevante SKOS-Richtlinie zitiert bspw. SKOS, Richtlinie A.1.)
SKOS	Das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe, Grundlagenpapier, Bern 2020. (zit. Existenzminimum)
SKOS	Le forfait pour l'entretien dans l'aide sociale, Fact-Sheet, Bern 2019. (zit. Fact-Sheet)
SKOS	Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL), Stand der Umsetzung in den Kantonen, Übersichtskarte Schweiz, abrufbar unter https://skos.ch/skos-richtlinien/grundbedarf-fuer-den-lebensunterhalt , (zuletzt besucht am 15.08.2024). (zit. Umsetzung)

SODK	SODK-Tabelle der Unterstützungsleistungen, 2021, abrufbar unter: https://sodk.ch/de/themen/migration/sozial-und-nothilfe-im-asylbereich/ , (zuletzt besucht am 15.08.2024). (zit. Unterstützungsleistungen)
SODK	Empfehlungen der SODK zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich, Bern 2016. (zit. Empfehlungen MNA)
SODK	Empfehlungen der SODK zur Nothilfe für ausreisepflichtige Personen des Asylbereichs (Nothilfeempfehlungen), Juni 2012. (zit. Nothilfeempfehlungen)
SPESHA, MARC/ BOLZLI, PETER/ DE WECK, FANNY/ PRIULI, VALERIO	Handbuch zum Migrationsrecht, 4. vollständig überarbeitete Aufl., Zürich 2020.
STUTZ, HEIDI/STETTLER, PETER/ DUBACH, PHILIPP/ GERFIN, MICHAEL	Berechnung und Beurteilung des Grundbedarfs in den SKOS Richtlinien, Schlussbericht, Bern 2018.
TECKLENBERG, UELI	Sozialhilfe in: Bonvin, Jean-Michel, Maeder, Pascal, Knöpfel, Carlo, Hugentobler, Valérie, Tecklenburg, Ueli (Hrsg.), Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik, Zürich/Genf 2020, 456ff.
TOPHOVEN, SILKE/ LIETZMANN, TORSTEN/ REITER, SABRINA/WENZIG, CLAUDIA	Aufwachsen in Armutslagen, Zentrale Einflussfaktoren und Folgen für die soziale Teilhabe, Gütersloh 2018.
TSCHANNEN, PIERRE	Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016.
TSCHENTSCHER, ALEX	In: Waldmann, Bernhard/Belser, Eva Maria/ Epiney, Astrid, Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 9 BV, 224ff.
UHLMANN, FELIX/WILHELM, MARTIN	Kurzgutachten zuhanden der SODK betreffend Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer (Anpassungen bei der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten), 2020.
WALDMANN, BERNHARD	In: Waldmann, Bernhard/Belser, Eva Maria/ Epiney, Astrid, Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 8 BV, 174ff. (zit. Rechtsgleichheit)
WALDMANN, BERNHARD	In: Waldmann, Bernhard/Belser, Eva Maria/ Epiney, Astrid, Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 35 BV, 724ff. (zit. Grundrechtsverwirklichung)
WIZENT, GUIDO	Das Recht auf Asylsozialhilfe: Ein kritischer Blick auf ein Sonderrecht in: ASYL 2016, 3ff. (zit. Sonderrecht)
WIZENT, GUIDO	Sozialhilferecht, 2. Aufl, Zürich/St. Gallen 2023. (zit. Sozialhilferecht)
WYTTEBACH, JUDITH	In: Ehrenzeller, Bernhard/Egli, Patricia/Hettich, Peter/Hongler, Peter/Schindler, Benjamin/Schmid, Stefan/Schweizer, Rainer (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, Art. 11 BV, 651ff.

II. Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AHV	Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 31. Oktober 1947, Stand am 1. Januar 2024, SR 831.101
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005, Stand 1. Juli 2024, SR 142.20
Art.	Artikel
ASYL	Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -praxis
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998, Stand 1. Juni 2024, SR 142.31
AsylV 2	Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1999, Stand 26. Juni 2024, SR 142.312
Aufl.	Auflage
AUG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (seit 2019 umbenannt in AIG, vgl. oben)
AVIV	Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 31. August 1983, Stand 1. August 2024, SR 837.02
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, Stand 3. März 2024, SR 101
BG	Bundesgericht
d.h.	Das heisst
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, vom 6. Oktober 2006, Stand 01.01.24, SR 831.30
EUP	European Union Politics
FamZG	Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen, vom 24. März 2006, Stand am 1. Januar 2024, SR 836.2
GBL	Grundbedarf für den Lebensunterhalt
GFK	Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, abgeschlossen am 28. Juli 1951, in Kraft getreten für die Schweiz am 1. April 1955, 0.142.30

i.e.S.	Im engeren Sinne
Kap.	Kapitel
KKV	Verordnung über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995, Stand 1. Juli 2024, SR 832.102
KOS	St. Gallische Konferenz der Sozialhilfe
KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, in Kraft getreten für die Schweiz am 26. März 1997, Stand 27. Februar 2023, SR 0.107
Rn.	Randnote
SADV	Direktionsverordnung über die Sozialhilfe im Asylbereich vom 10. Juni 2020, Stand 1. Januar 2024, BSG 861.111.1, Kanton Bern
SGB	Sozialgesetzbuch Deutschland vom 27. Dezember 2003, Stand 1. April 2024
SHV BE	Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe vom 24. Oktober 2001, Stand 1. Januar 2024, BSG 860.111, Kanton Bern
SIL	Situationsbedingte Leistungen
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
VIntA	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 15. August 2018, Stand 1. März 2023, SR 142.205
Zfmr	Zeitschrift für Menschenrechte
Zit.	Zitiert

1 Einleitung

Vorläufig aufgenommene Ausländer¹ haben ein erhöhtes Sozialhilferisiko, da sie als Schutzsuchende und nicht als Arbeitskräfte in die Schweiz kommen und häufig erschwerende Faktoren wie Traumata oder andere gesundheitliche Probleme hinzukommen.² Rund 75% der vorläufig aufgenommenen Ausländer, die weniger als 7 Jahre in der Schweiz leben, beziehen mindestens während einem Monat pro Jahr Asylsozialhilfe.³ Häufig handelt es sich dabei um Kinder und Jugendliche, denn 63.8% der unterstützten vorläufig aufgenommenen Ausländer sind unter 25 Jahre alt.⁴

Anders als Kinder mit anerkannter Flüchtlingseigenschaft oder mit Schweizer Staatsbürgerschaft werden vorläufig aufgenommene Kinder und ihre Familien nicht im Rahmen der Regelsozialhilfe unterstützt. Für sie besteht mit der Asylsozialhilfe ein eigenes Unterstützungssystem, welches zwar materiell dem Sozialhilferecht zuzuordnen ist, aufgrund der zahlreichen Abweichungen aber als eigentliches «Sonderrecht»⁵ zu betrachten ist. Diese Abweichungen sind die Folge eines Spannungsfelds zwischen sozialstaatlichen und migrationspolitischen Interessen, wobei letztere zusehends stärker gewichtet werden.⁶ Während Sozialhilfe als unterstes Netz der sozialen Sicherheit die Menschenwürde sichern und eine gleichberechtigte und diskriminierungsfreie Teilhabe aller Menschen am gesellschaftlichen Leben ermöglichen soll, wird vor dem Hintergrund der Angst einer Zuwanderung in die Sozialsysteme der migrationsrechtliche Status zum zentralen Unterscheidungskriterium für die Ausgestaltung und Gewährung der Sozialhilfe.⁷ So ist für die Asylsozialhilfe für vorläufig aufgenommene Ausländer massgebend, dass deren Unterstützungsansatz nach Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG «unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung» liegen muss. Während sich die Regelsozialhilfe beim sozialhilferechtlichen Leistungsumfang am Referenzkonzept des sozialen Existenzminimums orientiert und damit nebst dem physischen Überleben auch ein Mindestmass an gesellschaftlicher Teilhabe ermöglicht, wird in der Asylsozialhilfe davon – zum Teil deutlich - abgewichen. Die konkret definierten Unterstützungsansätze in den Kantonen unterscheiden

¹ *Sprachlicher Hinweis:* Zur besseren Lesbarkeit dieser Arbeit wurde die Verwendung geschlechtsspezifischer Formen wo möglich vermieden und durch die neutrale Form ersetzt. Da sich die Thematik der Arbeit auf den Asylbereich bezieht, wurde besonderen Wert daraufgelegt, dass sie auch Personen mit anderen Muttersprachen als Deutsch zugänglich ist. Bei der Verwendung einer spezifischen Form wurde deshalb für eine einfachere Verständlichkeit nur die männliche Form genutzt. Die in dieser Arbeit verwendeten Personenbezeichnungen beziehen sich – sofern nicht anders kenntlich gemacht – auf alle Geschlechter.

² BEYELER/COULLERY/RICHARD/HOBI, Kennzahlen 2022, 32.

³ Stand 2022. BFS, Asylbereich.

⁴ Stand 2022. BFS, soziodemographische Kennzahlen.

⁵ WIZENT, Sonderrecht, 3.

⁶ WIZENT, Sozialhilferecht, 424; GORDZIELIK, 72.

⁷ GORDZIELIK, 5.

sich stark voneinander, so dass namentlich die Leistungen zur Deckung des Grundbedarfs zwischen 20 und 60% unter den Ansätzen der Regelsozialhilfe liegen.⁸

Die vorliegende Arbeit befasst sich vor diesem Hintergrund mit der Situation vorläufig aufgenommener Kinder in der Asylsozialhilfe. Sozialwissenschaftliche Studien zeigen, dass gesellschaftliche Teilhabe zentral für eine kindergerechte Entwicklung und Persönlichkeitsentfaltung ist und sich Armutsbetroffenheit im Kindesalter nachhaltig negativ auf Lebensverläufe auswirken kann.⁹ Aus rechtlicher Sicht greifen zudem verschiedene verfassungs- und völkerrechtliche Normen, die den Schutz des Kindeswohls sichern. Daraus ergibt sich ein rechtlicher Rahmen, den die Kantone bei der Auslegung von Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG und der Frage, wie viel unter dem Ansatz der Regelsozialhilfe die Ansätze für vorläufig aufgenommene Kinder liegen dürfen, zu berücksichtigen haben. Weiter bestehen im Vollzug der (Asyl-)sozialhilfe im Vergleich zu anderen Rechtsbereichen grössere Ermessensspielräume, die eine Individualisierung der sozialhilferechtlichen Leistungsbemessung ermöglichen sollen. Dies führt aber auch dazu, dass sich die kommunale und kantonale Praxis in der Ermessensausübung deutlich unterscheiden können.

Um ein detaillierteres Verständnis der Situation vorläufig aufgenommener Kinder in der Asylsozialhilfe zu erhalten, kommt in der vorliegenden Arbeit ein interdisziplinäres Forschungsdesign zur Anwendung. Dabei wird der rechtswissenschaftliche Zugang, in welchem die relevanten Rechtsnormen aufgezeigt und eine kinderspezifische Auslegung von Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG vorgenommen wird, mit einem sozialwissenschaftlichen Zugang verknüpft, in welchem die Perspektive der Praxis durch Experteninterviews mit Fachpersonen von Asylsozialdiensten eruiert wird.

Konkret geht die Arbeit den folgenden Forschungsfragen nach:

1. Wie beurteilen Fachpersonen der Asylsozialdienste die Ausgestaltung der Asylsozialhilfe für vorläufig aufgenommene Kinder mit Blick auf deren gesellschaftliche Teilhabe?
2. Wie werden Ermessensspielräume von den Fachpersonen der Asylsozialdienste kinderspezifisch genutzt?
3. Wie lässt sich die Ausgestaltung der Asylsozialhilfe für vorläufig aufgenommene Kinder vor den bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen auf Völkerrechts-, Verfassungs- und Gesetzesebene einordnen?
 - 3.1. Welcher rechtliche Rahmen muss mit Blick auf die gesellschaftliche Teilhabe von vorläufig aufgenommenen Kindern bei der Ausgestaltung der Asylsozialhilfe berücksichtigt werden?
 - 3.2. Welche qualitativen Untergrenzen müssen vor diesem Hintergrund bei der Auslegung von Art. 86 Abs. 1 AIG eingehalten werden?

⁸ SODK, Unterstützungsleistungen.

⁹ Vgl. CHASSÉ/ZAHNDER/RASCH, 121ff; Vgl. HOLZ/LAUBSTEIN/STHAMER, 12ff.

In einem ersten Kapitel wird die Situation von vorläufig aufgenommenen Kindern aus sozialhilferechtlicher und aus migrationsrechtlicher Perspektive dargestellt. Dabei wird auf das Spannungsfeld zwischen den beiden Rechtsbereichen eingegangen und die Abweichungen der Asylsozialhilfe von der Regelsozialhilfe dargestellt. Das folgende Kapitel widmet sich der näheren Analyse der Praxis der Asylsozialdienste und stellt die Vorgehensweise, Durchführung und Auswertung der sozialwissenschaftlichen qualitativen Experteninterviews dar. Es folgt ein Kapitel zur Beantwortung der juristischen Fragestellungen. Dafür wird zunächst der verfassungs- und völkerrechtliche Rahmen dargestellt, der bei der Ausgestaltung der Asylsozialhilfe für vorläufig aufgenommene Kinder zu beachten ist. Darauf basierend folgt eine kinderspezifische Auslegung von Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG. Die Schlussfolgerungen aus den beiden Teilen werden in einem letzten Kapitel zusammengebracht und es werden Empfehlungen für die Ausgestaltung der Asylsozialhilfe für vorläufig aufgenommene Kinder formuliert.

Der Rahmen der vorliegenden Arbeit bedingt insofern eine Einschränkung des Forschungsgegenstands, als dass lediglich auf die Situation von Kindern in Familienverhältnissen eingegangen wird. Nicht im Fokus stehen unbegleitete minderjährige Asylsuchende, für die teilweise andere rechtliche Rahmenbedingungen bestehen. Ebenfalls zu beachten ist, dass sich die Ausführungen auf vorläufig aufgenommene Kinder ohne anerkannte Flüchtlingseigenschaft beziehen. Auf die Stellung vorläufig aufgenommener Flüchtlinge wird hingegen nur am Rande eingegangen.

2 Ausgangslage: Die Stellung vorläufig aufgenommenen Kinder aus migrations- und sozialhilferechtlicher Sicht

Vorläufig aufgenommene Ausländer, die ihren Lebensunterhalt nicht selbständig sichern können, werden durch Asylsozialhilfe unterstützt. Dies trifft auch auf vorläufig aufgenommene Kinder zu, die mit ihren Eltern gemeinsam eine sozialhilferechtliche Unterstützungseinheit darstellen.¹⁰ Die rechtliche Stellung dieser Kinder ist einerseits davon geprägt, dass sie *vorläufig aufgenommen* sind und somit einen ausländerrechtlichen Status haben, der sich auf ihre Rechtsansprüche und den Zugang zu verschiedenen Leistungen auswirkt. Andererseits sind diese Kinder aufgrund der Bedürftigkeit ihrer Familie auch Teil des sozialhilferechtlichen Systems, welches im Grundsatz für alle Personen einen menschenwürdigen Lebensstandard sichern will.¹¹ Das folgende Kapitel widmet sich der Stellung dieser Kinder aus migrationsrechtlicher Sicht einerseits und sozialhilferechtlicher Sicht andererseits und beschreibt dabei zentrale Prämissen der beiden Systeme und deren Einflussnahme auf die Ausgestaltung der Asylsozialhilfe für vorläufig aufgenommene Kinder.

2.1 Die Stellung vorläufig aufgenommenen Kinder aus migrationsrechtlicher Sicht

Vorläufig aufgenommene Kinder sind Personen des Asylbereichs und ihr Zugang zu sozialhilferechtlichen Leistungen ist durch diesen ausländerrechtlichen Status geprägt. Nachfolgend werden zunächst zentrale Prämissen des Asylsystems im Hinblick auf sozialstaatliche Leistungen dargestellt und danach der ausländerrechtliche Status der vorläufigen Aufnahme genauer betrachtet.

2.1.1 Zentrale Prämissen des Asylsystems

Die zentrale Funktion des Migrationsrechts sowie der Migrationspolitik liegt in der Regelung des Zugangs zum Staatsgebiet sowie der Gestaltung der Lebensbedingungen im Aufnahmeland. Im Bereich der Zuwanderung werden die Bedingungen und Voraussetzungen einer Einreise sowie die Dauer des Aufenthalts geregelt, während im Rahmen der Integrationspolitik definiert wird, welche ausländischen Personen zu welchem Grad in die Aufnahmegesellschaft integriert werden sollen.¹² Der Staat ist dabei «Souverän und Entscheidungsträger über die Zulassung zum Staatsterritorium und die Verteilung von Ressourcen innerhalb seiner Hoheitsgewalt»¹³. Entsprechend steht es dem Staat zu, aus migrationspolitischen Überlegungen auch beim Zugang zu sozialhilferechtlichen Leistungen Differenzierungen vorzunehmen und die Staatsangehörigkeit bzw. den ausländerrechtlichen Status

¹⁰ SKOS, Richtlinie C.2.

¹¹ WIZENT, Sozialhilferecht, 4.

¹² CARONI/SCHEIBER/PREISIG/PLOZZA, 17.

¹³ GORDZIELIK, 5.

dabei als Unterscheidungskriterium anzuwenden. Allerdings bestehen verfassungs- und völkerrechtliche Schranken, die dabei zu beachten sind, denn das Migrationsrecht verfolgt aus Sicht des Einzelnen auch den Zweck, den natürlichen Prozess der Migration zu ermöglichen und damit die eigenen Grund- und Menschenrechte zu verwirklichen. Dies ist für den Asylbereich von erhöhter Relevanz, da eine geflüchtete Person auf den Schutz durch das Zielland angewiesen ist, um ernsthaften Nachteilen wie etwa der Gefährdung des Lebens zu entkommen und damit elementarste Gehalte der Menschenrechte wahrnehmen zu können.¹⁴

2.1.2 Die vorläufige Aufnahme als migrationsrechtlicher Status

Der Status der vorläufigen Aufnahme ergänzt in der Schweiz den Flüchtlingsstatus¹⁵ nach Genfer Konvention und stellt eine subsidiäre Schutzform zu diesem dar. Sie wird in der Regel angeordnet, um Menschen Schutz zu gewähren, obwohl sie die Kriterien für die Asylanerkennung nicht erfüllen.¹⁶

Im Asylverfahren werden Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen oder als Flüchtling vom Asyl auszuschliessen sind¹⁷, mit entsprechender Verfügung aus der Schweiz weggewiesen. Es ist aber möglich, dass die Wegweisung nicht vollzogen werden kann. Als Vollzugshindernisse gelten Unzumutbarkeits-, Unzulässigkeits-, und Unmöglichkeitegründe.¹⁸ Bestehen solche Vollzugshindernisse, wird die vorläufige Aufnahme als Ersatzmassnahme für einen undurchführbaren Wegweisungsvollzug vom Staatssekretariat für Migration (SEM) verfügt.¹⁹ Die kantonalen Migrationsbehörden stellen daraufhin den Ausweis F aus, der bescheinigt, dass die betroffene Person bis zum Wegfallen der Wegweisungsvollzugshindernisse in der Schweiz bleiben darf.²⁰

Unzulässig ist der Wegweisungsvollzug, wenn ihm völkerrechtliche Schranken entgegenstehen.²¹ Dies kann als höchste Schranke gegen einen Vollzug der Wegweisung gesehen werden. Zentral sind dabei insbesondere das flüchtlingsrechtliche und das menschenrechtliche Refoulement-Verbot.²² Demzufolge darf niemand einem Verfolgerstaat ausgeliefert werden oder durch die Ausschaffung einer unmenschlichen Behandlung oder Situation ausgesetzt werden.²³

¹⁴ GORDZIELIK, 5.

¹⁵ Vgl. zur Legaldefinition des Flüchtlingsbegriffs Art. 3 Abs. 1 AsylG und Art. 1 GFK.

¹⁶ CARONI/SCHIEBER/PREISIG/PLOZZA, 596ff.

¹⁷ Vgl. Art. 53 f. AsylG; in diesem Fall handelt es sich um vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, deren Situation in dieser Arbeit nicht näher behandelt wird. Ihre Flüchtlingseigenschaft führt zur Erfüllung des Unzulässigkeitstatbestandes, so dass die Wegweisung nicht vollzogen werden darf. Sie haben wie Flüchtlinge mit Asyl Anspruch auf Regelsozialhilfe.

¹⁸ Vgl. Art. 83 Abs. 1 AIG.

¹⁹ Vorbehalten bleibt die Regelung nach Art. 83 Abs. 7 AIG, nach der in bestimmten Fällen keine vorläufige Aufnahme verfügt wird.

²⁰ SPESCHA/BOLZLI/DE WECK/PRIULI, 176.

²¹ Vgl. Art. 83 Abs. 3 AIG

²² CARONI/SCHIEBER/PREISIG/PLOZZA, 347. Die Rückführung ist verboten, wenn einer Person im Zielstaat Folter oder eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung droht, vgl. Art. 3 EMRK.

²³ SPESCHA/BOLZLI/DE WECK/PRIULI, 425.

Die *Unzumutbarkeit* des Wegweisungsvollzugs basiert auf humanitären Erwägungen und nicht auf völkerrechtlichen Bestimmungen. Als unzumutbar wird die Wegweisung angesehen, wenn im Heimatland eine Situation allgemeiner Gewalt, Krieg oder Bürgerkrieg oder eine medizinische Notlage zu einer konkreten Gefährdung der Person führt.²⁴ Dabei wird nicht nur die objektive Situation im Land berücksichtigt, sondern auch subjektive Kriterien wie Gesundheit, Geschlecht oder Alter der betroffenen Person. Kinder stellen eine vulnerable Personengruppe dar, so dass weniger hohe Ansprüche an eine konkrete Gefährdungslage gestellt werden. Das Kindeswohl kann bereits gefährdet sein, bevor das Kind in existenzielle Not gerät.²⁵ So ist es möglich, dass die Verwurzelung des Kindes und die damit einhergehende erschwerte Reintegration im Herkunfts- oder Heimatsstaat zu einer Unzumutbarkeit des Vollzugs führen kann.²⁶

Unmöglich ist ein Wegweisungsvollzug, wenn ihm technische Hindernisse entgegenstehen. Dies können zum Beispiel Grenzschiessungen oder fehlende Transportmöglichkeiten sein.²⁷

Die vorläufige Aufnahme kann aufgehoben werden, wenn deren Voraussetzungen nicht mehr vorliegen.²⁸ Sie stellt keine ausländerrechtliche Bewilligung dar und aus ihr kann kein Anwesenheitsrecht abgeleitet werden.²⁹ Grundsätzlich sind vorläufig aufgenommene Personen also ausreisepflichtig. Auch die Umschreibung als *vorläufige* Aufnahme betont den vorübergehenden Charakter der Anwesenheit in der Schweiz. Die Integration³⁰ dieser Personengruppe in die schweizerische Gesellschaft war deshalb lange kein migrationspolitisches Ziel. Allerdings hat sich in der Praxis gezeigt, dass über 80% der vorläufig aufgenommenen Personen längerfristig in der Schweiz bleiben, weil die Gründe für eine vorläufige Aufnahme, wie etwa eine Kriegssituation im Heimatland, zumeist langfristig bestehen.³¹ Faktisch hat sich die vorläufige Aufnahme damit zu einem aufenthaltsrechtlichen Status entwickelt. Spätestens seit dem Bericht des Bundesrats 2016 «Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit»³² kann deshalb von einem Paradigmenwechsel bei der Integration vorläufig aufgenommener Ausländer gesprochen werden, da sie zu einer Zielgruppe erklärt wurden, die bei der Integrationsförderung zu berücksichtigen ist.³³ So besteht für vorläufig aufgenommene Personen

²⁴ Vgl. Art. 83 Abs. 4 AIG.

²⁵ BVGE 2014/26, E. 7.6.

²⁶ GORDZIELIK, 70.

²⁷ CARONI/SCHIEBER/PREISIG/PLOZZA, 350; Vgl. Art. 83 Abs. 2 AIG.

²⁸ Vgl. Art. 84 Abs. 2 AIG

²⁹ GORDZIELIK, 69; Art. 20 Abs. 4 VVWAL.

³⁰ Vgl. zum Integrationsbegriff Kap. 2.2.1; Vgl. zum Integrationsbegriff im Migrationsbereich KURT, 41ff.

³¹ Vgl. Integrationsagenda Schweiz, Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018, Anhang 1, 7, abrufbar unter <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/integration/agenda/ber-koordinationsgruppe-integrationsagenda-d.pdf.download.pdf/ber-koordinationsgruppe-integrationsagenda-d.pdf> (zuletzt besucht am 15.08.2024; zit: Koordinationsgruppe IA).

³² Vgl. Bericht des Bundesrats, Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen vom 12. Oktober 2016, 27, abrufbar unter <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/aktuell/news/2016/2016-10-14/ber-va-d.pdf> (zuletzt besucht am 15.08.2024, zit. Bundesrat, Vorläufige Aufnahme).

³³ Vgl. Art. 53a Abs. 1 AIG, nach welchem der Bundesrat festlegt, welche Personenkreise bei der Integrationsförderung zu berücksichtigen sind.

mittlerweile ein gesetzlicher Auftrag zur Integrationsförderung, der unter anderem in der VIntA und den kantonalen Integrationsprogrammen konkretisiert wird. Sie stellen neben den anerkannten Flüchtlingen die Zielgruppe der Integrationsagenda dar.³⁴ Dabei wird der Integration von Kindern ein grosser Stellenwert beigemessen.³⁵

Die Anerkennung des zumeist langfristigen Aufenthaltes vorläufig aufgenommener Ausländer führte also einerseits dazu, dass sich die Ansprüche auf Integrationsleistungen an diejenigen der anerkannten Flüchtlinge annähern. Gleichzeitig ist aber die vorläufige Aufnahme nach wie vor als Status mit prekärem Aufenthaltsrecht zu sehen. So wird die vorläufige Aufnahme jeweils nur für ein Jahr bewilligt wird (Art. 85 Abs. 1 AIG) und in diversen Bereichen bestehen Einschränkungen. Der Umzug in einen anderen Kanton ist beispielsweise bewilligungspflichtig (Art. 85b AIG) und ein Familiennachzug ist erst nach frühestens drei Jahren möglich (Art. 85c AIG). Im Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit ist nun zentral, dass auch im Bereich der Sozialhilfe Einschränkungen bestehen. Vorläufig aufgenommene Ausländer haben lediglich Anspruch auf Asylsozialhilfe, die massgeblich von der Regelsozialhilfe abweicht und namentlich ein deutlich tieferes Leistungsniveau aufweist. Migrationspolitisch wird mit diesen Regelungen der Zweck verfolgt, dass der Zugang zu Sozialleistungen und generell eine gute rechtliche Stellung Anreiz zum Zuzug oder Verbleib in der Schweiz geben könnte und bereits anwesende Personen wegen der hohen Unterstützungsleistungen wenig motiviert sein könnten, sich beruflich zu integrieren.³⁶ Zudem wird aufgrund der angenommenen «Vorläufigkeit» der Aufnahme von einem geringeren Bedarf an Integrationsleistungen ausgegangen, da grundsätzlich mit der Rückkehr der Personen in ihr Heimatland zu rechnen ist und daher der Teilhabe an der hiesigen Gesellschaften weniger Bedeutung zugemessen wird.³⁷

2.2 Die Stellung vorläufig aufgenommener Kinder aus sozialhilfe-rechtlicher Sicht

Nun ist die Situation vorläufig aufgenommener Kinder in der Asylsozialhilfe nicht nur aus Sicht ihres ausländerrechtlichen Status zu sehen, sondern auch als Teil der sozialhilferechtlichen Unterstützungseinheit. Die Sozialhilfe ist durch andere Prämissen als der Asylbereich geprägt, die nachfolgend betrachtet werden. Zur Einordnung der Thematik werden danach die Grundpfeiler der Regelsozialhilfe dargestellt und die Abweichungen davon in der Asylsozialhilfe erörtert.

³⁴ Vgl. Art. 4 Abs.2 AIG; Art. 14a VIntA; Koordinationsgruppe IA, Anhang 1, 8.

³⁵ Art. 53a Abs. 2 AIG.; Vgl. Koordinationsgruppe IA, 5.

³⁶ Vgl. Bericht des Bundesrats, Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten vom 11. Juni 2019, 10, abrufbar unter <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2017/20173260/Bericht%20BR%20D.pdf> (zuletzt besucht am: 15.08.2024; zit. Bundesrat, Kompetenzen); Vgl. GORDZIELIK, 5; WIZENT, Sozialhilferecht, 424; Zu beachten ist, dass diese Annahme nicht empirisch belegt ist und verschiedene sozialwissenschaftliche Studien keinen signifikanten Zusammenhang zwischen den Sozialleistungen im Zielland und dem Migrationsentscheid festgestellt haben. Vgl. CRAWLEY, passim; NEUMAYER, passim.

³⁷ WIZENT, Sozialhilferecht, 424.

2.2.1 Zentrale Prämissen des Sozialhilferechts

Staatlich organisierte soziale Sicherheit reicht historisch weit zurück. Heute gewähren die meisten Industrieländer ihrer Bevölkerung mittels staatlicher sozialer Sicherungssysteme ein Mindestniveau.³⁸ In der Schweiz sichert die Sozialhilfe als unterstes Netz der sozialen Sicherheit die Menschenwürde in einer Notlage.³⁹ Sie kommt als nachgelagerte Leistung zum Einsatz, wenn Sozialversicherungen, wie beispielsweise die Arbeitslosen- oder die Invalidenversicherung, nicht (mehr) greifen und schliesst damit Lücken im System der sozialen Sicherung. Das Ziel der Sozialhilfe ist einerseits die Existenzsicherung von bedürftigen Personen, andererseits auch ihre berufliche und soziale Integration sowie die Prävention von Notlagen.⁴⁰ Aus grundrechtlicher Sicht geht es um die Befreiung von Not und die Befriedigung elementarer menschlicher Bedürfnisse, welche die Voraussetzung für ein menschenwürdiges Leben darstellen.⁴¹ Die Gewährung eines Existenzminimums soll sicherstellen, dass andere Grundrechte verwirklicht werden können, beispielsweise die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV), indem Gebühren für Radio, Fernsehen und Internet bezahlt werden oder die Berufswahlfreiheit (Art. 27 BV), indem Kosten für Schulgelder oder Ausbildungen gedeckt werden.⁴² Gleichzeitig hat die Sozialhilfe auch eine stabilisierende Wirkung für die Gesellschaft, indem sie Armutsbetroffenen die Teilhabe an der Gesellschaft ermöglicht und so sozialen Frieden fördert. Aufgrund ihrer engen Verknüpfung mit der Menschenwürde soll sie grundsätzlich allen Personen in einer Notlage zukommen.⁴³

Nebst der Existenzsicherung hat die Sozialhilfe auch einen Auftrag zur Förderung der sozialen und beruflichen Integration.⁴⁴ Seit den 1990er Jahren hat vor allem der Aspekt der beruflichen Integration im Vergleich zur Existenzsicherung an Wichtigkeit gewonnen, da das Leitbild des «Förderns und Forderns», der Eigenverantwortung und des aktivierenden Sozialstaates zusehends prägend für die gesamte Sozialpolitik wurde. Unterstützte Personen sollen so «aktiviert» werden, dass sie über Arbeitsmarktintegration ihre Existenz selbst sichern und so im Sinne der Selbsthilfe auf keine staatlichen Unterstützungsleistungen mehr angewiesen sind.⁴⁵ In den letzten Jahren wurde diesbezüglich zusehends kritisiert, dass der Integrationsauftrag sowie das Verständnis des Integrationsbegriffs zu stark auf die berufliche Integration reduziert werden.⁴⁶ Generell besteht eine langjährige sozialwissenschaftliche Debatte zum Integrationsbegriff, die in den letzten Jahren bis hin zur grundsätzlichen Infragestellung der Verwendung des Begriffs geführt hat. Der Integrationsbegriff steht dabei in der Kritik, sich nicht vollständig von assimilatatorischen Prinzipien lösen zu können und

³⁸ STUTZ/STETTLER/DUBACH/GERFIN, 4.

³⁹ WIZENT, Sozialhilferecht, 4.

⁴⁰ WIZENT, Sozialhilferecht, 5.

⁴¹ WIZENT, Sozialhilferecht, 63.

⁴² COULLERY, Verfassungsanspruch, 11.

⁴³ WIZENT, Sozialhilferecht, 4.

⁴⁴ WIZENT, Sozialhilferecht, 5.

⁴⁵ WIZENT, 24; Vgl. kritisch zur aktivierenden Wende BOCHSLER & BORELLI, 160ff.

⁴⁶ SKOS, Soziale Integration, 4.

die Vorstellung einer bereits «gesetzten Gesellschaft», in der Menschen einseitige Integrationsleistungen erbringen müssen, zu implizieren.⁴⁷ Dies ist sowohl in Bezug auf den sozialhilferechtlichen als auch den migrationsrechtlichen Integrationsauftrag zu berücksichtigen. So verweist die SKOS als Fachverband zur Ausgestaltung der Sozialhilfe in Zusammenhang mit dem Integrationsauftrag auf dessen Ziel, «allen Mitgliedern der Gesellschaft die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben»⁴⁸ zu gewähren. Der Verweis auf den Teilhabebegriff ermöglicht so ein Verständnis des Integrationsauftrags als mehrdimensionalen, dynamischen Prozess, der auf verschiedenen Ebenen (Arbeit, Bildung, Politik) stattfindet und individuelle Ressourcen voraussetzt.⁴⁹

2.2.2 Grundpfeiler der Regelsozialhilfe

Die Sozialhilfe ist von bereichsspezifischen Strukturprinzipien geprägt und als konkrete, gegenwärtige, individuelle, verschuldensunabhängige und nachrangige Hilfe ausgestaltet.⁵⁰ Während sich zwischen den Strukturprinzipien auch Spannungen und Widersprüche ergeben können, laufen sie letztlich im Bedarfsdeckungsprinzip, nach welchem der individuell angemessene Bedarf durch die Sozialhilfe zu decken ist, zusammen. Ebenfalls prägend ist das Individualisierungsprinzip, da der einzelne Mensch im Sozialhilferecht mit der existenzsichernden grundrechtlichen Zielsetzung im Zentrum steht. Die konkreten Lebensumstände und Bedürfnisse einer bedürftigen Person sind stets zu berücksichtigen.⁵¹

Die Sozialhilfe liegt in der Kompetenz der Kantone.⁵² In Zusammenspiel mit den Strukturprinzipien ergeben sich im kantonalen Sozialhilferecht zahlreiche offene, auslegungsbedürftige Begriffe und Ermessensspielräume, die den Vollzugsbehörden eine Berücksichtigung der individuellen Situation ermöglichen.⁵³ In der Praxis bestehen für den Vollzug meist Verwaltungsverordnungen, die Vorgaben für den Umgang mit diesen Spielräumen und offenen Rechtsbegriffen schaffen. Dies führt jedoch zu der Problematik kantonaler und kommunaler Unterschiede. Im Hinblick auf eine minimale Harmonisierung der Sozialhilfe zwischen den Kantonen wurde deshalb die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) gegründet, die als Fachverband aus allen massgebenden Parteien, die sich mit Sozialhilfe befassen (u.a. Kantone, Gemeinden, verschiedene Bundesämter und Hilfswerke) besteht.⁵⁴ Die SKOS erlässt seit 1963 Richtlinien⁵⁵ sowie diverse Merkblätter und Publikationen zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Die Richtlinien sind jedoch nur Empfehlungen, die erst

⁴⁷ Vgl. für einen Überblick zur Debatte PINEIRO/KURT/MEY/STRECKEISEN, 9ff.

⁴⁸ SKOS, Soziale Integration, 3.

⁴⁹ SKOS, Soziale Integration, 3; Vgl. für eine detaillierte Betrachtung der Begriffe HUSI, 534; PINEIRO, 244ff.

⁵⁰ Vgl. detailliert zu allen Strukturprinzipien WIZENT, Sozialhilferecht, 173ff.

⁵¹ WIZENT, Sozialhilferecht, 192.

⁵² Dies leitet sich aus der subsidiären Generalkompetenz der Kantone nach Art. 3 BV ab. Vgl. zur Regelung der interkantonalen Zuständigkeit Art. 115 BV. Die Kantone können die Kompetenz an die Gemeinden weiter delegieren.

⁵³ WIZENT, Sozialhilferecht, 142.

⁵⁴ TECKLENBURG, 456.

⁵⁵ SKOS, Richtlinien.

über die Aufnahme in die kantonale Gesetzgebung Rechtskraft erhalten. Damit entschärfen sie das Problem der kommunalen und kantonalen Unterschiede, ganz lösen können sie es aber nicht.⁵⁶

Bedürftige Personen haben einerseits Anspruch auf materielle Hilfe, andererseits auf persönliche Hilfe, die unter anderem Beratung durch Sozialdienste umfasst.⁵⁷ Weiter werden die Unterstützungsleistungen in bedarfsbezogene und leistungsbezogene Elemente unterteilt. Dies spiegelt das erwähnte Verständnis des «aktivierenden Sozialstaates», der mit leistungsbezogenen Elementen Anreize für eine rasche berufliche Integration schaffen will.⁵⁸ Die bedarfsbezogenen Leistungen ergeben sich aus einem individuell bestimmten sozialhilferechtlichen Bedarf. Dieser ist wiederum zu unterteilen in den allgemeinen Lebensunterhalt, der sich aus Wohnkosten, medizinischer Grundversorgung und Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) ergibt und den besonderen Lebensunterhalt, der aus situationsbedingten Leistungen (SIL) besteht. Abb. 1 stellt die Zusammensetzung der Unterstützungsleistungen grafisch dar.

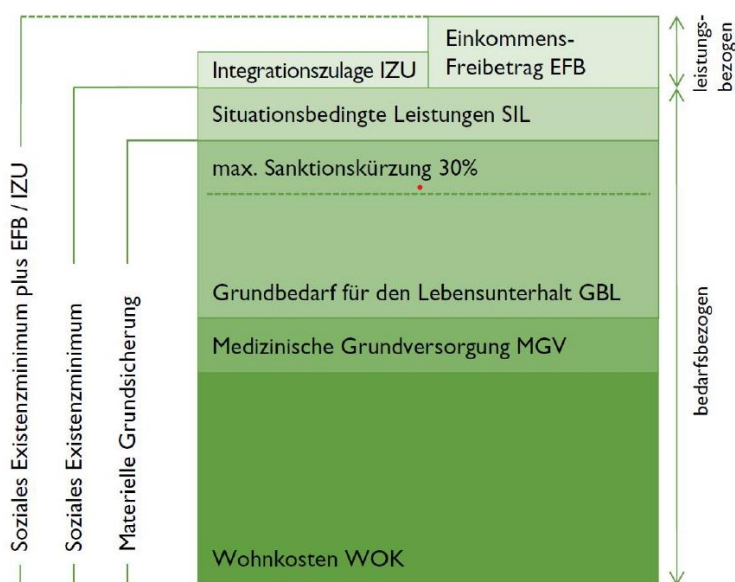


Abb.1: Zusammensetzung der Unterstützungsleistungen gemäss SKOS-Richtlinie C.6; SKOS, Existenzminimum, 3.

⁵⁶ WIZENT, S.133.; Die SKOS erstellt jährlich ein Monitoring über die Einhaltung der Empfehlungen, vgl. SKOS, Monitoring.

⁵⁷ WIZENT, Sozialhilferecht, 5.

⁵⁸ WIZENT, Sozialhilferecht, 24; Im Rahmen dieser Arbeit wird vorwiegend auf die materiellen, bedarfsbezogenen Leistungen eingegangen. Für eine vertiefte Auseinandersetzung mit den leistungsbezogenen Elementen vgl. WIZENT, Sozialhilferecht, 241ff.

Für die vorliegende Forschungsfrage und in Bezug auf Art. 86 Abs.1 Satz 4 AIG sind nun besonders die Unterstützungsleistungen des GBL und der SIL von Interesse.⁵⁹ Daher soll im Folgenden vertieft auf diese Leistungen eingegangen werden:

Der GBL soll diejenigen Kosten pauschal decken, die in einem Schweizer Privathaushalt (nebst Wohnkosten und medizinischer Grundversorgung) notwendigerweise anfallen. Die Höhe des GBL beruht auf einer quantitativ-statistischen Analyse in Form eines statistischen Warenkorb, der sich an den Lebenshaltungskosten der einkommensschwächsten Haushalte orientiert.⁶⁰ Der Warenkorb enthält Ausgaben für Nahrungsmittel, Bekleidung, allgemeine Haushaltsführung, persönliche Pflege, Verkehrsauslagen, Nachrichtenübermittlung, Bildung, Freizeit, Sport und Unterhaltung sowie Übriges. Die Sozialhilfebeziehenden verfügen über Dispositionsfreiheit bei der Nutzung der Leistungen.⁶¹

Die Höhe der materiellen Grundsicherung ergibt sich aus der Anzahl Personen einer Unterstützungseinheit, die zusammen in einem Haushalt leben. Als Unterstützungseinheit gilt also typischerweise eine zusammenwohnende Familie. Kinder werden als Teil der Unterstützungseinheit mitunterstützt. Da die Kosten des täglichen Bedarfs in Mehrpersonenhaushalten pro Person geringer sind, wird der GBL entsprechend einer Äquivalenzskala definiert. Diese Äquivalenzskala ist degressiv ausgestaltet und basiert auf nationalen Vergleichsstatistiken.⁶²

Die Kosten für den besonderen Lebensunterhalt berücksichtigen die individuelle gesundheitliche, persönliche, wirtschaftliche und familiäre Situation von unterstützten Personen. Im Einzelfall werden situationsbedingte Leistungen (SIL) für Bedarfe gewährt, die durch den Grundbedarf nicht gedeckt werden. Dabei werden zwei Arten von SIL unterschieden: Die grundversorgenden SIL decken Kosten, die nur in bestimmten Situationen anfallen beispielsweise von der Krankenversicherung nicht gedeckte krankheitsbedingte Kosten oder Betreuungskosten für Kinder. Diese sind gemäss den SKOS-Richtlinien zu übernehmen, wenn sie zur materiellen Grundsicherung der Unterstützungseinheit gehören. Demgegenüber gibt es fördernde SIL, die übernommen werden können, wenn diese der Unterstützung eines Hilfsprozesses dienen. Bei Kindern können dies beispielsweise Beträge für schulische Mehrbedarfe oder Freizeitaktivitäten sein. Während die grundversorgenden SIL als Teil der materiellen Grundsicherung zu übernehmen sind, haben die Sozialhilfeorgane bei den fördernden SIL mehr Ermessensspielraum.⁶³ Stets zu berücksichtigen ist, dass keine Besserstellung im Vergleich zu

⁵⁹ Vgl. für die weiteren Leistungen der materiellen Grundsicherung, die nicht im Fokus dieser Arbeit stehen, insbesondere Art. 82a AsylG (Krankenversicherung) sowie Art. 82 Abs. 3bis AsylG (Wohnen).

⁶⁰ Vgl. für die detaillierte Berechnung; SKOS, Existenzminimum 5ff.

⁶¹ WIZENT, Sozialhilferecht, 212; Bis 2003 wurde die Höhe des GBL laufend erhöht. Ab 2005 zeigte sich ein Paradigmenwechsel, in dem neu eine Leistungsorientierung stärker in den Vordergrund rückte. Der GBL wurde um 7% gesenkt und als teilweise Kompensation ein Anreizsystem eingeführt, die Eigenleistungen der Beziehenden honorieren sollten, vgl. TECKLENBURG, 457.

⁶² WIZENT, Sozialhilferecht, 215; STUTZ/STETTLER/DUBACH/GERFIN, 19ff.

⁶³ Vgl. SKOS-RL, 2021, C.6.1.

nicht-unterstützten Haushalten bestehen soll.⁶⁴ Die SIL stellen ein wichtiges Instrument für die Berücksichtigung kinderspezifischer Interessen dar.⁶⁵ Gerade im Rahmen der fördernden SIL haben die Sozialhilfeorgane im Vergleich zum GBL aufgrund des Individualisierungsprinzips einen grösseren Ermessensspielraum, der pflichtgemäss auszuüben ist.⁶⁶

2.2.3 Das soziale Existenzminimum

Während die meisten Industrieländer ein sozialhilferechtliches Mindestniveau sichern, ist die Höhe dieses Mindestniveaus Gegenstand anhaltender sozialpolitischer Debatten. Die Definition eines zu gewährenden Existenzminimums hängt dabei von der Frage ab, welchen Mindestlebensstandard der Staat der Bevölkerung garantieren soll und was ein Mensch in einer jeweiligen Gesellschaft zum Leben braucht. In der Schweiz gilt heute das soziale Existenzminimum als zentrale Referenzgrösse der Sozialpolitik.⁶⁷ Es ist vom absoluten Existenzminimum abzugrenzen, welches definiert, was ein Mensch zur Deckung seiner physischen Grundbedürfnisse braucht und lediglich die zum Überleben notwendige Ernährung und Bedarfsartikel sichert.⁶⁸ Das soziale Existenzminimum umfasst hingegen jenen finanziellen Mindestbetrag, der nebst der physischen Existenzsicherung die Teilhabe an der Gesellschaft ermöglicht. Es enthält eine relative Dimension, in dem es der unterstützten Person möglich sein soll, in einem Umfeld von Nicht-Sozialhilfebeziehenden ähnlich wie diese zu leben und somit an der Gesellschaft teilzuhaben.⁶⁹ Zu einer angemessenen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gehört auch die Möglichkeit, soziale und familiäre Kontakte pflegen und Bedürfnisse nach Kommunikation, Information, Mobilität und Kultur angemessen befriedigen zu können.⁷⁰ Die Orientierung an einem sozialen Existenzminimum zeigt sich sowohl beim GBL als auch bei den SIL. Indem sich die Höhe des GBL an den Lebenshaltungskosten der einkommensschwächsten Haushalte orientiert, drückt sich die relative Dimension aus.⁷¹ Der GBL umfasst so auch Beiträge für kleine Geschenke, Vereinsbeiträge oder auswärts konsumierte Getränke.⁷² Die SIL ermöglichen, die Sozialhilfe auf den individuellen Bedarf einer Person auszurichten und berücksichtigen dabei Mehrbedarfe, die bei Personen aufgrund besonderer Lagen für die Wahrung eines sozialen Existenzminimums benötigt werden.⁷³

Für den GBL enthalten die SKOS-Richtlinien jeweils einen empfohlenen Frankenbetrag, der den Grundbedarf eines sozialen Existenzminimums umfasst. Aktuell (2024) empfiehlt die SKOS einen GBL

⁶⁴ SKOS, Existenzminimum, 5.

⁶⁵ WIZENT, Sozialhilferecht, 386.

⁶⁶ WIZENT, Sozialhilferecht, 231.

⁶⁷ SKOS, Existenzminimum, 12; Nebst dem betriebsrechtlichen Existenzminimum und dem Existenzminimum für den Bezug von Ergänzungsleistungen ist das soziale Existenzminimum das wichtigste gesellschafts-politische Existenzminimum.

⁶⁸ KEHRLI, 152.

⁶⁹ WIZENT, Sozialhilferecht, 4.

⁷⁰ WIZENT, Sozialhilferecht, 4.

⁷¹ KEHRLI, 153.

⁷² SKOS, Existenzminimum, 7.

⁷³ KEHRLI, 153.

von monatlich 1'031 CHF für eine Einzelperson, für einen vierköpfigen Haushalt werden 2'206 CHF als Grundbedarf empfohlen.⁷⁴ 22 Kantone halten sich an diese Empfehlung.⁷⁵ Für die SIL wird kein Frankenbetrag empfohlen, da diese nicht pauschal abgegolten werden sollen, sondern im Einzelfall die konkret anfallenden effektiven Kosten zu übernehmen sind,

2.3 Asylsozialhilfe im Spannungsfeld zwischen migrationsrechtlichen und sozialhilferechtlichen Abwägungen

Nicht nur die Höhe des gewährten Existenzminimums ist Gegenstand anhaltender sozialpolitischer Debatten, sondern auch der Zugang verschiedener Personengruppen zu dem definierten Mindestniveau. So erhalten trotz der menschenrechtlichen Fundierung der Sozialhilfe nicht alle Personen in einer Notlage dasselbe Existenzminimum.⁷⁶ Für Personen aus dem Asylbereich ist die migrationsrechtliche Stellung ein Unterscheidungskriterium, welches Einfluss auf die sozialhilferechtliche Stellung nimmt. Während auf der einen Seite anerkannte Flüchtlinge der inländischen Bevölkerung sozialhilferechtlich gleichgestellt sind,⁷⁷ besteht für abgelehnte Asylsuchende auf der anderen Seite grundsätzlich nur ein Recht auf Nothilfe.⁷⁸ Die Personengruppe der vorläufig aufgenommenen Ausländer befindet sich gewissermassen dazwischen und stellt gemeinsam mit den Asylsuchenden die Zielgruppe der Asylsozialhilfe i.e.S dar.⁷⁹

Die Asylsozialhilfe weicht in verschiedenen Aspekten von der Regelsozialhilfe ab. Zunächst geht die herrschende Lehre davon aus, dass es sich im Grundsatz um eine Bundeskompetenz handelt, sodass die Ausgestaltung denn auch massgeblich durch die bundesrechtlichen Vorgaben des AIG geprägt ist.⁸⁰ Der Bund vergütet den Kantonen die aufgrund der Umsetzung durch das Bundesrecht entstehenden Kosten mit Pauschalen. Für vorläufig aufgenommene Ausländer wird die Pauschale bis maximal sieben Jahre nach der Einreise ausgerichtet.⁸¹ Im Unterschied zur Regelsozialhilfe ist nach Art. 86 Abs. 1 AIG die Unterstützung für vorläufig aufgenommene Personen in der Regel in Form von Sachleistungen auszurichten. Sie unterliegen zudem weitergehenden Einschränkungen und Sanktionstatbeständen bei Pflichtverletzungen. Der Vollzug wird häufig an von Kanton oder Gemeinde beauftragte Dritte übertragen. Bei der medizinischen Grundversorgung bestehen Besonderheiten wie eine mögliche

⁷⁴ SKOS, Richtlinie C.3.1.

⁷⁵ SKOS, Umsetzung.

⁷⁶ WIZENT, 105.

⁷⁷ Vgl. Art. 23 GFK; Art. 80ff. AIG; Art. 3 Abs. 1 AsylV 2.

⁷⁸ Art. 81 AsylG, vgl. zur Nothilfe WIZENT, 105ff.

⁷⁹ WIZENT, Sozialhilferecht, 424; Für einen Überblick über die Differenzierungen nach ausländerrechtlichem Status vgl. GORDZIELIK, 51ff.

⁸⁰ ACHERMANN, Rz. 24ff.; UHLMANN/WILHELM, 8. Eine Minderheit vertritt aber auch die Ansicht, dass die Regelung der materiellen Sozialhilfe nur einen bedingten Bezug zur «Gewährung von Asyl» hat, bei der nach Art. 121 Abs. 1 BV Bundeskompetenz besteht und somit die subsidiäre Generalkompetenz der Kantone nach Art. 3 BV greift. Vgl. ILLES, 42, WIZENT, Sonderrecht, 3.

⁸¹ WIZENT, Sozialhilferecht, 427.

Einschränkung der Krankenkassenwahl oder leistungserbringenden Institutionen.⁸² Weiter – und dies steht im Zentrum der vorliegenden Arbeit – muss der Ansatz der Unterstützung unter dem Ansatz für die inländische Bevölkerung liegen. In welchem Ausmass die Unterstützungsansätze tiefer liegen müssen, ist bundesrechtlich nicht geregelt. Wie die Erhebung der SODK über die Unterstützungsleistungen im Asylbereich zeigt, weist die Asylsozialhilfe aber im Allgemeinen ein deutlich geringeres Leistungsniveau als die Regelsozialhilfe auf. So liegt etwa der GBL für eine Einzelperson zwischen 20 und 60% unter den Ansätzen der Regelsozialhilfe. Die Ansätze sind teilweise kaum höher als in der Nothilfe.⁸³

Als Abweichung zur Regelsozialhilfe, in der die Empfehlungen für die Bemessung des GBL auf einem statistischen Verfahren beruhen, besteht zudem keine empirische Grundlage, auf deren Basis der GBL der Asylsozialhilfe berechnet wird. Dies wird mitunter als Grund für die grossen kantonalen Unterschiede gesehen und in Bezug auf den grundrechtssensiblen Bereich der Existenzsicherung in der Lehre kritisch beurteilt.⁸⁴

Trotz Abweichungen gehört die Asylsozialhilfe zum materiellen Sozialhilferecht. Gewisse Strukturprinzipien, namentlich das Individualisierungs- und Bedarfsdeckungsprinzip, sind dabei so eng mit der Zielsetzung der Sozialhilfe verbunden, dass die Lehre davon ausgeht, dass diese auch im Asylsozialhilferecht zur Geltung kommen.⁸⁵ Um diesen Prinzipien gerecht zu werden, erlangen die SIL in der Asylsozialhilfe eine besondere Bedeutung, speziell bei vulnerablen Personengruppen, zu denen auch Kinder gehören.⁸⁶ So hat die SODK beispielsweise im Zusammenhang mit unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich Richtlinien erlassen, die einen Mindeststandard für diese besonders vulnerable Gruppe sicherstellen sollen. Dabei wird unter anderem betont, dass unbegleitete minderjährige Kinder und Jugendliche aus dem Asylbereich in erster Linie als Kinder und Jugendliche behandelt werden sollen.⁸⁷ Für Kinder im Asylbereich, die in Familienverhältnissen leben, bestehen nach Kenntnis der Autorin bislang keine vergleichbaren Publikationen.

Die Unterstützungsansätze der Asylsozialhilfe weichen also explizit von dem sozialen Existenzminimum ab, welche das Referenzkonzept der Regelsozialhilfe darstellt und die gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen soll. Dies ist durch migrationspolitische Argumente begründet, namentlich soll kein Anreiz zum Zuzug und Verbleib in der Schweiz und zu verminderten

⁸² WIZENT, Sozialhilferecht, 424.

⁸³ SODK, Unterstützungsleistungen; Vgl. kritisch zu den kantonalen Unterschieden WIZENT, Sozialhilferecht, 430; Zu berücksichtigen ist weiter, dass sich die Ansätze danach unterscheiden, ob vorläufig aufgenommene Ausländer in einem Privathaushalt oder in einer Kollektivunterkunft leben. Im Rahmen dieser Arbeit wird lediglich auf die Situation in Privathaushalten eingegangen.

⁸⁴ GORDZIELIK, 414; ILLES, 45.

⁸⁵ GORDZIELIK, 412ff.; WIZENT, Sozialhilferecht, 434.

⁸⁶ WIZENT, Sozialhilferecht, 435.

⁸⁷ SODK, Empfehlungen MNA, 8.

Anstrengungen zur beruflichen Integration geschaffen werden. Es handelt sich entsprechend um eine migrationspolitische Relativierung des Zugangs zum sozialen Existenzminimum. Dies ist für alle vorläufig aufgenommenen Ausländer und somit auch vorläufig aufgenommenen Kinder der Fall. Eine erste Untersuchung zu den Folgen für vorläufig aufgenommene Kinder im Kanton Zürich gibt Hinweise darauf, dass sich dies negativ auf die gesellschaftliche Teilhabe der Kinder auswirken kann und ein soziales Gefälle zu gleichaltrigen Kindern entsteht, die finanziell und rechtlich besser gestellt sind.⁸⁸ Die im folgenden Kapitel dargestellten Expertengespräche mit Fachpersonen von Asylsozialdiensten greifen diese ersten Anhaltspunkte auf und sollen den bestehenden Forschungsstand in Bezug auf die Situation vorläufig aufgenommener Kinder ergänzen. Dabei ist weiter und insbesondere von Interesse, wie in der Praxis mit dem Spannungsfeld zwischen sozialer Sicherheit und migrationspolitischen Aspekten umgegangen wird.

⁸⁸ MAP-F, 13ff.

3 Die Ausgestaltung der Asylsozialhilfe für vorläufig aufgenommene Kinder aus Sicht von Fachpersonen der Asylsozialdienste

Mit Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG und der Anforderung der tieferen Unterstützungsansätze im Vergleich zur Regelsozialhilfe weicht die Asylsozialhilfe von dem Referenzkonzept des sozialen Existenzminimums ab. Nun stellt sich die Frage, wie diese migrationspolitische Relativierung des Zugangs zum sozialen Existenzminimum in der Praxis der Asylsozialdienste umgesetzt wird und wie sich dies auf die Situation der vorläufig aufgenommenen Kinder auswirkt. Da das soziale Existenzminimum im Unterschied zum absoluten Existenzminimum gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen soll, liegt das Erkenntnisinteresse des folgenden Kapitels auf diesem Aspekt.

Die Einschätzungen der Fachpersonen sind einerseits von Interesse, weil über die Personengruppe der vorläufig aufgenommenen Kinder und die Auswirkungen von Leistungen unter dem sozialen Existenzminimum auf die gesellschaftliche Teilhabe wenig bekannt ist. Andererseits soll erforscht werden, inwiefern Fachpersonen die bestehenden Ermessensspielräume kinderspezifisch nutzen. Zudem bestehen aufgrund der offenen Formulierung von Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG bei der rechtlichen Ausgestaltung erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen. Es wurden daher Experten in drei verschiedenen Kantonen gewählt, um einen exemplarischen Einblick in die kantonalen Unterschiede zu erhalten. Im Sinne des interdisziplinären Designs der vorliegenden Arbeit wird die Methodik der qualitativen Experteninterviews genutzt, um die Praxis bzw. die Umsetzung der rechtlichen Ausgestaltung der Asylsozialhilfe konkret in Bezug auf vorläufig aufgenommene Kinder zu beleuchten.

Es wird zunächst die Methodik der qualitativen Experteninterviews eingeführt. Danach folgt ein Überblick über die gewählten Interviewpartner und die jeweiligen kantonalen Rahmenbedingungen. Danach wird der Aufbau des Leitfadens dargestellt. Es folgt die Darstellung und Interpretation der Ergebnisse.

3.1 Methodik des Experteninterviews

Das Ziel des Experteninterviews liegt darin, komplexe Wissensbestände abzufragen, die für die Erklärung sozialer Phänomene bedeutend sind. Der Experte besitzt spezifisches Wissen, welches für den untersuchten Forschungsgegenstand relevant ist.⁸⁹ Experteninterviews können explorativer Natur sein, wenn es sich um einen neuen Forschungsgegenstand handelt und erste Hypothesen generiert werden sollen.⁹⁰ Für die vorliegende Arbeit ist ein solcher Zugang in Bezug auf die Gruppe der vorläufig aufgenommenen Kinder in der Asylsozialhilfe geeignet, weil wenig darüber bekannt ist, wie sich das

⁸⁹ BOGNER/MENZ, 63ff.

⁹⁰ BOGNER/MENZ, 64.

im vorliegenden Kapitel dargestellte Spannungsfeld zwischen sozialer Sicherheit und migrationspolitischen Rahmenbedingungen für diese Gruppe in der Praxis der Asylsozialhilfe auswirkt. Ergänzend ist ein systematisierender Teil des Experteninterviews zielführend, der stärker auf den Zugang zu exklusivem Wissen, welches der Experte aus der Praxis besitzt, ausgerichtet ist.⁹¹ Hierbei soll namentlich ein Einblick in die Umsetzung der rechtlichen Normen und die Nutzung von Ermessensspielräumen der Fachpersonen und somit ein der Autorin aus der Literatur nicht zugängliches Fachwissen gewonnen werden.

Das Wissen, welches aus einem Experteninterview gewonnen wird, kann in Anlehnung an BOGNER und MENZ als «analytisches Konstrukt»⁹² mit drei Dimensionen verstanden werden. Erstens verfügen Experten über *technisches Wissen*, das etwa in Kenntnissen über fachspezifische Anwendungsroutinen, Operationen und Regelabläufe besteht. Dies ist klassischerweise Wissen, welches über einen Bildungsabschluss erlangt werden kann. Zweitens besitzen Experten *Prozesswissen*, welches Informationen über Handlungsabläufe, Interaktionen und organisationale Abläufe umfasst. Der Experte ist durch seine praktische Tätigkeit direkt in diese Handlungsabläufe eingebunden und hat deshalb spezifisches Wissen darüber. Drittens dient das Experteninterview dem Erlangen von *Deutungswissen*, indem die subjektiven Relevanzen, Sichtweisen und Interpretationen des Experten erfragt werden. Dieser Aspekt wird erst bei der Interpretation als *Deutungswissen* erkannt, ist also eine nicht «interpretationsunabhängige Einheit»⁹³ und ergibt sich aus einer analytischen Leistung des Forschers. Die Erhebung von *Deutungswissen* ist vor allem dann von Relevanz, wenn es «in besonderem Ausmass praxiswirksam»⁹⁴ ist, indem der Experte aufgrund seiner Einbindung in einen Handlungskontext die Bedingungen anderer Akteure mitstrukturiert und sein Wissen dadurch sozial relevant ist.

Die drei Wissensdimensionen wirken innerhalb der Person des Experten zusammen: Eine als Experte definierte Person hat sich auf der Basis eines spezifischen Fach- oder Prozesswissens die Möglichkeit geschaffen, mit ihren Deutungen das Handlungsfeld zu beeinflussen und strukturieren.⁹⁵

Vor diesem Hintergrund wurden Fachpersonen der Asylsozialdienste als geeignete Experten für die Thematik festgelegt. Sie haben sich durch die sozialarbeiterische Ausbildung Fachwissen im Bereich der Asylsozialhilfe angeeignet. Weiter wurden Fachpersonen ausgesucht, die sich durch jahrelange Berufserfahrung und spezifisch die Betreuung von Dossiers von Familien mit dem Status der vorläufigen Aufnahme sowohl Fach- als auch Praxiswissen in Bezug auf den Forschungsgegenstand erarbeitet haben. Im Rahmen des Prozesswissens ist denn auch die Nutzung von Ermessensspielräumen von Interesse. Basierend auf diesem Wissen schreiben die Fachpersonen unterschiedlichen

⁹¹ BOGNER/MENZ, 64ff.

⁹² BOGNER/MENZ, 70.

⁹³ BOGNER/MENZ, 70.

⁹⁴ BOGNER/MENZ, 72.

⁹⁵ BOGNER/MENZ, 73.

sozialhilferechtlichen Leistungen Bedeutungen zu, beispielweise die Relevanz der SIL für kinderspezifische Bedarfe. Dies wirkt sich dann insofern konkret auf die Lebensrealität der vorläufig aufgenommenen Kinder aus, als dass Leistungen gesprochen oder eben nicht gesprochen werden. Daher ist das Deutungswissen als sozial relevant zu verstehen. Zu beachten ist aber, dass die Experten lediglich als solche für die spezifische Perspektive der Asylsozialdienste zu sehen sind. Zwar können sie basierend auf ihren Erfahrungen Einschätzungen über die Situation von vorläufig aufgenommenen Kindern geben, dies jedoch nur aus der Perspektive ihrer Institution. Um die tatsächliche Lebensrealität von vorläufig aufgenommenen Kindern tiefergehend zu betrachten, wären andere Perspektiven notwendig, insbesondere diejenige der Kinder und deren Familien selbst.⁹⁶

3.2 Auswahl der Experten und kantonale Rahmenbedingungen

Aufgrund der kantonalen Unterschiede bei der rechtlichen Ausgestaltung der Asylsozialhilfe wurde bei der Wahl der Experten weiter darauf geachtet, dass diese in drei unterschiedlichen Kantonen tätig sind. Konkret wurden die Kantone Bern, St. Gallen und Zürich gewählt. Die drei Kantone unterscheiden sich in ihrer Grösse, in ihrer Stadt/Land-Zusammensetzung und der Region innerhalb der Schweiz. Zudem wurden bestehende Kontakte der Autorin in diesen Kantonen genutzt, um geeignete Fachpersonen für ein Experteninterview zu gewinnen.⁹⁷ Zu beachten ist, dass sich auch innerhalb der Kantone Unterschiede beim Vollzug zeigen können, da dieser jeweils kommunal bzw. regional erfolgt. Die Fachpersonen sind im Asylsozialdienst der Stadt Bern und Umgebung (BE), der Stadt St. Gallen (SG) und der Stadt Uster (ZH) tätig. Weiter wurde im Zusammenhang mit der Forschungsfrage als zentral erachtet, dass die Personen regelmässig selbst Dossiers von vorläufig aufgenommenen Familien betreuen und über entsprechende Erfahrung verfügen. Dies wurde bereits bei der Suche nach geeigneten Personen sichergestellt und im Gespräch selbst nochmals zur Bestätigung abgefragt. Da insbesondere auch der Vergleich mit der Regelsozialhilfe von Interesse ist, wurde zudem darauf geachtet, dass die Experten auch Dossiers der Regelsozialhilfe betreuen. Eine Fachperson betreut aktuell aufgrund ihrer Leitungsfunktion nur noch zwei Dossiers selbst, hat jedoch in den vorangehenden Jahren relevante Erfahrungen mit vorläufig aufgenommenen Familien gesammelt. Im Gespräch wurde auf diese Perspektive fokussiert. Eine Fachperson hat beim Interview den Wunsch geäussert, anonym zu bleiben. Daher wird auf die Nennung der Namen der Experten verzichtet.

⁹⁶ Für weitere Forschung wären u.a. vorläufig aufgenommene Familien und Kinder oder entsprechende Beratungsstellen in anderen Kantonen zu betrachten. Dies konnte im Rahmen der vorliegenden Arbeit aber nicht durchgeführt werden.

⁹⁷ Vgl. Ausführlich zur Problematik der «Akquise» von Experten und möglichen Lösungsansätzen, KAISER, 86ff.

3.3 Aufbau des Leitfadens

Generell weist der Gesprächsleitfaden beim Experteninterview im Vergleich mit anderen qualitativen Befragungen einen höheren Strukturierungsgrad auf.⁹⁸ Entsprechend wurden basierend auf dem dargestellten rechtlichen Hintergrund (Kap. 2) thematische Blöcke und Fragen definiert.

Zu Beginn des Gesprächs wurde den Interviewten das Ziel und die Fragestellung der Arbeit vorgestellt und der weitere Ablauf des Interviews erläutert. Dabei wurde auf die Klärung des interdisziplinären Forschungsdesigns Wert gelegt und die Verknüpfung zwischen dem sozial- und rechtswissenschaftlichen Zugang erläutert. Zudem wurde ein übereinstimmendes Begriffsverständnis in Bezug auf die Begriffe «Integration» und «Teilhabe» sichergestellt.⁹⁹

Danach wurden die Fachpersonen zur allgemeinen Situation von Kindern in der Asylsozialhilfe und dem Vergleich zu Kindern in der Regelsozialhilfe befragt. Da dieser Teil eher explorativen Charakter aufweist, ist ein etwas geringerer Strukturierungsgrad des Leitfadens zum Einsatz gekommen. Im Gespräch wurde darauf geachtet, dass genügend Offenheit für das Einbringen neuer Erkenntnisse aus der Expertenperspektive bewahrt wurde.¹⁰⁰ Im zweiten Teil wurde dann stärker auf einzelne sozialhilferechtliche Leistungen eingegangen. Da hier die Gewinnung von «Sachinformationen» im Sinne des Fach- und Prozesswissens eine wichtige Bedeutung einnimmt, wurde der Leitfaden stärker strukturiert.¹⁰¹ Für jeden Frageblock wurde im Vorfeld eruiert, welche Art von Wissen gewonnen werden soll.¹⁰² Der vollständige Gesprächsleitfaden inklusive der Wissensdimensionen ist im Anhang einzusehen.

Die Expertengespräche wurden in verschiedene thematische Blöcke unterteilt:

A. Zugang der Fachperson / Klärung der Perspektive

B. Allgemeine Einschätzung der Situation vorläufig aufgenommener Kinder mit Fokus auf das Spannungsfeld zwischen sozialhilferechtlicher und migrationsrechtlicher Stellung

C. Vergleich der Situation vorläufig aufgenommener Kinder mit anderen Gruppen in der (Asyl-)sozialhilfe

D. Einzelne Instrumente der Asylsozialhilfe

D.1: Grundbedarf

D.2: Situationsbedingte Leistungen

D.3: Persönliche Hilfe

E. Fazit und Einschätzungen bezüglich des Handlungsbedarfs

⁹⁸ KAISER, 7.

⁹⁹ Vgl. Kap. 2.2.1.

¹⁰⁰ BOGNER/MENZ, 64.

¹⁰¹ KAISER, 7.

¹⁰² Vgl. Kap. 3.1.

Es wurde in allen drei Gesprächen derselbe Leitfaden verwendet. Die Gespräche fanden im Zeitraum zwischen dem 17. April und 14. Mai 2024 statt und dauerten zwischen 70 und 90 Minuten. Alle Gespräche wurden persönlich in den Räumlichkeiten der jeweiligen Asylsozialdienste durchgeführt. Zur späteren Transkription wurden sie mit einem Audioprogramm aufgenommen.

3.4 Datenaufbereitung und -auswertung

Nach der Datenerhebung wurden die Interviewaufnahmen für die weitere Analyse vorbereitet. Die Interviews wurden wortgetreu transkribiert, jedoch ohne Füllwörter und korrigierende Satzstrukturen (sog. *cleanread verbatim*).¹⁰³ Zwei der Interviews wurden auf Schweizerdeutsch durchgeführt und während der Transkription ins Hochdeutsche übertragen. Die vollständigen Transkripte der Gespräche sind im Anhang einzusehen.¹⁰⁴

Die Interviewdaten wurden mit dem Programm *f4Transkript* transkribiert und mit dem Programm *MAXQDA* kodiert. Die Auswertung erfolgte anhand der inhaltlich strukturierenden Inhaltsanalyse nach MAYRING.¹⁰⁵ Dabei wurde eine Kombination aus deduktiver und induktiver Kategorisierung verwendet: Hauptkategorien wurden basierend auf der in Kap. 2 dargestellten Ausgangslage deduktiv formuliert. Im nächsten Schritt entstanden Subkategorien aus den Inhalten der Experteninterviews.¹⁰⁶ Die deduktiven Kategorien beruhten auf den thematischen Unterteilungen des Interviewleitfadens und dienten als erste Selektionskriterien für die Kodierung. Nach der ersten Durchsicht eines Transkripts wurden die Kategorien überarbeitet und die Kodierungskriterien verfeinert.¹⁰⁷ Zudem wurde überprüft, ob an verschiedenen Stellen konsistente Kodierungsentscheidungen getroffen wurden, um die Intracoder-Reliabilität sicherzustellen.¹⁰⁸ Es wurde auch geprüft, ob die ausgewählten Kriterien die Forschungsfrage beantworten können. Dabei wurde mit Blick auf das interdisziplinäre Design stets der Bezug zur rechtswissenschaftlichen Fragestellung berücksichtigt.

3.5 Auswertung der Gespräche

Die Ergebnisse der Experteninterviews werden entlang der entwickelten Kategorien präsentiert. Zur besseren Verständlichkeit wird allerdings zuerst ein Überblick über die unterschiedliche Höhe des GBL und einzelner SIL gegeben. Während dies teilweise aus den rechtlichen Grundlagen ersichtlich ist, wurde in den Gesprächen zur Validierung der Literaturrecherche der Umfang und die Modalitäten der Leistungen nochmals explizit abgefragt.¹⁰⁹ Die Gespräche werden vor dem Hintergrund der in Kap. 2

¹⁰³ PUPPIS, 367ff.

¹⁰⁴ Einige Stellen wurden dabei aus Datenschutzgründen geschwärzt, da aus den Aussagen der Experten Rückschlüsse auf sozialhilferechtlich unterstützte Personen gezogen werden könnten.

¹⁰⁵ Vgl. MAYRING, passim.

¹⁰⁶ MAYRING, 104.

¹⁰⁷ MAYRING, 106.

¹⁰⁸ MAYRING, 109ff.

¹⁰⁹ Wo die Leistungen auf öffentlich einsehbaren Rechtsgrundlagen basieren, ist dies in Kap. 3.5.1 entsprechend angegeben.

beschriebenen Ausgangslage reflektiert und ein Bezug zur rechtlichen Ausgestaltung der Asylsozialhilfe hergestellt. Zur besseren Übersicht werden die Zitate jeweils mit einem Kürzel für die Asylsozialdienste in Bern (BE), St. Gallen (SG) und Uster (U) versehen.

3.5.1 GBL und SIL in Bern, St. Gallen und Uster

In der Stadt Bern beträgt der GBL der Asylsozialhilfe für eine Einzelperson 717 CHF, für eine vierköpfige Familie 1'534 CHF.¹¹⁰ Damit liegt der GBL der Asylsozialhilfe 28.8% unter der Regelsozialhilfe (1'006 CHF/2'153 CHF).¹¹¹ Die Fachperson verweist im Zusammenhang mit den SIL auf eine interne kantonale Richtlinie, die nicht öffentlich einsehbar ist. Gemäss dieser Richtlinie stehen für Freizeitaktivitäten von Kindern in der Asylsozialhilfe max. 100 CHF¹¹² jährlich zur Verfügung, während es in der Regelsozialhilfe 600 CHF sind.¹¹³

In der Stadt St. Gallen beträgt der GBL der Asylsozialhilfe für eine Einzelperson 500 CHF und für eine vierköpfige Familie 1'659 CHF.¹¹⁴ Während der GBL einer Einzelperson damit 53% unter der Regelsozialhilfe (1'006 CHF) liegt, wird in der Asylsozialhilfe eine andere Äquivalenzskala angewandt, so dass für eine vierköpfige Familie der GBL 24% tiefer als in der Regelsozialhilfe (2'153 CHF) liegt.¹¹⁵ Bei den SIL wird gemäss den Aussagen der Fachperson keine Unterscheidung zwischen der Regel- und der Asylsozialhilfe gemacht. Für Freizeitaktivitäten stehen gemäss einer internen Verordnung jährlich max. 500 CHF zur Verfügung.

In der Stadt Uster liegt der GBL der Asylsozialhilfe gemäss der Aussage der Fachperson und basierend auf einer internen Richtlinie bei 721 CHF für eine Einzelperson und 1'544 CHF für eine vierköpfige Familie. Die Beträge liegen damit 30% tiefer als in der Regelsozialhilfe mit 1'031 CHF und 2'206 CHF.¹¹⁶ Die SIL werden gemäss der Aussage der Fachperson gleich gehandhabt wie in der Regelsozialhilfe. Für Freizeitaktivitäten stehen jährlich max. 1'000 CHF zur Verfügung.

Zwischen den Kantonen zeigen sich in Bezug auf Einzelpersonen deutliche Unterschiede, je mehr Personen in einem Haushalt leben, desto eher gleichen sich diese kantonalen Unterschiede aber aus. Sie können aber für Kinder dennoch relevant sein, da ja auch in einem kleinen Haushalt Kinder leben können, etwa mit einem alleinerziehenden Elternteil. Der GBL in St. Gallen liegt hier deutlich tiefer als

¹¹⁰ Vgl. Art. 2 SADV. Zu berücksichtigen ist, dass diese Ansätze gelten, solange die vorläufig aufgenommenen Ausländer unter den Anwendungsbereich der SAFV fallen. Mit Ablauf der Finanzierung der Sozialhilfe durch Bundespauschalen fallen sie im Regelfall in den Anwendungsbereich der SHV BE. Für minderjährige vorläufig aufgenommene Ausländer oder nach mehr als zehn Jahren Anwesenheit beträgt der GBL für eine Einzelperson 855 CHF vgl. SHV BE Art. 8 Abs. 4a.

¹¹¹ Vgl. Art. 8 Abs. 2 SHV BE.

¹¹² Gemäss den Aussagen der Fachperson sind für Schullager zusätzlich Leistungen im Umfang von max. 350 CHF möglich.

¹¹³ Vgl. zur Regelsozialhilfe Art. 15 SILDV.

¹¹⁴ KOS, Richtlinie C.3.1.

¹¹⁵ KOS, Richtlinie C.3.1; Es wird für Mehrpersonenhaushalte eine andere Äquivalenzskala angewandt als in der Regelsozialhilfe.

¹¹⁶ Vgl. §17 SHV ZH.

bei den anderen beiden Asylsozialdiensten. In Bezug auf die SIL zeigt sich, dass nur in der Stadt Bern eine Unterscheidung zwischen Regel- und Asylsozialhilfe gemacht wird. In St. Gallen und Uster werden diese hingegen für alle Kinder in der Asyl- und Regelsozialhilfe gleich gesprochen. Es zeigen sich grosse Unterschiede zwischen den drei Städten, indem in Bern in der Asylsozialhilfe lediglich 100 CHF für Freizeitaktivitäten gesprochen werden können, in Uster hingegen bis zu 1'000 CHF.

3.5.2 Allgemeine Einschätzung der Situation und Erfüllung des Integrationsauftrags

Alle Fachpersonen verweisen in Bezug auf die allgemeine Situation vorläufig aufgenommener Kinder darauf, dass sie mit «vielen verschiedenen Widrigkeiten zu kämpfen» haben (SG) und es «für geflüchtete Personen generell eine schwierige Situation» (BE) sei. Die Fachperson aus St. Gallen gibt an, dass sich in Bezug auf Kinder die Situation stark unterscheide und «die Schere riesig» sei. Alle Fachpersonen sehen die finanziellen Mittel dabei als «Komponente» (SG), aber betonen, dass es «nicht nur» davon abhängt. So schreiben alle Experten der Schule in Bezug auf die gesellschaftliche Teilhabe eine grosse Bedeutung zu. Die Fachperson aus Uster hält fest, dass es «matchentscheidend» sei, dass diese nicht nach Status unterscheide. Die Experten beobachten weiter, dass die gesellschaftliche Teilhabe und allgemeine Situation der Kinder stark durch die Haltung der Eltern beeinflusst wird. Einerseits verweisen die Experten auf das Vorleben der gesellschaftlichen Teilhabe durch die Eltern, andererseits seien diese auch nicht immer in der Lage dies vorzuleben, weil sie beispielsweise gesundheitliche Einschränkungen haben.

«Die Integration von den Eltern, das ist der Schlüssel. Wie integrieren wir die Eltern, dass sie es den Kindern vorleben.» (U)

«Wenn Erwachsene traumatisiert sind und kaum die Sprache lernen können, das aber auch nicht angehen wollen - es wäre wünschenswert auch die Tabus bzgl. Elterngesundheit aufzulösen, weil das auf Kinder abfärbt. Ich erlebe das auch als grösste Belastung, die die Kinder auffangen müssen.» (SG)

In Bezug auf den Integrationsauftrag sind alle Fachpersonen der Meinung, dass dieser bei jüngeren Kindern besser erfüllt werden kann und sich mehr Herausforderungen zeigen, wenn die Kinder älter werden. Die Fachperson der Stadt Bern bejaht eine Erfüllung des Integrationsauftrags vor allem für Kleinkinder, während sie bei Kindern im Schulalter aufgrund der tieferen Leistungen für Freizeitaktivitäten auf Einschränkungen in der sozialen Teilhabe verweist.¹¹⁷

¹¹⁷ Vgl. dazu ausführlicher Kap. 3.5.5.

«Bei der Altersgruppe 0-4 haben wir zum Beispiel Frühförderung, da erfüllen wir das [den Integrationsauftrag] 100% im Sinne des Auftrags, aber auch gleichgestellt mit anderen Kindern, die andere Stati haben.» (BE)

Die Fachperson aus Uster sieht für Kinder im Schulalter eine relativ gute Erfüllung des sozialhilferechtlichen Integrationsauftrags und betont dabei die Bedeutung der SIL für Freizeitangebote:

«Bei Kindern bis 16/17. Dort (...) ist die sprachliche, berufliche Integration bei der Schule. Wir unterstützen das mit Tagesstrukturen, teils Nachhilfeunterricht. Wir zahlen 1'000.- für Freizeitangebote (...). Dort kommen wir dem Erfüllen des Integrationsauftrags im Vergleich zur SKOS sehr nahe für Kinder im Schulalter.» (U)

Auch die Fachperson in der Stadt St. Gallen sieht Herausforderungen vorwiegend bei älteren Kindern:

«Je älter sie werden, desto grösser werden die Probleme und desto eher reicht es nicht, weil die Ansprüche auch grösser werden.» (SG)

Alle Fachpersonen verweisen zudem auf die grosse Bedeutung von Stiftungen, Spendenaktionen und kostenlosen Angeboten. So übernehmen die Sozialarbeitenden teilweise die «Triage» (BE) hin zu Kirchengemeinden oder Stiftungen. Die Fachperson aus Bern weist aber auch darauf hin, dass dies für die Personen teilweise schwierig sei und auch nur bedingt in das Aufgabengebiet der Sozialhilfe falle:

«Als Sozialarbeiterin habe ich gesagt, fragen sie im Club nach, ob sie nicht eine Reduktion bekommen können. Das ist nicht Betteln, aber Bitten - und es ist nicht einfach, das von Menschen zu verlangen. (...) Eine Möglichkeit sind auch Stiftungsanfragen, das ist aber eigentlich nicht die Aufgabe der Sozialhilfe.» (BE)

Mit Blick auf den migrationsrechtlichen Integrationsauftrag beobachten die Fachpersonen aus Uster und St. Gallen in Bezug auf Erwachsene, dass der Wunsch der Ablösung aus der Asylsozialhilfe durchaus einen Anreiz für verstärkte berufliche Integrationsbestrebungen darstellen kann. Während die Fachperson aus St. Gallen dabei den geringeren Umfang der Unterstützungsleistungen als relevant ansieht, verweist die Fachperson aus Uster eher auf den «unsicheren Status» der vorläufigen Aufnahme allgemein.

«Ich beobachte, dass sich vorläufig Aufgenommene tendenziell besser integrieren. Ob das einen Zusammenhang hat mit dem tiefen GBL bezweifle ich, es liegt eher am Status allgemein.» (U)

Die Fachperson aus Uster sieht die Reisemöglichkeiten als wichtigste Motivation für die Ablösung aus der Asylsozialhilfe und einen B-Ausweis, denn «unter diesen Einschränkungen leiden sie sehr». Die Fachperson beobachtet, dass deshalb Hilfsstellen angenommen werden, bei denen sie «auswechselbar

sind, sich prekarisiert ablösen und dann schlechter leben, als wenn sie noch in der Sozialhilfe wären. Dann nehmen sie häufig auch die Kinder aus der Kita».

Die Fachperson aus St. Gallen beobachtet, dass sich hinsichtlich des migrationspolitischen Zwecks der tieferen Unterstützungsleistungen ein Unterschied zwischen Einzelpersonen und Familien zeigt:

«Bei Einzelpersonen spornt das wenig Geld dazu an, die Situation zu verändern, eine Ausbildung oder Arbeit zu suchen. Bei Familien hingegen gibt es das schon auch, aber viel weniger. Je grösser die Familien sind, desto schwieriger.» (SG)

Werden diese Aussagen dem migrationspolitischen Zweck der Ausgestaltung der Asylsozialhilfe¹¹⁸ gegenübergestellt, scheint dies eher darauf hinzudeuten, dass sich die Erfüllung des Zwecks zumindest in Bezug auf Kinder in der Praxis der Asylsozialdienste nicht bestätigen lässt. Die Anreizwirkung zur beruflichen Integration scheint zumindest bei Familien nur bedingt zu greifen. Aus Kinderperspektive ist zudem die Gefahr einer prekarisierten Ablösung zu berücksichtigen, die durch eine rasche anstatt einer nachhaltigen Ablösung entstehen kann.

3.5.3 Vergleich mit der Regelsozialhilfe

Alle Fachpersonen geben an, dass sie bei vorläufig aufgenommenen Kindern grundsätzlich die gleichen Bedürfnisse sehen, wie bei Kindern mit Flüchtlingseigenschaft bzw. Kindern in der Regelsozialhilfe. Die Frage nach kinderspezifischen Bedürfnissen scheint für die Fachpersonen schwierig zu beantworten zu sein. So äussert die Fachperson aus Uster, dass sie dies schwierig zu beantworten fände, «weil ich mit den Kindern teilweise zu wenig Austausch habe».

Die Annahme der unterschiedlichen Integrationsbedürfnisse von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen, die ja eine Begründung für die tieferen Unterstützungsleistungen darstellt¹¹⁹, scheint von den Aussagen der Fachpersonen in Bezug auf Kinder nicht bestätigt zu werden. Die drei Experten stellen keine unterschiedlichen Bedarfe fest. Die Fachperson aus Bern bezieht diese übereinstimmenden Bedürfnisse auf das Kind-Sein:

« Ein Kind hat die gleichen Bedürfnisse, unabhängig vom Status.» (BE)

Ob sich Unterschiede bei der gesellschaftlichen Teilhabe von Kindern in der Regel- und der Asylsozialhilfe zeigen, scheint sich nach den Aussagen der Fachpersonen in den Kantonen zu unterscheiden. Die Fachperson aus Uster sieht lediglich marginale Unterschiede bei der gesellschaftlichen Teilhabe:

¹¹⁸ Vgl. Kap. 2.1.2. und 2.3.

¹¹⁹ Vgl. Kap. 2.1.2. und 2.3.

«Ich glaube nicht, dass ein Kind, dessen Eltern ihm Teilhabe vorlebt, benachteiligt wird. (...) Sie haben sehr gute Chancen. Solange man in der Sozialhilfe ist, sind es marginale Unterschiede.» (U)

Die Fachperson aus Bern sieht im Vergleich mit Kindern in der Regelsozialhilfe gewisse Ungleichheiten, die sich vorwiegend aus der unterschiedlichen Handhabung der SIL ergeben. So erachtet sie es für die gesellschaftliche Teilhabe von vorläufig aufgenommenen Kindern als problematisch, wenn einem Kind zum Beispiel nicht ermöglicht wird, einem Fussballclub beizutreten.¹²⁰ Dies werde dem Umstand nicht gerecht, dass «am Ende (...) eigentlich jedes Kind dieselben Bedürfnisse» habe und die Teilhabe sei diesbezüglich «nicht gerecht».

3.5.4 Einzelne Instrumente der Asylsozialhilfe: GBL

Alle Fachpersonen verweisen auf die politischen Rahmenbedingungen, die den GBL vorgeben und darauf, dass sie diesbezüglich keinen Ermessensspielraum haben. Alle Interviewpartner empfinden es als problematisch, dass beim GBL im Asylbereich grosse kantonale Unterschiede bestehen:

«Die kantonalen Unterschiede, das darf nicht sein. Der Kanton weist zu und der eine hat Glück und der andere nicht. Da muss man schauen. Die Leute reden ja auch miteinander.» (U)

Wie in Kap. 2.2.2. dargelegt, ist dies eine zentrale Abweichung zur Regelsozialhilfe, wo mit den Empfehlungen der SKOS-Richtlinien ein Richtwert für den GBL besteht, der von allen Kantonen in etwa eingehalten wird.

Die Fachpersonen beurteilen den Leistungsumfang des GBL unterschiedlich. Der Experte aus Uster sieht hinsichtlich des reduzierten GBL keinen Änderungsbedarf, insbesondere weil der Unterschied durch die SIL aufgefangen werde:

«Bei der Frage, ob Kinder deutlich benachteiligt sind aufgrund des 30% tieferen GBL, dann würde ich sagen, wenn sie benachteiligt sind, dann nur marginal. Vor allem bei den Kleidern, mit den SIL wird ganz ganz viel kompensiert.» (U)

In der Stadt St. Gallen antwortet die Fachperson auf die Frage, ob der GBL deckt, was er decken sollte: «Ja, es muss. Aber nein, eigentlich nicht». Als besonders problematisch schätzt sie die Situation von Familien mit älteren Kindern ein. Sie berichtet auch von Gewaltsituationen innerhalb von Familien, die unter anderem durch die geringen finanziellen Mittel ausgelöst wurden, sowie von Fällen in denen Jugendliche in die Kleinkriminalität abgerutscht sind:

«Wenn es dann auch Schwierigkeiten gibt innerhalb der Familie, mit Gewaltpotenzial, das ausbrechen kann. Wohnung demolieren, die Eltern schlagen, gegen das Lehrpersonal drohen,

¹²⁰ Vgl. dazu ausführlicher Kap. 3.5.5.

Schulausschluss und das kurz vor Schulende. Das Geld ist dann sicher eine grosse Komponente. Sicher nicht nur, nebst den ganzen Traumata, die sie auch mit sich herumtragen». (SG)

Auch die Fachperson in Bern äussert sich dezidiert kritisch zum tieferen GBL und bezieht sich dabei vor allem auf das Vorgehen bei Pflichtverletzungen in der Regelsozialhilfe:

«In der Regelsozialhilfe kannst du ja maximal 30% kürzen und die vorläufig aufgenommenen Ausländer haben immer den Status der maximalen Kürzung. Wenn wir jetzt noch eine Kürzung machen würden, ist das nicht mehr verhältnismässig.» (BE)

Der Verweis darauf, dass bei sanktionsbedingten Kürzungen aufgrund der tieferen Leistungen das Verhältnismässigkeitsprinzip rasch tangiert sein kann, wird von der Fachperson aus Uster bestätigt. Sie gibt an, dass sie bei Familien «nie sanktionieren würde. (...) Weil man muss den Kindern einen angemessenen Lebensstandard sichern».

Werden die Aussagen der Experten den Funktionsweisen der Sozialhilfe¹²¹ gegenübergestellt, zeigt sich, dass die tieferen Unterstützungsansätze diese teilweise zu untergraben scheinen. Es widerspricht der Ausrichtung der Sozialhilfe im «aktivierenden Sozialstaat»¹²², dass aus Gründen der mangelnden Verhältnismässigkeit keine Kürzungen als Sanktionen gesprochen werden können. Die Möglichkeit einer Reaktion auf Pflichtverletzungen wird als konstitutives Element der Sozialhilfe verstanden, weil für die Verwirklichung des gesetzlichen Auftrags der Sozialhilfe die Mitwirkung der unterstützten Person erforderlich ist.¹²³

3.5.5 Einzelne Instrumente der Asylsozialhilfe: SIL

Wie in Kap. 3.5.1. dargestellt, bestehen bei der Ausgestaltung der SIL deutliche Unterschiede zwischen den Kantonen. Es erstaunt daher wenig, dass die Bedeutung der SIL von den Fachpersonen auch unterschiedlich beurteilt wird. Im Asylsozialdienst in Uster werden diese als zentral für die Berücksichtigung der Kinderbedürfnisse gesehen. Nebst der Schule sieht die Fachperson die SIL als «matchentscheidend» für die Sicherung der Teilhabe:

«Wenn es um soziale Teilhabe geht, ist für Kinder und Jugendliche matchentscheidend, dass die Schule keinen Unterschied macht. Und dass man bei den SIL gleichschaltet.» (U)

Hinsichtlich der Freizeitaktivitäten weist die Fachperson aus Uster darauf hin, dass «beim GBL auch bestimmte Leistungen für die Freizeit [enthalten] sind. Aber im Rahmen der SIL (...), benachteiligen wir die Kinder nicht. Im Gegenteil: wenn ich etwa einen Laptop brauche für die Schule, mache ich das bei Flüchtlingen über Stiftungen, bei vorläufig Aufgenommenen zahlen das hingegen die SIL».

¹²¹ Vgl. Kap. 2.2.2.

¹²² WIZENT, Sozialhilferecht, 24.

¹²³ WIZENT, Sozialhilferecht, 357.

Auf die Nachfrage, ob die SIL somit eine Art Kompensation für den tieferen GBL sei, antwortet die Fachperson: «Ja, das kann man so sagen. (...) auch wenn es der Graubereich ist... ich schaue mir natürlich an, wie häufig ist es schon passiert – aber ich bin eher mal grosszügig. Es ist ja auch nicht nur der GBL, es ist alles - das Wohnen, es ist komplett anders [in der Asylsozialhilfe].» Dieser Art von Kompensation stimmt auch die Fachperson in St. Gallen zu: « Zum Beispiel beim Bett, es ist klar, dass wir keine Möbel finanzieren. Aber die Realität ist halt die, dass man mit dem GBL von der Asylfürsorge das nicht zahlen kann. Oder einen Schreibtisch, zum Aufgaben machen“.

Die Aussagen der Fachpersonen deuten also darauf hin, dass im Bewusstsein um den tieferen GBL der Ermessensspielraum eher grosszügiger im Sinne der sozialhilfebeziehenden Personen genutzt wird.

Gleichzeitig verweist die Fachperson in Uster aber auch auf ein gewisses Risiko, dass es zu einer Besserstellung im Vergleich zu Familien ohne Sozialhilfe kommt:

«Kompensieren können wir mit den SIL, die machen ganz ganz viel aus.(...) Zum Teil gibt es grosse Familien, und dann wird für alle Kinder die Freizeit gezahlt, der Zahnarzt gezahlt usw. und dann schaust du einen Working Poor an. Die Kinder sind noch im Hort, was sich die Familie nicht leisten könnte ohne Sozialhilfe. Eben die SIL sind sehr wertvoll, aber es sind auch die SIL, die machen, dass es gegenüber den Personen ohne Sozialhilfe etwa schwierig ist.» (U)

Vor diesem Hintergrund äussert die Fachperson in St. Gallen, dass sie bei den SIL für Kinder deshalb «zurückhaltend» sei. Sie verweist diesbezüglich erneut auf die Bedeutung von Stiftungen: «Man hat ja auch die Möglichkeit über Stiftungen zu Geld zu kommen, deshalb bin ich mit den SIL eher zurückhaltend». Weiter verweist die Fachperson in St. Gallen mit Blick auf den Integrationsauftrag darauf, dass diese Zurückhaltung vor allem «bei Möbeln oder Kleidern» bestehe, nicht hingegen bei der Bildung: «Bei den SIL sind wir eher zurückhaltend, wenn es um Möbel oder Kleidung oder so geht, aber nicht Bildung. Alles, was mit Bildung zu tun hat, da sind wir nicht knausrig».

Die Fachperson in Bern hält fest, dass die SIL kinderspezifischen Bedürfnissen eher nicht gerecht werden. «Das sind halt 100.- pro Kind und Jahr. Wir versuchen dann über Stiftungen und kostenlose Angebote zu triagieren». Die Fachperson sieht dies hinsichtlich der Teilhabe der Kinder als kritisch an:

«Man schiebt die Menschen noch mehr in die Ecke. Wenn ein Kind nicht in den Fussballclub gehen kann, weil es nur die 100.- hat und der beste Freund kann es. Nur weil er jetzt aus einem anderen Land ist. Am Ende hat ja eigentlich jedes Kind dieselben Bedürfnisse. Das sind gewisse Grundbedürfnisse und da kommt der soziale Kontakt ja auch vor mit anderen Kindern oder in einem Fussballmatch, das Gefühl, ich habe ein Tor gemacht, das kann das Kind nicht erleben, weil das Geld nicht reicht. Die soziale Teilhabe ist da nicht gerecht.» (BE)

Ähnlich äussert sich die Fachperson auch zu der sogenannten «Babypauschale», die eine Familie bei der Geburt eines Kindes erhält. Während dies in den anderen beiden Kantonen gleich wie in der

Regelsozialhilfe geregelt ist, erhalten Personen in der Asylsozialhilfe in Bern weniger Geld für die Babyausstattung. Die Fachperson sieht dies insofern kritisch, als dass «ja jedes Baby dieselbe Summe benötigt. Ein Babybett und die Windeln kosten gleich viel, unabhängig vom Status» (BE).

Die Fachperson nutzt ihren Ermessensspielraum in diesem Bereich insofern, als dass sie diesen zugunsten der Kinder einsetzt:

«Ich würde bei Anfragen von bedürftigen Kindern immer versuchen, es zu bewilligen. Ich bemesse dem so viel Gewicht zu, wie ich kann.» (BE)

Im Vergleich zwischen den drei Kantonen wird den SIL für eine kinderspezifische Individualisierung der Sozialhilfe besonders in Uster eine grosse Rolle zugeschrieben, wo die Fachpersonen in Bezug auf Freizeitaktivitäten am meisten Leistungen sprechen können. In Bern hingegen, wo die SIL lediglich einen Zehntel so hoch sind, schätzt die Fachperson deren Relevanz für die kinderspezifische sozialhilferechtliche Unterstützung als wenig bedeutend ein. In Bezug auf die Nutzung von Ermessensspielräumen geben die Aussagen der Fachpersonen Anlass zu der Annahme, dass diese eher situationsbezogen genutzt werden können, wenn die maximalen Leistungen eine gewisse Höhe haben. In der Stadt Bern, wo maximal 100 CHF für Freizeitaktivitäten gesprochen werden können, scheinen die Fachpersonen dies wenn möglich auszuschöpfen.

3.5.6 Verbesserungsbedarf

Zum Schluss des Gesprächs wurden die Fachpersonen nach konkretem Handlungs- oder Anpassungsbedarf in Bezug auf die Ausgestaltung der Asylsozialhilfe für vorläufig aufgenommene Kinder gefragt. Dabei zeigten sich verschiedene Aspekte.

Alle Fachpersonen äussern sich dahingehend, dass sie eine Annäherung an die sozialhilferechtliche Stellung von Flüchtlingen begrüssen würden:

«Eine Person mit dem F-Ausweis wird die Schweiz nicht verlassen. Also kann man sie eigentlich auch gleich behandeln, was Sozialhilfe anbelangt, wie die anderen.» (SG)

«Ich verstehe es, dass man sagt, ihr solltet nicht hier sein, aber wir geben euch jetzt trotzdem Geld, um euch zu integrieren. Aber auf die andere Seite, diese Leute sind sowieso da. Die Vorläufige Aufnahme ist ein Rechtskörper, ein Konstrukt um der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Genfer Flüchtlingskonvention gerecht zu werden (...) ich [bin] im Zusammenhang mit der Vorläufigen Aufnahme eher dafür, das auszugleichen.» (U)

«Generell bin ich dafür, dass man die Beiträge gleichstellt. Ein Kind hat die gleichen Bedürfnisse, unabhängig vom Status.» (BE)

Die Fachpersonen sehen es aber aufgrund der «politischen Hürden» (SG) als unwahrscheinlich, dass eine solche Angleichung stattfindet. Daher verweisen sie auf einzelne Schritte, die konkret umgesetzt werden können. Dies betrifft zunächst generell die geringe Rechtssicherheit in dem Bereich. Die Fachperson in Uster sagt diesbezüglich: «Die Asylfürsorge ist eines der unausgereiftesten Gesetze, die wir haben, es ist sehr wenig geregelt. Wir warten Gerichtsentscheide ab, aber es gibt auch wenig Entscheide.» In Bezug auf die Kinder sieht die Fachperson in Bern spezifisch einen Handlungsbedarf bei der Ausgestaltung von Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG:

«Die Kantone können das bestimmen. (...) Vielleicht müsste man expliziter erwähnen, was damit gemeint ist, wenn man sagt «muss tiefer sein». Muss tiefer sein um 5%, 10%, oder 5 Franken?» (BE)

Alle Fachpersonen finden es stossend, dass markante Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen und sehen diesbezüglich Harmonisierungsbedarf:

«Man kann eine Regelung gesamthaft machen, unabhängig vom Föderalismus, (...), dass alle die Verringerung des GBL gleich handhaben. Dass der eine 30% macht, der andere 40%, der andere 10%. Dass man sich auf eine Kürzung einigt. (...) Zum Beispiel Basel hat nur wenig gekürzt, wenn es dort geht, wieso nicht in anderen Kantonen. Dass man es schweizweit gleich handhabt, das ist das A und O.» (BE)

Während in Uster und St. Gallen dieser Harmonisierungsbedarf in Bezug auf den GBL erwähnt wird, betont die Fachperson in Bern, dass dies insbesondere bei den SIL angebracht ist, weil «am Ende hat ja eigentlich jedes Kind dieselben Bedürfnisse.»

Abgesehen von der Harmonisierung sieht die Fachperson in Uster, insbesondere aufgrund der «Auffangleistung» durch die SIL, hinsichtlich der Teilhabe von vorläufig aufgenommenen Kindern kaum einen Handlungsbedarf. Sie erwähnt hingegen andere Problembereiche wie die Wohnungssituation, die in weiterführenden Forschungsprojekten zu betrachten sind.

3.6 Zwischenfazit aus den Expertengesprächen

Die Aussagen der Fachpersonen zeigen zunächst auf, dass erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen, was von allen als faktisch und rechtlich unbefriedigende Situation angesehen wird. Der vielfach in der Lehre angesprochene Harmonisierungsbedarf bestätigt sich entsprechend durch die Aussagen der Fachpersonen.¹²⁴

Die Expertengespräche zeigen auf, dass die Situation vorläufig aufgenommener Kinder von verschiedenen Aspekten beeinflusst wird und die finanziellen Mittel eine Komponente davon darstellen.

¹²⁴ Vgl. zur Forderung der Harmonisierung WIZENT, Sozialhilferecht, 430.

Es scheint für die Fachpersonen eher schwierig zu sein, die Situation der Kinder zu beschreiben, da sie diese im Regelfall auch nur selten sehen und eher indirekt über die Eltern mit ihnen in Kontakt stehen.¹²⁵

Eher nicht bestätigt durch die Aussagen der Fachpersonen wird die Erfüllung des migrationspolitischen Zwecks der tieferen Unterstützungsleistungen. Es wird weder ein anderer Bedarf vorläufig aufgenommenen Kinder im Vergleich zu anderen Kindern festgestellt, noch scheint die Anreizwirkung zur beruflichen Integration bei Familien zu greifen. Tatsächlich zeigt sich in der Praxis eher, dass die Fachpersonen auf Sanktionen mit Kürzungsfolgen verzichten, da die ohnehin bereits tiefen Unterstützungsleistungen sonst keine Existenzsicherung mehr gewährleisten würden. Auf Pflichtverletzungen u.a. im Zusammenhang mit mangelnden Bestrebungen der beruflichen Integration können die Fachpersonen also nicht wie in der Regelsozialhilfe reagieren, was eine Umsetzung des Prinzips des «Förderns und Forderns» erschwert und der Grundausrichtung des «aktivierenden Sozialstaates» entgegensteht.¹²⁶

In Bezug auf die einzelnen Leistungen scheint ein tieferer GBL aus Sicht der Fachpersonen dort problematisch, wo er entweder massiv tiefer als in der Regelsozialhilfe liegt (wie für eine Einzelperson in St. Gallen) oder nicht durch entsprechenden Spielraum mit den SIL kompensiert werden kann (wie in Bern). Auch in der Literatur ist bekannt, dass es in der Praxis immer wieder zu Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen GBL und SIL kommt. Grundsätzlich ist aufgrund des Individualisierungsprinzips im begründeten Einzelfall auch eine situationsbedingte Leistung zu gewähren, wenn diese eigentlich den entsprechenden Ansatz im GBL übersteigt.¹²⁷ Dennoch ist zu berücksichtigen, dass der GBL der «Abdeckung eines bei vielen Personen regelmässig auftretenden Bedarfs»¹²⁸ dient. Weisen die SIL in der Asylsozialhilfe grundsätzlich einen Kompensationscharakter auf, da der GBL zu niedrig ist, um die entsprechenden Bedarfe zu decken, würde dies die Grundlogik der Aufteilung in allgemeinen Lebensunterhalt und besonderen Lebensunterhalt untergraben. Die Aussagen der Fachpersonen scheinen zumindest Anlass für eine vertiefte Prüfung dieses Umstands in weiterführender Forschung zu geben. Gleichzeitig scheint auch die mehrfache Erwähnung der grossen Bedeutung von Stiftungen darauf hinzudeuten, dass Einschränkungen im Unterstützungsumfang durch karitative Leistungen ausgeglichen werden. Obwohl Spenden aus Sicht der Lebensrealitäten der vorläufig aufgenommenen Kinder zu begrüßen sind, ist sicherzustellen, dass diese nicht systematisch als «Ersatz» sozialhilferechtlicher Leistungen genutzt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Existenzsicherung von Personen der Asylsozialhilfe nicht mehr als gesicherter Rechtsanspruch umgesetzt wird, sondern abhängig vom Wohlwollen von karitativen Stiftungen wird. Das

¹²⁵ Zu beachten ist, dass dies in jedem Fall lediglich die Perspektive der Fachpersonen der Asylsozialdienstes wiedergibt. Das Forschungsdesign gibt nicht die tatsächlich wahrgenommene Lebensrealität der Kinder wieder.

¹²⁶ Vgl. Kap 2.2.1

¹²⁷ WIZENT, Sozialhilferecht, 215.

¹²⁸ WIZENT, Sozialhilferecht, 214.

Bedarfsdeckungsprinzip, welches als zentrales Strukturmerkmal der Sozialhilfe zu beachten ist, muss denn auch in der Asylsozialhilfe eingehalten werden.¹²⁹

Die Aussagen der Fachpersonen weisen darauf hin, dass den SIL für eine kinderspezifische Individualisierung der sozialhilferechtlichen Unterstützung dort eine grosse Rolle zugeschrieben wird, wo diese im Ermessen der Fachpersonen in höherem Umfang gesprochen werden können, also insbesondere in Uster. In Bern hingegen, wo die SIL lediglich einen Zehntel so hoch sind, schätzt die Fachperson deren Relevanz für die kinderspezifische sozialhilferechtliche Unterstützung als wenig bedeutend ein. Ein gewisser Umfang der SIL scheint entsprechend förderlich für eine Individualisierung der Sozialhilfe auf kinderspezifische Bedürfnisse zu sein. Die Aussagen der Fachperson aus Bern zeigen zudem, dass in der Praxis Fragen der Rechtsgleichheit zwischen Kindern in der Regelsozialhilfe und der Asylsozialhilfe aufgeworfen werden, wenn die SIL unterschiedlich gehandhabt werden.

Im Rahmen der Experteninterviews konnte für die drei gewählten Asylsozialdienste Einblicke in den Vollzug der Asylsozialhilfe und die spezifische Situation vorläufig aufgenommener Kinder gewonnen werden. Nun soll im folgenden Kapitel die Ausgestaltung der Unterstützungsansätze in der Asylsozialhilfe aus rechtlicher Perspektive betrachtet werden.

¹²⁹ WIZENT, Sozialhilferecht, 434.

4 Die Ausgestaltung der Asylsozialhilfe für vorläufig aufgenommene Kinder aus rechtlicher Sicht

Mit der offenen Formulierung, dass «der Ansatz für die Unterstützung (...) unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung» liegt, bietet Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG den Kantonen Spielraum bei der konkreten Festsetzung und Ausrichtung der Sozialhilfe für vorläufig aufgenommene Personen. Wie die Expertengespräche sowie die Analyse der Unterstützungsleistungen in den anderen Kantonen¹³⁰ zeigen, wird dieser in den Kantonen unterschiedlich genutzt.

In rechtlicher Hinsicht stellt sich nun in einem ersten Schritt die Frage, inwiefern Grundrechts- und Zielnormen des übergeordneten Völker- und Verfassungsrechts Vorgaben für die Asylsozialhilfe schaffen, die die Kantone in Bezug auf eine migrationspolitische Relativierung des Zugangs zum sozialen Existenzminimum für vorläufig aufgenommene Kinder zu beachten haben (Ziffer 4.1). In einem zweiten Schritt wird zu untersuchen sein, inwieweit Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG mit Blick auf vorläufig aufgenommene Kinder diesen übergeordneten Vorgaben entspricht bzw. so ausgelegt werden kann, dass er den definierten völker- und verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht wird. Dazu erfolgt in Kap. 4.2 eine kinderspezifische Auslegung von Art. 86 Abs. 1 AIG nach dem traditionellen Kanon von Auslegungselementen der juristischen Methodenlehre.¹³¹

4.1 Völker- und verfassungsrechtliche Vorgaben für die Sozialhilfeleistungen von vorläufig aufgenommenen Kindern

Das nachfolgende Kapitel thematisiert sowohl direkt anspruchsbegründende als auch programmatische Normen, die einen Bezug zur Ausgestaltung eines Existenzminimums für Kinder haben. Eine zentrale Stellung nehmen Grundrechtsnormen ein, die einerseits eine subjektiv-rechtliche Normschicht aufweisen und individuelle, justiziable Ansprüche vermitteln. Dies setzt allerdings voraus, dass sie genügend konkretisiert sind. Andererseits weisen sie eine objektiv-rechtliche Normschicht auf, indem sie Grundsatznormen und Wertentscheidungen umfassen, die «eine Wertordnung konstituieren, die (...) das gesamte menschliche Zusammenleben erfassen will und nach einer entsprechenden Umsetzung durch die gesamte Rechtsordnung verlangt»¹³². Dieser Grundrechtsverwirklichungsauftrag ergibt sich aus dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit, richtet sich an Staatsorgane und Behörden aller Ebenen und wird in Art. 35 Abs. 1 BV nochmals explizit festgehalten.¹³³ In ihrer programmatischen Bedeutung bilden die Grundrechte den Massstab und das Ziel staatlicher Ordnung.¹³⁴ Sie nehmen zudem eine

¹³⁰ SODK, Unterstützungsleistungen.

¹³¹ KRAMER/ARNET, 6.

¹³² WALDMANN, Grundrechtsverwirklichung, Rn. 2; Vgl. auch BELSER/WALDMANN, Grundrechte I, 24ff.

¹³³ WALDMANN, Grundrechtsverwirklichung, Rn. 10.

¹³⁴ WALDMANN, Grundrechtsverwirklichung, Rn. 14.

«flankierende Funktion» wahr, indem sie als Auslegungshilfe und bei der Konkretisierung offener Verfassungsnormen von rechtssetzenden und rechtsanwendenden Instanzen heranzuziehen sind.¹³⁵

4.1.1 Förderung der Chancengleichheit (Art. 2 Abs 3 BV)

Nach Art. 2 Abs. 3 BV hat die schweizerische Eidgenossenschaft für eine möglichst grosse Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern zu sorgen. Diese Chancengleichheit umfasst, dass alle Personen die gleiche Chance haben sollen, sich «aufgrund eigener Leistungen zu entfalten», wobei die historische Betrachtung des Artikels klar zeigt, dass damit nicht die Kompensation «unterschiedlicher Startchancen» gemeint ist.¹³⁶ Es sollen also nicht tatsächliche Unterschiede gemindert werden, sondern allen faire «Zugangs- und Lebenschancen» eröffnet werden.¹³⁷ In seinem normativen Gehalt verbietet die Chancengleichheit dem Staat, die bestehenden Ungleichheiten durch sein Handeln zu verstärken oder ungleiche Chancen zu erzeugen.¹³⁸

Den in Art. 2 BV stipulierten Staatszielen kommt in erster Linie programmatische Bedeutung zu. Sie sind zwar verbindlich, bedürfen aber der Konkretisierung und überlassen dem Gesetzgeber und den rechtsanwendenden Behörden grosse Gestaltungsspielräume.

In Bezug auf die Ausgestaltung der Sozialhilfe lässt sich somit aus Art. 2 Abs. 3 BV kein direkter Anspruch auf eine bestimmte Höhe eines Existenzminimums ableiten. Die normative Funktion der Chancengleichheit kann aber einschlägig sein, wenn die existenzsichernden Leistungen so ausgestaltet sind, dass sie lediglich ein physisches Überleben sichern, die soziale Teilhabe an einer Gesellschaft aber faktisch ausschliessen. Es kann als fraglich betrachtet werden, ob Leistungen, die das soziale Existenzminimum deutlich unterschreiten, tatsächlich «faire Zugangs- und Lebenschancen» ermöglichen, gerade wenn es sich um Kinder handelt. Sozialwissenschaftliche Studien lassen zumindest darauf schliessen, dass sich geringe finanzielle Mittel bei Kindern negativ auf den Zugang zu Lern- und Erfahrungsmöglichkeiten im Bildungs- und Freizeitbereich auswirken, häufig mit entsprechenden langfristigen Folgen auf die Lebensgestaltung.¹³⁹ Folglich wird auch in der juristischen Lehre argumentiert, dass mit Blick auf die Chancengleichheit für Kinder «zumindest eine sorgfältige Interessensabwägung verfassungsrechtlich geboten» sei, die die langfristigen Kosten und den Nutzen von sozialhilferechtlichen Ausgestaltungen betrachtet.¹⁴⁰

¹³⁵ BELSER, Rn. 8.

¹³⁶ BELSER, Rn. 16.

¹³⁷ BELSER, Rn. 16.

¹³⁸ EHRENZELLER, Rn. 22.

¹³⁹ Vgl. CHASSÉ/ZAHNDER/RASCH, 121ff.; HOLZ/LAUBSTEIN/STHAMER, 12ff.; HÖGLINGER/HEUSSER/SAGER/COULLERY/AKKAYA/MÖSCH, 9ff.

¹⁴⁰ COULLERY, Verfassungsanspruch, Rn. 34.

4.1.2 Menschenwürde (Art. 7 BV) und Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV)

Die in Art. 7 BV stipulierte Garantie der Menschenwürde leitet den Grundrechtskatalog ein und ist nicht nur selbst ein unmittelbar anspruchsbegründendes Individualgrundrecht, sondern auch Kern- und Orientierungspunkt aller anderen Grundrechte. Die Menschenwürde stellt eine Richtlinie für die Interpretation anderer Grundrechte dar und drückt auf programmatischer Ebene eine generelle Zielsetzung und Zweckbestimmung der Verfassung aus.¹⁴¹

Positiv bestimmt umfasst die Menschenwürde in ihrem materiellen Kerngehalt, dass alle Menschen als Subjekte und niemals als Objekte zu behandeln sind (sogenannte Objektformel).¹⁴² Dieser Ansatz hat auch das bis zum 20. Jahrhundert vorherrschende Kinderbild verändert, indem Kinder basierend auf der Menschenwürde nicht mehr als Objekte, sondern als Subjekte und Rechtsträger betrachtet werden.¹⁴³

Aus der Menschenwürde lässt sich ein Anspruch auf existenzsichernde Leistungen ableiten, da eine Degradierung zum Objekt anzunehmen ist, wenn ein Mensch in einen Zustand existenzieller Not gebracht oder darin belassen wird.¹⁴⁴ Deshalb steht in engem Zusammenhang zu dieser Norm Art. 12 BV, der ein Recht auf Hilfe in Notlagen sichert und Anspruch auf Mittel, «die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind», begründet. Bei der Frage danach, welche qualitativen Massstäbe ein solches «menschenwürdiges Dasein» erfüllen muss, zeigt sich die bundesgerichtliche Rechtsprechung bis anhin restriktiv und sieht darin lediglich einen Anspruch auf «die in einer Notlage im Sinne einer Überbrückungshilfe unerlässlichen Mittel (in Form von Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinischer Grundversorgung), um überleben zu können, wobei sich diese minimale individuelle Nothilfe auf das absolut Notwendige beschränkt».¹⁴⁵ Art. 12 BV sichert in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung demnach lediglich ein biologisch-physiologisches Überleben, während der Aspekt der sozialen Teilhabe nicht erfasst wird.

Dennoch lässt sich auf Basis der Menschenwürdenorm unschwer argumentieren, dass diese einen qualitativen Massstab für Unterstützungsleistungen setzt, der höher liegt als die Sicherung eines rein physischen Überlebens. Dies zeigt nicht nur die kontroverse Diskussion um Art. 12 BV in der schweizerischen Lehre¹⁴⁶, sondern auch ein Blick in die deutsche Lehre, in der nicht nur die Bedrohung der physischen Existenz, sondern auch die Reduktion eines Menschen auf seine biologischen Grundbedürfnisse und damit der Verlust der Möglichkeit, durch den Zugang zu wichtigen Bereichen des sozialen Lebens die eigene Persönlichkeit zu entfalten, als Verletzung der Menschenwürde

¹⁴¹ SCHWEIZER/SPENLÉ, Rn. 20.

¹⁴² SCHWEIZER/SPENLÉ, Rn. 22.

¹⁴³ FERCSIK/CLAUSEN, 182.

¹⁴⁴ COULLERY, Verfassungsanspruch, Rn. 4.

¹⁴⁵ BGE 142 V 513, E.5.1.; Daher ist Art. 12 BV in der Praxis lediglich für Nothilfe relevant. Diese wird gesprochen, wenn kein Anspruch auf Sozialhilfe besteht, namentlich für Ausländer, die über kein Aufenthaltsrecht in der Schweiz verfügen; Vgl. auch MÜLLER, Rn. 6; DUBEY, Rn. 15.

¹⁴⁶ Vgl. COULLERY, Verfassungsanspruch, Rn. 15; DUBEY, Rn. 21ff.; GÄCHTER/WEDER, Rn. 94ff.; GORDZIELIK, 293ff.;

betrachtet wird.¹⁴⁷ Schwere Formen sozialer und kultureller Exklusion und ein «Dahinvegetieren», ohne Aussicht auf soziale Interaktion, stellen dieser Argumentation zufolge ebenfalls eine Verletzung der Menschenwürde dar.¹⁴⁸ Zu berücksichtigen ist zudem, wie sich eine Situation konkret auf die Betroffenen auswirkt. Kinder sind eine vulnerable Personengruppe, auf die sich soziale und kulturelle Exklusion besonders negativ auswirken kann.¹⁴⁹

Die Menschenwürdenorm ist nach übereinstimmender Lehrmeinung zwar zu «abstrakt und vage»¹⁵⁰, um darauf basierend die genaue Höhe eines menschenwürdigen Existenzminimums festzulegen. Sie setzt aber einen qualitativen Rahmen, indem ein Leistungsniveau verlangt wird, das Kindern soziale Teilhabe ermöglicht. Die Sozialhilfe muss mit Blick auf die besondere Vulnerabilität von Kindern so ausgestaltet sein, dass deren Zugang zu einem sozialen Existenzminimum gesichert ist.¹⁵¹

4.1.3 Persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV)

Unter den sachlichen Schutzbereich der persönlichen Freiheit fallen - nebst den explizit in Art. 10 Abs. 2 BV erwähnten Teilgehalten der körperlichen und geistigen Unversehrtheit und der Bewegungsfreiheit gemäss ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung alle sogenannten elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung.¹⁵² Die persönliche Freiheit garantiert die Selbstbestimmung und die individuelle Lebensgestaltung.¹⁵³ Aktivitäten, ohne die eine gesellschaftliche Teilhabe stark erschwert wird, lassen sich im Grundsatz ebenfalls diesem Schutzbereich zuordnen. Dies hat auch das Bundesgericht in Teilbereichen bestätigt, in dem es das «menschliche Grundbedürfnis, in seinem sozialen Kontext zu kommunizieren» als Ausprägung der persönlichen Freiheit und auch im Rahmen der Menschenwürde anerkennt.¹⁵⁴ Weiter gehören zur persönlichen Entfaltung namentlich die Möglichkeit, Beziehungen zu anderen Menschen zu knüpfen und am sozialen Leben teilzuhaben¹⁵⁵, einschliesslich der Integration in eine Gemeinschaft. Bezogen auf Kinder können altersspezifische Bedürfnisse und Entwicklungsmöglichkeiten unter die elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung subsumiert werden.¹⁵⁶ Art. 11 Abs. 1 BV, der Kindern einen «Schutz ihrer Unversehrtheit» und die «Förderung ihrer Entwicklung» garantiert, kann den Schutzbereich der persönlichen Freiheit kinderspezifisch konkretisieren. Die Frage, was als elementare

¹⁴⁷ HÖMIG/WOLFF, Rn. 4.

¹⁴⁸ LOHMANN, 52ff.

¹⁴⁹ Vgl. TOPHOVEN/LIETZMANN/REITER/WENZIG, 67ff; STUTZ/STETTLER/DUBACH/GERFIN, 37ff.

¹⁵⁰ WIZENT, Sozialhilferecht, 72ff.

¹⁵¹ COULLERY, Verfassungsanspruch, Rn. 38.

¹⁵² Anstatt vieler: BGE 97 I 45 E. 3ff.

¹⁵³ SCHWEIZER/BONGIOVANNI/BOLLMANN, Rn. 96.

¹⁵⁴ BGE 131 V 9 E. 3.5.3.

¹⁵⁵ BGE 133 I 110 E. 5.2.

¹⁵⁶ HÖGLINGER/HEUSSER/SAGER/COULLERY/AKKAYA/MÖSCH, 25.

Persönlichkeitsentfaltung zu gelten habe, ist demnach für Kinder unter Umständen anders zu beantworten als für Erwachsene.¹⁵⁷

Unterstützungsleistungen, die für Kinder langfristig lediglich ein biologisches Überleben sichern, werden kaum ermöglichen, am sozialen Leben teilzuhaben, was für Kinder aufgrund der Bedeutung für ihre soziale und persönliche Entwicklung verstärkt zu berücksichtigen ist. Dementsprechend lässt sich auch aus Art. 10 BV argumentativ ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf ein soziales Existenzminimum ableiten.

4.1.4 Schutz und Entwicklungsförderung der Kinder (Art. 11 BV)

Die Bundesverfassung spricht Kindern mit Art. 11 BV einen Anspruch auf «besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung» zu. Während die Bundesverfassung von 1874 noch keine spezifischen Kinderrechte enthielt, ist Art. 11 BV Ausdruck eines Paradigmenwechsels, im Zuge dessen Minderjährige nicht mehr nur als Schutzbedürftige, sondern in einem erweiterten Verständnis als Trägerinnen individueller Rechte anerkannt wurden.¹⁵⁸ Art. 11 Abs. 1 BV lässt sich vor diesem Hintergrund als «ein Element der Bundesverfassung» verstehen, «welches das Grundrechtsverständnis auf Minderjährige und die Achtung ihrer Rechte ausrichten will».¹⁵⁹ Die Betonung dieses kinderspezifischen Grundrechtsverständnisses ist mitunter darauf zurückzuführen, dass die allgemeine Grund- und Menschenrechtspraxis oftmals nur begrenzt den Bedürfnissen und Situationen von Kindern angepasst ist.¹⁶⁰ Indem das Kindeswohl zur Verfassungsnorm erklärt wird, wird dessen Bedeutung auf höchster Erlassstufe zum Ausdruck gebracht.¹⁶¹ Der persönliche Schutzbereich erstreckt sich dabei – wie generell bei den Grundrechten – auf alle Kinder, die sich in der Schweiz aufhalten oder sonst unter Jurisdiktion der Schweiz stehen, unabhängig vom ausländerrechtlichen Status.¹⁶² Kindern wird im Sinne einer gesellschaftlichen Gruppe Anspruch auf besonderen Schutz und auf Förderung ihrer Entwicklung zugeschrieben, wobei besonderen Lebensumständen, wie Armutsbetroffenheit oder Fluchthintergrund, sowie altersspezifischen Bedürfnissen Rechnung getragen werden muss.¹⁶³

Obwohl die Formulierung und die systematische Einordnung im Grundrechtskatalog dies suggeriert, wird in der Lehre kontrovers diskutiert, inwieweit direkte, justiziable Leistungsansprüche aus Art. 11 BV abgeleitet werden können.¹⁶⁴ Die herrschende Lehre anerkennt, dass Art. 11 BV potenzielle Lücken im Grundrechtsschutz zu füllen vermag und justiziable Achtungspflichten sowie eine besondere,

¹⁵⁷ WYTTEBACH, Rn. 24.

¹⁵⁸ WYTTEBACH, Rn. 1.

¹⁵⁹ WYTTEBACH, Rn. 6.

¹⁶⁰ WYTTEBACH, Rn. 7.

¹⁶¹ COULLERY, Verfassungsanspruch, Rn. 36.

¹⁶² WYTTEBACH, Rn. 7.

¹⁶³ WYTTEBACH, Rn. 18.

¹⁶⁴ BELSER/WALDMANN, Grundrechte II, 103.

explizite Schutzpflicht enthält.¹⁶⁵ In der neueren Lehre wird auch die Haltung vertreten, dass Teilgehalte des Unversehrtheitsschutzes als Individualanspruch gelten gemacht werden können, weil Art. 11 BV nicht unbestimmter ist als andere Verfassungsgarantien¹⁶⁶ und sich demnach im Einzelfall justiziable Ansprüche ableiten lassen.¹⁶⁷ Die Lehre kommt beim Teilgehalt der Entwicklungsförderung zu ähnlichen Schlüssen. Eine direkt anspruchsbegründende Verpflichtung des Staates kann aus Art. 11 BV abgeleitet werden, wenn es um die Förderung elementarer Aspekte der Persönlichkeitsentwicklung von Kindern geht und der Leistungsumfang so eng bemessen ist, dass keine «grundlegenden Fragen der Verteilung materieller Mittel im Gemeinwesen» aufgeworfen werden.¹⁶⁸

Unbestritten ist weiter, dass mit Art. 11 BV das Kindeswohl als programmatisches Richtkonzept auf Verfassungsstufe als zentrales Anliegen anerkannt wird, welches sowohl vom Gesetzgeber als auch den rechtsanwendenden Behörden besonders berücksichtigt werden muss.¹⁶⁹ Die kantonalen Vollzugsbehörden sehen sich deshalb durch Art. 11 Abs. 1 BV verpflichtet, «bei der Interpretation und Anwendung von Rechtssätzen den besonderen Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung zu tragen»¹⁷⁰.

Art. 11 BV kann demnach auch bei der Bestimmung eines Leistungsniveaus in der Sozialhilfe herangezogen werden. So kam das Bundesgericht 2018 zum Schluss, dass «der sozialhilferechtliche Anspruch des Kindes gestützt auf Art. 11 BV die notwendigen Mittel für eine für die kindliche Entwicklung unentbehrliche Pflege, Erziehung und Betreuung» und insofern «über die reine Existenz hinausgehende Mittel» erfasse.¹⁷¹ Aus Art. 11 BV lässt sich also einerseits programmatisch ableiten, dass Kindern ein soziales Existenzminimum zu garantieren ist. Die neuere Rechtsprechung des Bundesgerichts öffnet zudem die Türe, um im Einzelfall sozialhilferechtliche Ansprüche in der Höhe eines sozialen Existenzminimums basierend auf Art. 11 BV geltend zu machen, sofern es um elementare Aspekte der Persönlichkeitsentfaltung geht.¹⁷²

4.1.5 Förderung von Kindern in ihrer sozialen Integration (Art. 41 Abs. 1 Bst. g BV)

Art. 41 Abs. 1 Bst. g BV verpflichtet Bund und Kantone sich dafür einzusetzen, dass «Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden sowie ihre Gesundheit gefördert wird». Damit wird ein wesentliches Element der Sozialpolitik aufgegriffen und der Schutz

¹⁶⁵ WYTTENBACH, Rn. 17.

¹⁶⁶ Vgl. beispielsweise Kap. 4.1.2. zur Menschenwürde.

¹⁶⁷ WYTTENBACH, Rn. 17.

¹⁶⁸ MÜLLER/SCHEFER, 812.

¹⁶⁹ Urteil des Bundesgerichts 8C_25/2018 vom 19. Juni 2018, E. 4.1.

¹⁷⁰ Urteil des Bundesgerichts 8C_25/2018 vom 19. Juni 2018, E. 4.1.

¹⁷¹ Urteil des Bundesgerichts 8C_358/2018 vom 22. Oktober 2018, E. 4.2.

¹⁷² HÖGLINGER/HEUSSER/SAGER/COULLERY/AKKAYA/MÖSCH, 26.

und die Persönlichkeitsförderung von Kindern als Querschnittsaufgabe ausgedrückt.¹⁷³ Der Artikel gehört zum Kapitel der Sozialziele und ist ein verfassungsrechtliches Bekenntnis zur Sozialstaatlichkeit. Obwohl die Sozialziele keine einklagbaren Individualansprüche vermitteln und die rechtliche Tragweite unter anderem durch Verweis auf die persönliche Selbstverantwortung und die Subsidiarität eingeschränkt ist, zeugt die Verankerung in einem eigenen Kapitel von ihrer Bedeutung für die Verwirklichung der Grundrechte, Bürgerrechte und politischen Rechte.¹⁷⁴ Bund und Kantone müssen die formulierten Ziele innerhalb ihrer – durch andere Normen begründeten – Zuständigkeiten umsetzen und bei einer verfassungskonformen Auslegung von kantonalem Sozialhilferecht berücksichtigen.¹⁷⁵ Im Hinblick auf sozialhilferechtliche Leistungen weist ein Teil der Lehre darauf hin, dass insbesondere das im Verfassungstext explizit erwähnte Teilziel der sozialen Integration nicht erfüllt wird, wenn Kinder Sozialhilfe erhalten, deren Leistungsniveau auf biologische Grundbedürfnisse reduziert ist, indem es sich eher am absoluten als am sozialen Existenzminimum orientiert.¹⁷⁶ Die kindergerechte Entwicklung der Persönlichkeit, auf die Art. 41 Abs. 1 Bst. g mitunter abzielt¹⁷⁷, würde dadurch massiv erschwert.¹⁷⁸

4.1.6 Recht auf Leistungen der sozialen Sicherheit, angemessenen Lebensstandard und auf Spiel, Erholung und Teilnahme am kulturellen Leben (Art. 26 Abs. 1 KRK, Art. 27 Abs. 1 KRK und Art. 31 Abs. 1 KRK)

Im völkerrechtlichen Kontext ist für den Schutz der Kinder insbesondere die UNO-Kinderrechtskonvention (KRK) von Bedeutung, die für die Schweiz 1997 in Kraft getreten ist. Sie wird zu den universell angelegten UNO-Menschenrechtsübereinkommen gezählt, formuliert Garantien der beiden UNO-Menschenrechtspakte aus der spezifischen Sicht der Kinder und ergänzt diese mit einigen kinderspezifischen Garantien. Die KRK schafft einen weltweiten Mindeststandard, der von den Vertragsstaaten einzuhalten ist.¹⁷⁹ Als allgemeine Verpflichtung ist von den Vertragsstaaten beispielsweise das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen¹⁸⁰ und die Vertragsstaaten müssen alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen zur Verwirklichung der Kinderrechte treffen¹⁸¹. Die KRK ist ein verbindlicher völkerrechtlicher Vertrag mit normativem Gehalt.¹⁸² Nebst diesen allgemeinen Garantien sieht die KRK im Bereich der sozialen Sicherheit spezifische Einzelgarantien vor. Diese sind in Anlehnung an den Internationalen Pakt über soziale,

¹⁷³ EGLI/SCHWEIZER, Rn. 87.

¹⁷⁴ EGLI/SCHWEIZER, Rn. 12.

¹⁷⁵ EGLI/SCHWEIZER, Rn. 13; COULLERY, kinderspezifische Anliegen, 54.

¹⁷⁶ COULLERY, kinderspezifische Anliegen, 64.

¹⁷⁷ EGLI/SCHWEIZER, Rn. 87.

¹⁷⁸ COULLERY, kinderspezifische Anliegen, 64.

¹⁷⁹ BIAGGINI, 26.

¹⁸⁰ Vgl. Art. 3 KRK.

¹⁸¹ Vgl. Art. 4 KRK.

¹⁸² BIAGGINI, 39.

wirtschaftliche und kulturelle Rechte ausgestaltet und als Leistungs- und Schutzgarantien mit programmatischem Charakter zu verstehen.¹⁸³

Verschiedene Rechte der KRK sind bei der Ausgestaltung der Sozialhilfe für Kinder zu berücksichtigen. So ist mit Art. 26 Abs. 1 KRK das Recht jedes Kindes «auf Leistungen der sozialen Sicherheit» durch die Vertragsstaaten zu anerkennen und dessen «volle Verwirklichung» ist sicherzustellen. Die Aufnahme dieses Rechts kann als «unusual and somehow surprising»¹⁸⁴ gesehen werden, weil Kinder zumeist nicht die direkten Empfänger von Leistungen der sozialen Sicherheit sind und Art. 26 Abs. 1 KRK somit als indirektes Recht zu verstehen ist. Die Aufnahme eines Rechts auf Leistungen der sozialen Sicherheit in die KRK will demnach betonen, dass die Perspektive der Kinderrechte bei der Ausgestaltung und Umsetzung des Systems der sozialen Sicherheit berücksichtigt werden muss.¹⁸⁵

Hinsichtlich der qualitativen Ausgestaltung von Leistungen der sozialen Sicherheit ist weiter Art. 27 KRK zu beachten, der das Recht jedes Kindes auf «einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard» stipuliert. Der Lebensstandard von Kindern soll demzufolge nicht auf die Befriedigung grundlegender Existenzsicherung wie Nahrung und Unterkunft begrenzt sein, sondern enthält weitere Aspekte der gesellschaftlichen Teilhabe.¹⁸⁶ Art. 27 KRK fordert einen Lebensstandard, der die altersgerechte Entwicklung eines Kindes ermöglicht und sein «holistic development into a fully and well-functioning adult person»¹⁸⁷ fördert. Dies geht über rein materielle Bedürfnisse hinaus und ist nur möglich, wenn Kinder in der Gesellschaft, in der sie aufwachsen, in sozialen, politischen und kulturellen Aspekten in Kontakt treten können. Art. 27 KRK schafft einen Nexus zwischen einem angemessenen Lebensstandard und der körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung eines Kindes.¹⁸⁸ Damit wird gesellschaftliche Teilhabe zum «integralen Bestandteil des angemessenen Lebensstandards», der für Kinder gesichert sein soll.¹⁸⁹ Art. 27 KRK zielt also auf das Leistungsniveau eines sozialen Existenzminimums ab. Dies wird in Art. 31 Abs. 1 KRK weiter konkretisiert, in dem das Recht des Kindes auf «Ruhe und Freizeit (...), auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung sowie auf freie Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben» anerkannt wird. Indem die zentrale Bedeutung von Freizeit und Spiel für die Entwicklung und Persönlichkeitsentfaltung von Kindern betont wird, werden diese Aspekte implizit zu Teilaspekten des von Art. 27 KRK geschützten angemessenen Lebensstandards.¹⁹⁰ Damit wird untermauert, dass die soziale Teilhabe durch Freizeit- und Spielaktivitäten bei Kindern eng verknüpft ist mit ihrer Persönlichkeitsentfaltung und einer altersgerechten Entwicklung und somit das soziale

¹⁸³ SCHMAHL, Introduction CRC, Rz. 32.

¹⁸⁴ SCHMAHL, Social Security, Rn. 2.

¹⁸⁵ SCHMAHL, Social Security, Rn. 2.

¹⁸⁶ GORDZIELIK, 219.

¹⁸⁷ SCHMAHL, Development, Rn. 1.

¹⁸⁸ SCHMAHL, Development, Rn. 4.

¹⁸⁹ GORDZIELIK, 220.

¹⁹⁰ COULLERY, Verfassungsanspruch, Rn. 36.

Existenzminimum als bestimmend für ein völkerrechts- und verfassungskonformes Leistungsniveau anzusehen ist.

4.1.7 Zwischenfazit

Grundrechtliche Ansprüche und programmatische Normen der Bundesverfassung bzw. der Kinderrechtskonvention schaffen einen qualitativen Rahmen, der bei der Ausgestaltung der Sozialhilfe für vorläufig aufgenommene Kinder zu einem sozialen Existenzminimum als Leistungsniveau verpflichtet. Bei Kindern sind der Zugang zu Freizeit- und Spielaktivitäten und die soziale Teilhabe eng verknüpft mit ihrer Persönlichkeitsentfaltung und einer dem Alter entsprechenden Entwicklung. Sie haben mit den Normen der Menschenwürde, der persönlichen Freiheit und Teilgehalten von Art. 11 BV deshalb einen grundrechtlichen Anspruch auf ein soziales Existenzminimum. Dieses soziale Existenzminimum wird ebenfalls durch programmatische Normen (Kindeswohl nach Art. 11 BV, Förderung der Chancengleichheit nach Art. 2 Abs. 3 BV und Sozialziel nach Art. 41 Abs. 1 Bst. g BV, sowie programmatische Leistungsrechte der KRK, wie das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard) postuliert.

Nebst den aufgeführten Grundrechten ist weiter zu beachten, dass der Zugang zu einem sozialen Existenzminimum auch für die Ausübung anderer Grundrechte von Bedeutung ist. So argumentieren etwa COULLERY und GORDZIELIK, dass Kinder Grundrechte wie etwa die Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV) nicht wahrnehmen können, wenn die Unterstützungsleistungen lediglich an der Befriedigung physischer Grundbedürfnisse orientiert sind, da beispielsweise Mitgliederbeiträge für Vereine nicht bezahlt werden können. Ähnlich kann die Informationsfreiheit (Art. 16 BV) nicht umfassend ausgeübt werden, weil nur eingeschränkt Zugang zu Medien besteht oder die Berufswahlfreiheit (Art. 27 BV), wenn etwa Kosten für Schulbücher in der nachobligatorischen Bildung die finanziellen Mittel übersteigen.

4.2 Auslegung von Art. 86 Abs. 1 AIG

Das vorangehende Kapitel zeigt, dass verschiedene völker- und verfassungsrechtliche Normen den Zugang zu einem sozialen Existenzminimum für Kinder verankern oder zumindest postulieren. Während das soziale Existenzminimum in der Regelsozialhilfe als Referenzkonzept anerkannt ist, weicht Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG explizit von diesem Leistungsziel ab, indem die Leistungen in der Asylsozialhilfe tiefer sein müssen als in der Regelsozialhilfe. Es ist daher zu prüfen, inwiefern Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG mit übergeordnetem Recht vereinbar ist bzw. kinderspezifisch so ausgelegt werden kann, dass er den völker- und verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht wird. Das Kapitel nimmt daher eine grammatikalische, systematische, historische und teleologische Auslegung des Artikels vor, in welche die relevanten Grundrechts- und Zielnormen des Völker- und Verfassungsrechts¹⁹¹

¹⁹¹ Vgl. Kap. 4.1.

einzufließen haben. Bei der systematischen Auslegung wird zwischen der horizontalen Kohärenz innerhalb des AIG und der vertikalen Kohärenz mit übergeordnetem Recht (verfassungskonforme Auslegung) unterschieden.¹⁹²

Mit der Auslegung von Art. 86 Abs. 1 AIG hat sich auch das Berner Verwaltungsgericht in seinem Urteil vom 29. Juni 2022¹⁹³ auseinandergesetzt. Die folgenden Ausführungen schliessen aber insofern eine Forschungslücke, als dass eine kinderspezifische Auslegung des Artikels vorgenommen wird.

4.2.1 Grammatikalische Auslegung

Als Ausgangslage jeder Interpretation ist der Wortlaut und darauf basierende Wortsinn einer Rechtsnorm zu berücksichtigen.¹⁹⁴ Art. 86 Abs. 1 AIG lautet wie folgt:

«Die Kantone regeln die Festsetzung und die Ausrichtung der Sozialhilfe und der Nothilfe für vorläufig aufgenommene Personen. Die Artikel 80a–84 AsylG für Asylsuchende sind anwendbar. Die Unterstützung für vorläufig aufgenommene Personen ist in der Regel in Form von Sachleistungen auszurichten. Der Ansatz für die Unterstützung liegt unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung.»

Auf den ersten Blick hat Satz 4 des Absatzes einen klaren Wortlaut, der für vorläufig aufgenommene Ausländer¹⁹⁵ einen tieferen Ansatz als denjenigen der Regelsozialhilfe vorsieht.

Dennoch ergibt sich in Bezug auf die Situation von Kindern ein grammatikalischer Auslegungsbedarf in verschiedener Hinsicht. Es ist zunächst zu klären, welche Leistungen genau mit «Ansatz» gemeint sind. Weiter stellen sich die Fragen, wie viel tiefer die Ansätze mindestens liegen sollen bzw. maximal liegen dürfen und ob mit Blick auf Kinder eine Differenzierung innerhalb der Gruppe der vorläufig aufgenommenen Ausländer möglich ist. Diese drei Fragen werden auch zur Strukturierung der weiteren Auslegungselemente angewandt.

Der Begriff «Ansatz»

Wie in Kap. (xx) dargestellt, setzt sich die Sozialhilfe aus verschiedenen Leistungen zusammen, namentlich dem GBL und den SIL. Während der GBL die allgemeinen Kosten einer Haushaltsführung umfasst, berücksichtigen die SIL die individuelle gesundheitliche, persönliche, wirtschaftliche und familiäre Situation von unterstützten Personen.¹⁹⁶ In der Logik der Sozialhilfe ist die Vermutung naheliegend, dass sich «Ansatz» auf den GBL bezieht, weil die SIL einzelfallspezifisch gesprochen werden und eine generelle Festsetzung der Höhe von SIL auch in der Regelsozialhilfe nicht erfolgt.

¹⁹² MOSIMANN/VÖLGER WINSKY/PLÜSS, 85.

¹⁹³ BVR 2023, 51ff.

¹⁹⁴ KERN /MÜLLER/ TSCHANNEN, 223.

¹⁹⁵ Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG spricht zwar von vorläufig aufgenommenen «Personen», für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge gilt jedoch die Regelsozialhilfe, wie in Art. 86 Abs. 2 AIG festgehalten wird.

¹⁹⁶ SKOS, Richtlinie C.6.1.

Diese Annahme wird dadurch gestützt, dass die SKOS - im Unterschied zum GBL - für die SIL keine Empfehlung für einen bestimmten Frankenbetrag abgibt. Zudem spricht die SKOS in ihren Dokumenten im Zusammenhang mit GBL immer wieder von «Ansatz»¹⁹⁷. Dafür spricht ebenso ein Blick in die Rechtsprechung, die im erwähnten Fall des Berner Verwaltungsgerichts in Bezug auf Art. 86 Abs. 1 AIG festhält, dass der «strittige tiefere Unterstützungsansatz nur den GBL betrifft»¹⁹⁸.

Im Bereich der Sozialversicherungen, einem sinnverwandten Rechtsgebiet, wird der Begriff «Ansatz» üblicherweise mit einem konkreten Frankenbetrag in Beziehung gesetzt. Dies ist etwa im Bereich der Familienzulagen (Art. 5 FamZG), der Krankenversicherungsgebühren (Art. 70b KVV), des versicherten Verdienstes bei Arbeitslosigkeit (Art. 41 AVIV) oder des beitragspflichtigen Einkommens (Art. 11 AHVV) der Fall. Auch dies stützt die Annahme, dass mit dem Begriff «Ansatz» der GBL als konkreter Frankenbetrag gemeint ist.

Als unklarer in dieser Frage erweisen sich die französische und die italienische Textfassung, die als Folge der Gleichwertigkeit der Amtssprachen gleichermassen zu gewichten sind: Für den Begriff des Ansatzes wird von «aide octroyée» sowie von «entità del sostegno» gesprochen. Dies lässt auf den ersten Blick eher auf ein umfängliches Verständnis der gesamten Leistungen schliessen. Wenn die drei Sprachen aber nicht vollständig übereinstimmen, darf im Rahmen der grammatikalischen Auslegung diejenige Fassung priorisiert werden, die den wahren Rechtssinn der Norm wiedergibt.¹⁹⁹ Da die SKOS in ihren französischen Dokumenten unterschiedliche Begriffe im Zusammenhang mit dem GBL benutzt²⁰⁰, besteht im Vergleich zur deutschen Fassung keine inhaltliche Verknüpfung zwischen dem Ansatzbegriff und dem GBL, sodass die französische und italienische Wortwahl eher zufällig erscheint und eine Priorisierung der deutschen Version angebracht ist, die als einzige Amtssprache ein klares terminologisches Konzept vertritt. Eine grammatikalische Gesamtbetrachtung lässt somit darauf schliessen, dass mit dem Begriff «Ansatz» lediglich der GBL, nicht aber die weiteren Leistungen, wie namentlich die SIL, gemeint sind.

Das Ausmass der Unterschreitung des Ansatzes der Regelsozialhilfe

Keine Schlüsse lassen sich aus dem Wortlaut hinsichtlich der Frage ziehen, wie viel tiefer der Ansatz für vorläufig aufgenommene Personen sein muss, da die Präposition «unter» lediglich das Verhältnis zum Ansatz der Regelsozialhilfe für die einheimische Bevölkerung bezeichnet, aber keine Aussage zur absoluten Höhe des tieferen Ansatzes zulässt. Auch die beiden anderen Amtssprachen (mit den Begriffen «inférieur» bzw. «inferiore») helfen hier nicht weiter.

¹⁹⁷ Vgl. anstatt vieler SKOS, Anpassung Grundbedarf, 2.

¹⁹⁸ BVR 2023, 51ff, E.7.7.1.

¹⁹⁹ TSCHANNEN, Rn. 15.

²⁰⁰ Vgl. SKOS, forfait pour l'entretien, 2, Verwendung des Begriffs «taux»; SKOS, Fact-Sheet, 1, Verwendung des Begriffs «montant»; Die offiziellen Dokumente der SKOS werden nicht auf Italienisch übersetzt.

Die Differenzierung im Ansatz für Kinder und für Erwachsene

Der Wortlaut deutet daraufhin, dass eine Differenzierung innerhalb der Gruppe der vorläufig aufgenommenen Ausländer nicht vorgesehen ist. Zwar werden Kinder nicht explizit genannt, es ist aber davon auszugehen, dass diese bei der Gruppe der vorläufig aufgenommenen Ausländer mitgemeint sind. Auch das Bundesgericht spricht in diesem Zusammenhang von einem «texte clair de la loi»²⁰¹, der Differenzierungen grundsätzlich ausschliesst.

4.2.2 Historische Auslegung

Das historische Auslegungselement betrachtet die Entstehungsgeschichte einer Norm und berücksichtigt ihren Sinn zum Zeitpunkt, als sie geschaffen wurde. Dabei sind subjektiv-historisch der Wille des historischen Gesetzgebers sowie objektiv-historisch das allgemeine Verständnis der entsprechenden Zeit zu berücksichtigen.²⁰² Objektiv-historisch ist jedoch nur bedingt Aufschluss über den Sinn der vorliegenden Norm zu gewinnen, da der öffentliche Diskurs zur Migrationspolitik weitgehend undifferenziert geführt wird und häufig auf Argumentationen für oder gegen Zuwanderung reduziert wird.²⁰³ Daher wird im Folgenden auf die subjektiv-historische Auslegung fokussiert.

Allgemeine Entstehungsgeschichte von Art. 86 Abs. 1 AIG

Ein historischer Überblick über die Entwicklung der Sozialhilfe im Asylbereich zeigt, dass Personen im Asylbereich zunächst weitestgehend gleich wie die inländische Bevölkerung behandelt wurden.²⁰⁴ Mit der steigenden Anzahl Asylgesuchen in den 1980er Jahren wurde die Asylpolitik restriktiver, so dass vermehrt Einschränkungen vorgesehen wurden und Unterstützungsleistungen zusehends nach Personengruppen und asylrechtlichem Status ausdifferenziert wurden. Dies hat - neben anderen Einschränkungen wie dem Sachleistungsvorrang - auch zu Abstufungen im Umfang der Unterstützung geführt.²⁰⁵ Als zentraler Beweggrund hatte der Bundesgesetzgeber seither insbesondere zum Ziel «die Attraktivität der Schweiz als Aufnahmeland für (...) potenzielle Asylsuchende» zu mindern»²⁰⁶.

Vor diesem Hintergrund soll im Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit nun betrachtet werden, welche Ziele der Gesetzgeber konkret mit Art. 86 Abs. 1 AIG Satz 4 verfolgen wollte. Der explizite Verweis auf die tieferen Ansätze wurde mit der Partialrevision des AuG²⁰⁷, die am 1.10.2016 in Kraft

²⁰¹ Urteil des Bundesgerichts 8C_871/2015 vom 2. November 2016, E. 11.

²⁰² FORSTMOSER/VOGT, 582.

²⁰³ Vgl. CASSIDY, ALAN, Alle streiten über Migration, aber was sind die Fakten? Sechs Mythen über die Zuwanderung vom 16.03.2023, <https://www.nzz.ch/report-und-debatte/die-groessten-irrtuemer-ueber-migration-ld.1821490>, (besucht am 16.08.2024).

²⁰⁴ GORDZIELIK, 23; Vgl. für einen ausführlichen historischen Überblick, GORDZIELIK, 21ff.

²⁰⁵ GORDZIELIK, 50.

²⁰⁶ GORDZIELIK, 50.

²⁰⁷ Am 1. Februar 2019 trat eine Totalrevision des Gesetzes in Kraft, welche auch eine Umbenennung des Gesetzes von Ausländergesetz (AUG) in Ausländer- und Integrationsgesetz AIG mit sich brachte. Damit sollte die grosse

getreten ist, aufgenommen.²⁰⁸ Dies galt jedoch mit dem Verweis auf Art. 80a-84 AsylG bereits zuvor, wie im Rahmen der parlamentarischen Diskussion zur AuG-Revision argumentiert wurde.²⁰⁹ Die explizite, aber rein deklaratorische Formulierung im AuG wurde schlussendlich beibehalten, weil sie als «une clarification utile»²¹⁰ verstanden wurde. Inhaltlich wurde aber die Norm nicht nochmals diskutiert, sondern auf die Debatten zum Asylgesetz, namentlich Art. 82 Abs. 3 AsylG, verwiesen.

Um Aufschluss über den Willen des Gesetzgebers zu erhalten, sind daher die Debatten, die im Zusammenhang mit Art. 82 Abs. 3 AsylG geführt wurden, zu betrachten. Obwohl in der kantonalen Praxis früh Differenzierungen bei den Unterstützungsleistungen gemacht wurden, war es den Kantonen bis zur Gesetzesrevision, die 2014 in Kraft trat, freigestellt, dies zu tun. Die tieferen Ansätze waren mit der Gesetzesrevision von 2008 zunächst als Kann-Bestimmung formuliert.²¹¹ Ab der Gesetzesrevision 2014 wurden die Kantone schliesslich verpflichtet, tiefere Unterstützungsansätze für Asylsuchende und in Zusammenhang mit Art. 86 Abs. 1 AIG für vorläufig aufgenommene Ausländer vorzusehen. Der Blick in die Materialien zeigt, dass diese Änderung zu einer Muss-Bestimmung nicht in der Botschaft des Bundesrats vorgeschlagen wurde, sondern in der parlamentarischen Debatte von der Staatspolitischen Kommission des Ständerats eingebracht wurde.²¹² Den Materialien ist jedoch nur begrenzt eine inhaltliche Debatte über den Vorschlag zu entnehmen. Im Zentrum der Diskussion scheint lediglich der Hinweis zu stehen, dass dies ohnehin in den meisten Kantonen bereits so gemacht wurde und entsprechend auch ein Eingriff in die kantonale Kompetenz vertretbar sei. Bundesrätin Sommaruga schloss sich dieser Meinung an und sah dies als «Übernahme der heute geltenden Praxis»²¹³. Im Nationalrat gab es danach verschiedene Minderheitsanträge, die auf der einen Seite die Kann-Bestimmung beibehalten wollten²¹⁴, und dies vor allem mit einem Eingriff in die kantonale Kompetenz begründeten, und auf der anderen Seite einen zwingend 40% tieferen GBL einführen wollten.²¹⁵ Die Festlegung einer Reduktion um 40% wurde insofern kritisiert, als dass sie den Individualisierungsgrundsatz nicht berücksichtige. Dabei wurde spezifisch das Beispiel einer Familie mit zwei Kindern, die aus Syrien kommt, genannt, bei welcher «man nicht eine um 40% tiefere

gesellschaftliche Bedeutung der Integration hervorgehoben werden. Vgl. CARONI/SCHEIBER/PREISIG/PLOZZA. 163.

²⁰⁸ Vgl. AsylG, Änderung weiterer Erlasse vom 25. September 2015, AS 2016 3101, 3129.

²⁰⁹ Vgl. Votum Sommaruga, AB 2015 N 1431.

²¹⁰ Vgl. die Ausführungen der Kommissionssprecherin: Votum Amarelle, AB 2015 N 1434.

²¹¹ vgl. AsylG, AS 2006, 4745, 4753.

²¹² Vgl. die Fahne der Herbstsession 2012, abrufbar unter:

<<https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2010/20100052/S3%20D.pdf>> (zuletzt besucht am 15.08.2024).

²¹³ Vgl. Votum Sommaruga, AB 2012 N 1957.

²¹⁴ Vgl. Antrag der Minderheit II, Glättli/ Amarelle/Gross /Heim/Leuenberger-Genève/Schenker / Tschäppät/Tschümperlin, AB 2012 N 1951.

²¹⁵ Vgl. Antrag der Minderheit IV, Romano/Blocher/Brand/Bugnon/Fehr/ Humbel/Joder/Lustenberger /Pantani/Perrin, AB 2012 N 1951.

Sozialhilfe anwenden könne»²¹⁶. In der Abstimmung wurde der neue Artikel schliesslich mit 108 Stimmen für den Antrag der Mehrheit angenommen.²¹⁷

Der Begriff «Ansatz»

Die historische Auslegung gibt nur begrenzt Aufschluss über den Zweck, den der historische Gesetzgeber mit Art. 86 Abs. 1 AIG Satz 4 erreichen wollte, da dies mehrheitlich als Übernahme der ohnehin bereits geltenden kantonalen Praxis gesehen wurde. Der Verweis auf den Individualisierungsgrundsatz und das Ablehnen des Minderheitsantrages, welcher einen um 40% reduzierten GBL einführen wollte, lässt aber eher annehmen, dass der Gesetzgeber mit Unterstützungsansätzen lediglich den GBL meint. Im Rahmen der Diskussion um den Minderheitsantrag wurde zumindest nicht in Frage gestellt, dass eine Regelung der Unterstützungsansätze mit einer Regelung des GBL gleichzustellen ist.

Das Ausmass der Unterschreitung des Ansatzes der Regelsozialhilfe

In den parlamentarischen Debatten zur Änderung von Art. 86 Abs. 1 AIG wurde der Umfang der Reduktion der Unterstützung für vorläufig Aufgenommene nicht thematisiert. Im Zusammenhang mit dem Minderheitsantrag, der eine Reduktion des GBL um 40% vorsah, wurde weniger die Höhe der Reduktion als das Festlegen eines bestimmten Prozentsatzes kritisch gesehen. Aus der historischen Auslegung lässt sich deshalb nicht schliessen, wie viel tiefere Ansätze der Gesetzgeber beabsichtigt hat.

Die Differenzierung im Ansatz für Kinder und für Erwachsene

Ob der historische Gesetzgeber eine Differenzierung innerhalb der Gruppe der vorläufig aufgenommenen Ausländer vorsah, lässt sich nicht abschliessend beantworten. Zumindest scheint der in der Diskussion aufgekommene Verweis auf die Situation von Familien mit Kindern²¹⁸, bei denen eine Reduktion des GBL nicht gleichermassen angewendet werden könne, eine gewisse Offenheit für eine Differenzierung zu zeigen. Allerdings wurde keine vertiefte inhaltliche Diskussion darüber geführt.

4.2.3 Systematische Auslegung innerhalb des AIG und seinen Ausführungsbestimmungen

Eine Rechtsnorm soll im Sinne des systematischen Auslegungselements nicht isoliert, sondern aus dem Zusammenhang heraus verstanden werden. Dabei sind Gesetze als Einheit zu betrachten und die Norm im Gesamtkontext der Gesetzessystematik im Sinne einer Einheit der Rechtsordnung zu sehen.²¹⁹ Die Verpflichtung von Art. 86 Abs. 1 AIG, für vorläufig aufgenommene Personen tiefere Sozialhilfeleistungen vorzusehen, ist innerhalb des Gesetzes auf unterschiedlichen Ebenen systematisch zu verorten:

²¹⁶ Vgl. Votum Sommaruga, AB 2012 N 1957.

²¹⁷ Bei 74 Gegenstimmen und 1 Enthaltung, der Minderheitsantrag IV erhielt 74 Stimmen, vgl. AB 2012 N 1959.

²¹⁸ Vgl. Votum Sommaruga, AB 2012 N 1957.

²¹⁹ FORSTMOSER/VOGT, 580.

Zunächst ist die Norm in Kapitel 11 («Vorläufige Aufnahme») des AIG situiert und als Bestandteil dessen zu betrachten. Die Betrachtung des Kapitels macht deutlich, dass der Gesetzgeber die vorläufige Aufnahme in gewisser Hinsicht als «prekären Aufenthalt»²²⁰ ausgearbeitet hat. Es wird zum Beispiel periodisch geprüft, ob die Voraussetzungen der vorläufigen Aufnahme noch gegeben sind (Art. 84 Abs. 1 AIG) und der Ausweis wird jeweils nur für 12 Monate ausgestellt (Art. 85 Abs. 1 AIG). In gewissen Bereichen – unter anderem in der Sozialhilfe – werden sie mit Asylsuchenden gleichgestellt. Gleichzeitig zeigt sich aber auch eine rechtliche Besserstellung im Vergleich zu Asylsuchenden, namentlich mit dem Recht eine Erwerbstätigkeit auszuüben (Art. 85 Abs. 1 AIG), womit die berufliche Integration gefördert werden soll.

Weiter ist Art. 86 Abs. 1 AIG im Lichte weiterer Bestimmungen des AIG ausserhalb des Kapitels zur vorläufigen Aufnahme zu beleuchten, die ein Integrationsziel auch für vorläufig aufgenommene Personen formulieren: So war es eines der Hauptanliegen der Revision des AIG, welche 2019 in Kraft trat, die Integration im Sinne des Grundsatzes des «Förderns und Forderns» verbindlicher auszugestalten.²²¹ Welche Personenkreise bei der Integrationsförderung zu berücksichtigen sind, bestimmt nach Art. 53a Abs. 1 AIG der Bundesrat. Spätestens mit seinem Bericht zur vorläufigen Aufnahme 2016²²² und der späteren Ausarbeitung der Integrationsagenda wurden vorläufig aufgenommene Ausländer klar zu einer solchen Zielgruppe.²²³ Integration wird nach Art. 4 AIG umfassend verstanden und soll «längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländern und Ausländerinnen ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzuhaben». Die Integrationsförderung, so Art. 54 AIG, soll vorwiegend in den Regelstrukturen geschehen, zu denen nach Bst. c. auch «Institutionen der sozialen Sicherheit» gehören. Diese Verknüpfung zwischen Sozialhilfe und Integrationsförderung wird in der VIntA konkretisiert, in dem nach Art. 10 Abs. 1 VIntA vorläufig aufgenommene Personen, die Sozialhilfe beziehen, zur Teilnahme an Integrationsmassnahmen verpflichtet werden können.²²⁴ Die Möglichkeit der Verpflichtung zu Integrationsmassnahmen spiegelt aber gleichzeitig die Grundausrichtung des AIG, welches Integration nicht nur fördern will, sondern im Sinne des Forderns auch diverse Ansprüche von Ausländern an die Erfüllung der Integrationskriterien knüpft.²²⁵

Mit Blick auf die allgemeine systematische Verortung von Art. 86 Abs. 1 AIG ist somit zusammenfassend einerseits festzuhalten, dass im Rahmen des AIG der Integration eine grosse Bedeutung zukommt, die das AIG in seiner Gesamtheit, und damit auch für vorläufig aufgenommene

²²⁰ BVR 2023, 51ff. E.5.6.

²²¹ CARONI/SCHEIBER/PREISIG/PLOZZA, 163.

²²² Bundesrat, Vorläufige Aufnahme, passim.

²²³ Vgl. Art. 4 Abs.2 AIG; Art. 14a VIntA; Koordinationsgruppe IA, Anhang 1, 8; ILLES, 49.

²²⁴ Vgl. Art. 10 Abs. 1 VIntA.

²²⁵ So wird beispielsweise nach Art. 85c Abs. 1 Bst. c. AIG der Familiennachzug davon abhängig gemacht, dass die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist.

Personen, prägt.²²⁶ Andererseits ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber gewisse Rechte von vorläufig aufgenommenen Ausländern an die Sozialhilfeunabhängigkeit und die wirtschaftliche Teilhabe knüpft, was im Sinne eines Anreizes zur beruflichen Integration zu verstehen ist. Die Integration soll also nicht zwingend durch eine sozialhilferechtliche Besserstellung erreicht werden.²²⁷

Der Begriff «Ansatz»

Für die kinderspezifische Auslegung von Art. 86 Abs. 1 AIG ist zu beachten, dass nach Art. 53a Abs. 2 AIG den besonderen Anliegen von Kindern bei der Integration Rechnung zu tragen ist. Dies deutet daraufhin, dass der Gesetzgeber Instrumente, mit denen kinderspezifische Bedürfnisse berücksichtigt werden können, im Grundsatz fördern will und bei Kindern im Vergleich zu Erwachsenen das «Fördern» höher gewichtet als das «Fordern». Dies spricht dafür, dass der Gesetzgeber die tieferen Unterstützungsansätze eher auf den GBL als auf die SIL, die mitunter kinderspezifische Mehrbedarfe decken sollen, bezieht.

Das Ausmass der Unterschreitung des Ansatzes der Regelsozialhilfe

Mit Blick auf die Höhe der Unterstützungsansätze ist zunächst die Bezugnahme auf Art. 82 Abs. 4 AsylG zu beachten. Diese Norm setzt insofern eine Untergrenze für die Sozialhilfe von vorläufig aufgenommenen Ausländern, als dass sie diese explizit von der Nothilfe abgrenzt, deren Ansatz unter «dem Ansatz für die Sozialhilfe, die Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung ausgerichtet wird», liegen muss. Die Sozialhilfe für vorläufig aufgenommene Ausländer hat also höher zu liegen als Nothilfe.²²⁸ Weiter ist anzunehmen, dass die Integrationsförderung durch die Sozialhilfe unterstützt – oder zumindest nicht behindert – werden soll. Gleichzeitig ist als Obergrenze zu beachten, dass der Gesetzgeber bewusst tiefere Ansätze vorsieht. Dabei sind die Ansätze der Sozialhilfe für vorläufig aufgenommene Personen so anzusetzen, dass sie die Integration und gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen, gleichzeitig aber dennoch Anreize zur beruflichen Integration schaffen. Für Kinder ist der Aspekt der beruflichen Integration nicht zentral, weil sie nicht im erwerbsfähigen Alter sind. Um die in Art. 4 Abs. 2 AIG stipulierte wirtschaftliche, soziale und kulturelle Teilhabe am Leben der Gesellschaft zu erreichen, scheint als qualitativer Massstab das soziale Existenzminimum angedacht.

Die Differenzierung im Ansatz für Kinder und für Erwachsene

Ob innerhalb der Systematik des AIG eine Differenzierung der Unterstützungsansätze zwischen Kindern und Erwachsenen angezeigt ist, lässt sich nicht abschliessend beantworten. Die explizite Berücksichtigung der Kindesinteressen im Rahmen der Integrationsförderung scheint eher für die Möglichkeit einer Differenzierung zu sprechen.

²²⁶ Vgl. Art. 1 AIG.

²²⁷ Zum gleichen Schluss kommt BVR 2023, 51ff., E.5.6.

²²⁸ Vgl. zur Nothilfe SODK, Nothilfeempfehlungen.

4.2.4 Verfassungskonforme Auslegung

Bei der Auslegung einer Norm wird davon ausgegangen, dass der Gesetzgeber verfassungskonform agieren bzw. Verstösse gegen die Verfassung vermeiden will.²²⁹ Die gesamte Normenhierarchie soll die in der Verfassung festgehaltenen Grundwerte widerspiegeln, so dass das Bundesgericht folgert, «si plusieurs interprétations sont admissibles, il faut choisir celle qui est conforme à la Constitution»²³⁰. Die verfassungskonforme Auslegung ergibt sich somit als Konsequenz einer systematischen Betrachtung. In Zusammenhang mit Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG ist dabei zunächst der verfassungsrechtliche Schutz des Zugangs zum sozialen Existenzminimum²³¹ zu beachten, andererseits die Berücksichtigung zentraler Verfassungsprinzipien namentlich der Verhältnismässigkeit nach Art. 5 Abs. 2 BV, der Rechtsgleichheit nach Art. 8 Abs. 1 BV und des Willkürverbots nach Art. 9 BV. Obwohl Art. 8 und 9 BV systematisch den Grundrechten zugeordnet werden, sollen sie hier als Verfassungsprinzipien berücksichtigt werden, da sie – im Unterschied zu den in Kap. 4.1 erwähnten Verfassungsnormen – nicht einen Zugang zum sozialen Existenzminimum postulieren.

4.2.4.1 Verfassungsrechtlicher Schutz des Zugangs zum sozialen Existenzminimum

Wie in Kapitel 4.1 dargelegt, postulieren verschiedene Zielnormen sowie Grundrechte in ihrer programmatischen Bedeutung für Kinder unabhängig vom Aufenthaltsstatus den Zugang zu einem sozialen Existenzminimum. Es ist deshalb nun zu klären, ob und inwiefern Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG so ausgelegt werden kann, dass dies erfüllt werden kann ohne den Wortlaut der Norm zu missachten.

Der Begriff «Ansatz»

Der Zugang zu Freizeit- und Spielaktivitäten ist als Teil der gesellschaftlichen Teilhabe essenziell für die altersgerechte Entwicklung und Persönlichkeitsentfaltung von Kindern. Leistungen im Bereich der Freizeit- und Spielaktivitäten werden grössten Teils über die SIL abgedeckt. Um der hohen Bedeutung, die dem Kindeswohl in der Verfassung zukommt, und auch der in der KRK geschaffenen engen Verknüpfung zwischen Spiel- und Freizeitaktivitäten und der Persönlichkeitsentfaltung gerecht zu werden, ist davon auszugehen, dass für die SIL keine tieferen Unterstützungsansätze als in der Regelsozialhilfe zu gelten haben. Die verfassungskonforme Auslegung spricht für die Annahme, dass sich «Ansatz» lediglich auf den GBL bezieht.

Das Ausmass der Unterschreitung des Ansatzes der Regelsozialhilfe

Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG sieht in Bezug auf die Höhe der Unterstützungsansätze tiefere Leistungen als in der Regelsozialhilfe und somit eine explizite Abweichung von Leistungen in Höhe des sozialen Existenzminimums. Nun lassen die Aussagen der Experten darauf schliessen, dass in der sozialhilferechtlichen Praxis kinderspezifische SIL die Auswirkungen eines tieferen GBL abfedern

²²⁹ FORSTMOSER/VOGT, 580.

²³⁰ BGE 107 V 214 E 2b.

²³¹ Vgl. Kap. 4.1.

können. Die Aussagen der befragten Experten zeigen zudem, dass besonders bei Kleinkindern und Kindern im Schulalter viele kostenfreie Angebote bestehen, die gesellschaftliche Teilhabe fördern. Auch die Regelstrukturen, insbesondere die Schulen, spielen hierbei eine wichtige Rolle. Dennoch ist der Zugang zum sozialen Existenzminimum für Kinder verfassungsrechtlich geschützt. Die Höhe des GBL basiert dabei auf einem anerkannten Berechnungsmodell und ist als konkreter Frankenbetrag ausgewiesen (aktuell 1'031 CHF). Auch wenn in der Praxis pragmatische Lösungen gesucht werden, um die gesellschaftliche Teilhabe der Kinder zu ermöglichen, scheint eine Unterschreitung des definierten Betrags nicht mit dem übergeordneten verfassungsrechtlichen Rahmen vereinbar.

Die Differenzierung im Ansatz für Kinder und für Erwachsene

Die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls wurde vom Verfassungsgeber unter anderem auf höchster Normstufe verankert, weil ein Bewusstsein für den Umstand bestand, dass die bestehende Rechtsordnung oftmals nur eingeschränkt kinderspezifischen Bedürfnissen angepasst ist.²³² Damit sollte sichergestellt werden, dass diese dennoch in der gesamten Rechtsordnung berücksichtigt werden. Es wird zum Beispiel im Rahmen der persönlichen Freiheit anerkannt, dass die Mittel, die benötigt werden, um die Persönlichkeitsentfaltung zu ermöglichen, bei Kindern von denjenigen von Erwachsenen abweichen können.²³³ Dies ebnet den Weg für eine Differenzierung zwischen den Unterstützungsansätzen für Kinder und Erwachsene bei der Auslegung von Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG, ohne dass diese explizit genannt wird.

4.2.4.2 Das Verfassungsprinzip der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV)

Bei der verfassungskonformen Auslegung von Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG stellt sich die Frage, ob für vorläufig aufgenommene Kinder tiefere Unterstützungsansätze verhältnismässig sind. Relevant ist dabei die Frage, ob die konkrete Ausgestaltung des Artikels «geeignet und erforderlich zur Erreichung eines bestimmten Zwecks und in Anbetracht der involvierten Interessen angemessen ist»²³⁴. Dabei müssen die drei Teilgehalte der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit kumulativ vorliegen, damit die Verhältnismässigkeit gewahrt wird.²³⁵ Im Folgenden werden im Sinne der Vollständigkeit der vorliegenden wissenschaftlichen Abhandlung alle drei Teilgehalte geprüft, auch wenn einzelne Teilgehalte nicht erfüllt sein sollten.

Zunächst muss die *Geeignetheit* der tieferen Unterstützungsansätze zur Erreichung der migrationspolitischen Ziele²³⁶ der Norm geprüft werden. In Bezug auf die Anreize zu einer rascheren beruflichen Integration ist der Forschungsstand ambivalent bei der Frage, inwiefern tiefere Leistungen

²³² WYTTEBACH, Rn. 6.

²³³ WYTTEBACH, Rn. 24.

²³⁴ EPINEY, Rn. 67ff.

²³⁵ MOSIMANN/VÖLGER WINSKY/PLÜSS, 128ff.

²³⁶ Vgl. Kap. 2.1.2.

diesen Anreiz schaffen.²³⁷ Zumindest die Aussagen der befragten Experten lassen darauf schliessen, dass dies bei vorläufig aufgenommenen Ausländern im erwerbsfähigen Alter durchaus als Anreiz erlebt wird.²³⁸ Dass die Attraktivität der Schweiz als Zielland durch geringere Sozialhilfeleistungen gemindert wird, wird hingegen durch die aktuelle Forschung nicht bestätigt – andere Faktoren wie Sprachkenntnisse oder bestehende Kontakte scheinen relevanter.²³⁹ Aus einem kinderspezifischen Blickwinkel sind aber sowohl der Anreiz zur beruflichen Integration als auch der Entscheid zum Zuzug in die Schweiz untaugliche Argumente, weil sie weder im erwerbsfähigen Alter sind noch selbständig einen Migrationsentscheid treffen. Tatsächlich lassen sozialwissenschaftliche Studien eher darauf schliessen, dass geringe finanzielle Mittel der Familie sich negativ auf die soziale Integration und auf die Entwicklung von sozialen Netzwerken von Kindern auswirkt, was später die berufliche Integration negativ beeinflussen kann.²⁴⁰ Mehrkosten durch eine langfristige Sozialhilfeabhängigkeit sind daher nicht auszuschliessen.²⁴¹ Auch die neuere kantonale Rechtsprechung des Berner Verwaltungsgerichts beurteilt eine uneingeschränkte Senkung der Unterstützungsansätze um 30% insoweit, als dass «der Verordnungsgeber zum Ausdruck (bringt), dass er der sozialen Integration von vorläufig Aufgenommenen keine besondere Bedeutung zumisst. Dies widerspricht dem Bestreben des Bundesgesetzgebers, diese Personen in die schweizerischen Verhältnisse zu integrieren (...)»²⁴². Hinzu kommt, dass in der Regelsozialhilfe mit Kürzungen als Sanktionsinstrumente bei mangelnden Integrationsbemühungen agiert wird und dadurch Anreize zu einer rascheren beruflichen Integration gesetzt werden. Die Experteninterviews zeigen, dass in der Praxis der Asylsozialhilfe aufgrund der ohnehin tiefen Ansätze Sanktionsinstrumente kaum genutzt werden, weil dies zu sehr prekären Situationen führen würde.²⁴³ Damit wird dem Zweck des Anreizes zur beruflichen Integration widersprochen. Aus einem kinderspezifischen Blickwinkel scheint die Massnahme daher nicht geeignet, um den Zweck von Art. 86 Abs. 1 AIG zu erfüllen. Der Teilgehalt der Geeignetheit wird nicht erfüllt.

Die *Erforderlichkeit* der Massnahme ist gegeben, wenn das Ziel mit keinem milderen Mittel erreicht werden kann, wobei die beeinträchtigten Interessen oder Rechte der durch die Massnahme Betroffenen im Zentrum stehen.²⁴⁴

Da die tieferen Unterstützungsansätze unter anderem Anreize zur beruflichen Integration schaffen sollen, scheint es geboten, dass lediglich diejenigen Leistungen reduziert werden, die kein (integrations-) förderndes Element enthalten. Während dies zumindest bedingt auf den GBL zutrifft, enthalten die

²³⁷ DUBACH/RUDIN /BANNWART/DUTOIT/BISCHOF, 91ff.

²³⁸ Vgl. die Aussagen aus den Experteninterviews, Kap. 3.5.2.

²³⁹ Vgl. CRAWLEY, passim; NEUMAYER, passim.

²⁴⁰ Vgl. CHASSÉ/ZAHNDER/RASCH, 121ff.; HOLZ/LAUBSTEIN/STHAMER, 12ff.

²⁴¹ COULLERY, Rn. 34.

²⁴² BVR 2023, 51ff., E. 7.7.3.

²⁴³ Vgl. Kap. 3.5.1.

²⁴⁴ EPINEY, Rn. 70.

SIL insbesondere mit Blick auf die Kinder auch fördernde Elemente und werden namentlich im Bildungsbereich gesprochen, was sich auch förderlich für eine spätere berufliche Integration auswirkt.²⁴⁵

Weiter stellt sich die Frage, welcher Umfang der Reduktion der Ansätze das mildeste Mittel darstellt. Es besteht nach Kenntnis der Autorin keine empirische Grundlage, die eine optimale Höhe hinsichtlich migrationspolitischer Anreize belegt. Es kann lediglich auf die erwähnte kantonale Rechtsprechung verwiesen werden, bei der das Berner Verwaltungsgericht in Bezug auf einen 30% tiefer liegenden GBL zum Schluss kommt, dass den migrationspolitischen Zielen auch mit einer kleineren Reduktion des GBL Rechnung getragen werden kann.²⁴⁶ Das Gericht analysierte dabei auch, ob in zeitlicher Hinsicht ein in der Dauer uneingeschränkter tieferer Unterstützungsansatz tatsächlich das mildeste Mittel darstellt. Es kommt dabei zum Schluss, dass «das Gewicht des migrationspolitischen Regelungsziels, Anreiz für Zuzug oder Verbleib zu vermeiden, mit zunehmender Anwesenheitsdauer» abnimmt.²⁴⁷ Hinsichtlich des Anreizes zur beruflichen Integration nimmt die Zielgenauigkeit der Massnahme dem Gericht zufolge mit der Zeit ab, da ein langjähriger Sozialhilfebezug häufig entsteht, weil die Betroffenen gewisse Voraussetzungen für die Arbeitsintegration nicht besitzen, etwa aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen oder fortgeschrittenem Alter.²⁴⁸ Im entsprechenden Urteil sah das Gericht deshalb eine Erhöhung des GBL um 15% im Einzelfall für eine Person, die bereits seit über 10 Jahren in der Schweiz war, vor. Als mildestes Mittel zur Zielerreichung ist aber nicht nur eine Abstufung der Unterstützungsleistungen nach Dauer, sondern auch eine Differenzierung in persönlicher Hinsicht in Erwägung zu ziehen. Da der Zweck der Norm auf erwachsene Personen ausgerichtet ist, kann dieser auch erreicht werden, wenn lediglich die Unterstützungsansätze von Erwachsenen tiefer liegen.

Kinder stellen eine vulnerable Personengruppe dar und sozialwissenschaftliche Studien belegen, dass sich geringe finanzielle Mittel nachhaltig negativ auf ihren Lebensverlauf auswirken können.²⁴⁹ Ob tiefere Unterstützungsansätze *zumutbar* sind, muss deshalb für Kinder anders beurteilt werden als für Erwachsene. Auch wenn die vorläufige Aufnahme rechtlich nicht auf einen langfristigen Aufenthalt abzielt, ist es für eine gesunde kindliche Entwicklung unabdingbar, durchwegs am sozialen und gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können und mit anderen Kindern in Kontakt zu sein. Im Hinblick auf die Vulnerabilität von Kindern ist deshalb anzunehmen, dass deren Interessen an gesellschaftlicher Teilhabe bereits bei kürzerer Dauer im Vergleich mit den migrationspolitischen Interessen des Staates stärker zu gewichten sind. Gesellschaftliche Teilhabe ist zwar nicht ausschliesslich abhängig von finanziellen Mitteln, aber viele integrationsfördernde Angebote wie Sportvereine, Bibliotheken oder kulturelle Veranstaltungen sind kostenpflichtig. Dabei ist weiter zu berücksichtigen, dass der Wechsel

²⁴⁵ SKOS, soziale Integration, 4.

²⁴⁶ BVR 2023, 51ff., E. 7.7.3.

²⁴⁷ BVR 2023, 51ff., E. 7.8.1.

²⁴⁸ BVR 2023, 51ff., E. 7.8.1.

²⁴⁹ Vgl. CHASSÉ/ZAHNDER/RASCH, 121ff; Vgl. HOLZ/LAUBSTEIN/STHAMER, 12ff.

in eine neue Kultur und ein neues Umfeld ohnehin herausfordernd ist und integrationsfördernde Bedingungen im neuen Land umso relevanter sind. Auch die Flucht in die Schweiz – oder im Falle des Familiennachzugs auch die zeitweise Trennung von einem Elternteil – schaffen für Kinder schwierige Situationen. Unter Berücksichtigung dieser herausfordernden Ausgangslage erscheint es als nicht zumutbar, wenn Kinder Leistungen erhalten, die deutlich unter dem sozialen Existenzminimum liegen. Je länger die Kinder tiefere Unterstützungsansätze erhalten und je ausgeprägter diese unter dem sozialen Existenzminimum liegen, desto stärker wird die Zumutbarkeit tangiert.

Werden die drei Teilgehalte kumulativ betrachtet, lässt sich zur Verhältnismässigkeitsprüfung folgender Schluss ziehen. Es erscheint weder geeignet noch erforderlich noch zumutbar, dass auch SIL, die gerade die kinderspezifischen Mehrbedarfe decken sollen, unter den Ansätzen der Regelsozialhilfe liegen. Tatsächlich ist mit Blick auf den Zweck der Norm festzuhalten, dass dieser auf Erwachsene ausgerichtet ist und deshalb im Zusammenhang mit den gesamten Unterstützungsleistungen eine persönliche Differenzierung des Anwendungsbereichs von Art. 86 Abs. 1 AIG geboten ist. Eine migrationspolitische Relativierung des Zugangs zum sozialen Existenzminimum für Kinder ist hingegen im Sinne aller drei Teilgehalte und einer Gesamtwertung dieser als nicht verhältnismässig zu beurteilen.

4.2.4.3 Das Verfassungsprinzip der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV)

Personen in vergleichbaren Situationen sind nach dem Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) grundsätzlich gleich zu behandeln, wenn keine sachlichen Gründe für eine Ungleichbehandlung sprechen.²⁵⁰ Die Rechtsprechung und der überwiegende Teil der Lehre sehen den migrationsrechtlichen Status einer Person als zulässiges Unterscheidungskriterium beim Zugang zu Rechten und Leistungen, insbesondere wenn dies die Regelung des Aufenthalts und die Begrenzung der Zuwanderung zum Ziel hat.²⁵¹ Eine Differenzierung beim Zugang zu existenzsichernden Leistungen wurde vom Bundesgericht ebenfalls nicht grundsätzlich ausgeschlossen.²⁵² Allerdings fordert die Lehre für Ungleichbehandlungen, die die Ausrichtung existenzieller Leistungen betreffen, einen strengeren Prüfmasstab bzw. höhere Anforderungen an die Begründung.²⁵³

Die sozialhilferechtliche Stellung von vorläufig aufgenommenen Ausländern wird aus dem Blickwinkel der Rechtsgleichheit bezogen auf verschiedene Aspekte in der Literatur kritisch gesehen. So erscheint nach GORDZIELIK und ILLES die Gleichstellung mit Asylsuchenden in Anbetracht des meist langfristigen Verbleibs von vorläufig aufgenommenen Ausländern sowie des expliziten Integrationsauftrags als problematisch.²⁵⁴ Damit einhergehend wird auch argumentiert, dass die

²⁵⁰ WALDMANN, Rechtsgleichheit, Rn. 29.

²⁵¹ Vgl. BGE 143 V 114 E. 5.3.2.1.; BGE 131 I 166 E. 8.2; GORDZIELIK, 151; KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, 445; WALDMANN, Rechtsgleichheit, Rn. 68ff.

²⁵² BGE 131 I 166 E.8.2.

²⁵³ WALDMANN, Rn. 36.

²⁵⁴ Vgl. GORDZIELIK, 396ff.; ILLES, 50.

Situation vorläufig aufgenommener Ausländer eher derjenigen von vorläufig aufgenommenen oder anerkannten Flüchtlingen, als derjenigen von Asylsuchenden entspricht. Dieser Argumentation folgte auch das Berner Verwaltungsgericht, indem es unter Berücksichtigung einer langen Anwesenheitsdauer die Kürzung des GBL um 30% als nicht gerechtfertigt ansah.²⁵⁵ Diese Haltung zeichnet sich aber nur vereinzelt in der Rechtsprechung ab, während grundsätzlich eher auf die Legitimität der Einschränkungsmöglichkeiten von Sozialleistungen «als Mittel der Zuwanderungssteuerung» verwiesen wird.²⁵⁶

Im Erkenntnisinteresse der Arbeit ist weiter zu berücksichtigen, dass vorläufig aufgenommene Kinder nicht nur durch ihren migrationsrechtlichen Status geprägt sind, sondern auch und besonders durch ihr Kind-Sein. Kinder sind eine vulnerable Personengruppe, die spezielle Schutzansprüche hat und durch völker- und verfassungsrechtliche Normen geschützt werden. Vorläufig aufgenommene Kinder in der Asylsozialhilfe befinden sich in einer (ökonomisch) vergleichbaren Situation wie andere Kinder, bei denen das Einkommen der Familie nicht reicht, um die Existenz zu sichern. Die Bedeutung der gesellschaftlichen Teilhabe ist für vorläufig aufgenommene Kinder mit Blick auf eine gesunde Kindesentwicklung gleich zu werten wie für Schweizer Kinder oder Kinder mit einem anderen migrationsrechtlichen Status, sachliche Gründe, die eine Ungleichbehandlung rechtfertigen würden, sind nicht auszumachen. Es scheint daher stringent, dass die sozialhilferechtlichen Ansprüche von vorläufig aufgenommenen Kindern in erster Linie an ihr Kind-Sein anknüpfen und dass der Zugang zum sozialen Existenzminimum vor dem Hintergrund der Rechtsgleichheit gesichert werden muss.

Die Anknüpfung an das Kind-Sein spricht für eine Differenzierung der Unterstützungsansätze zwischen Erwachsenen und Kindern. Dies entspricht auch der doppelten Bedeutung des Gebots der Rechtsgleichheit, das nicht nur das Recht auf Gleichbehandlung, sondern auch dasjenige auf Differenzierung festhält. Im Falle besonderer Bedürfnisse, wie sie eben gerade bei Kindern nachgewiesen sind, ist eine Differenzierung im Vergleich zu den Unterstützungsansätzen für Erwachsene aus sachlichen Gründen angezeigt.²⁵⁷

4.2.4.4 Das Verfassungsprinzip des Willkürverbots (Art. 9 BV)

In enger Verbindung zur Rechtsgleichheit steht das Willkürverbot nach Art. 9 BV, welches - wie die Rechtsgleichheit und die Verhältnismässigkeit - Querschnittscharakter hat und in der gesamten Rechtsordnung zu berücksichtigen ist.²⁵⁸ Willkür liegt unter anderem vor, wenn «Gleiches willkürlich ungleich oder Ungleiches willkürlich gleich behandelt wird»²⁵⁹, wenn also keine ernsthaften sachlichen

²⁵⁵ BVR 2023, 51ff., E.7.9.1.

²⁵⁶ Urteil des Bundesgerichts 8C_641/2023 vom 26. März 2024, E. 6.2.

²⁵⁷ GORDZIELIK, 162; WALDMANN, Rn. 26.

²⁵⁸ KERN/MÜLLER/TSCHANNEN, Rn. 525.

²⁵⁹ TSCHENTSCHER, Rn. 8.

Gründe dies rechtfertigen.²⁶⁰ Wie oben dargestellt, kann der migrationspolitische Zweck von Art. 86 Abs. 1 AIG als legitimes staatliches Interesse gewertet werden, bei Kindern ist dieser aber sachfremd und stellt daher keinen ernsthaften sachlichen Grund dar. Der Zuzug oder Verbleib in der Schweiz ist vom Verhalten der Eltern abhängig und die Anreize für die berufliche Integration zielen ebenfalls nicht auf Kinder ab. Im Gegenteil kann argumentiert werden, dass bei langfristigem Verbleiben in der Schweiz sich tiefe Sozialleistungen, die keine gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen und die soziale Integration hemmen, negativ auf eine spätere berufliche Integration auswirken können. Somit würde dem Zweck der Norm, zumindest in Bezug auf vorläufig aufgenommene Personen, die sich bereits (länger) in der Schweiz befinden, widersprochen. Hier spielt das Willkürverbot auch mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip zusammen, weil aus einem kinderspezifischen Blickwinkel auch die Geeignetheit der Massnahme in Frage gestellt werden muss.²⁶¹

Im Rahmen des Willkürverbots erscheint zudem problematisch, dass es keine sachlich nachvollziehbare Grundlage gibt, auf der die Höhe der Unterstützungsleistungen für vorläufig aufgenommene Personen basiert. In der Regelsozialhilfe stützt sich die Berechnung des Grundbedarfs auf den Warenkorb der einkommensschwächsten Bevölkerung, womit ein transparentes und sachgerechtes Verfahren vorliegt.²⁶² Eine solche empirische Grundlage fehlt für den Bedarf vorläufig aufgenommener Ausländer allgemein und spezifisch für vorläufig aufgenommene Kinder.²⁶³ Kindern muss gesellschaftliche Teilhabe im Sinne eines sozialen Existenzminimums ermöglicht werden. Die Annahme, dass vorläufig aufgenommene Kinder aufgrund ihres ausländerrechtlichen Status geringere Bedürfnisse an Integrationsleistungen haben und ihre Teilhabe trotz Abweichungen vom sozialen Existenzminimum gesichert ist, sind entsprechend mit einer empirischen Grundlage zu belegen. Die Aussagen der Fachpersonen in den Experteninterviews scheinen diese Annahme eher nicht zu bestätigen.²⁶⁴ Nicht ausgeschlossen scheint anhand der Auswertung der Expertengespräche, dass bei grosszügig gesprochenen SIL ein tieferer GBL «kompensiert» werden kann und daher Einschränkungen der gesellschaftlichen Teilhabe der Kinder minimiert werden können. Gerade in Kantonen, in denen der GBL deutlich unter dem sozialen Existenzminimum liegt, erscheint dies jedoch unwahrscheinlich. Im grundrechtssensiblen Bereich der Existenzsicherung müssten solche Annahmen auf einer standhaften empirischen Grundlage beruhen. Je tiefer die Unterstützungsansätze liegen und je stärker damit in den Bereich der Existenzsicherung eingegriffen wird, desto bedeutender scheint eine fundierte empirische Grundlage.²⁶⁵

²⁶⁰ Statt vieler BGE 147 V 423, E.5.1.3; EGLI/KRADOLFER, Rn. 8.

²⁶¹ Vgl. Kap. 4.2.4.2.

²⁶² STUTZ/STETTLER/DUBACH/GERFIN, passim.

²⁶³ ILLES, 49ff.; WIZENT, Sonderrecht, 6ff.

²⁶⁴ Vgl. Kap. 3.5.4 und insbesondere die Aussagen der Fachperson aus Bern.

²⁶⁵ COULLERY, Verfassungsanspruch, Rn. 30; WIZENT, Sozialhilferecht, 437ff.

Die fehlende empirische Grundlage spiegelt sich auch in den markanten Unterschieden zwischen den Kantonen, die ebenfalls den Anschein von Willkür erwecken. Es können keine sachlichen Argumente für Unterschiede in diesem Ausmass gefunden werden. Die Unterschiede basieren weder auf einer empirischen Grundlage noch können sie mit unterschiedlichen Lebenshaltungskosten in den Kantonen begründet werden, weil sich dies sonst in ähnlichem Ausmass in der Regelsozialhilfe zeigen müsste, was nicht der Fall ist.²⁶⁶

4.2.5 Teleologische Auslegung

Mit dem teleologischen Auslegungselement wird die *ratio legis* einer Norm erfragt, also ihr Ziel und Zweck.²⁶⁷ Der allgemeine Zweck der Norm wurde bereits im Rahmen der anderen Auslegungselemente erörtert: Migrationspolitisch wird das Ziel verfolgt, keinen Anreiz zum Zuzug oder zum Verbleib im Land zu geben. Aufgrund der Vorläufigkeit der Aufnahme wird von einem geringeren Bedarf an Integrationsleistungen ausgegangen.²⁶⁸ Bezüglich vorläufig aufgenommenen Ausländer, die sich schon länger in der Schweiz aufhalten, sollen die tieferen Unterstützungsleistungen einen Anreiz zur rascheren beruflichen Integration schaffen.²⁶⁹ Die Integration soll durch Anreize gefördert werden und nicht über eine sozialhilferechtliche Besserstellung.²⁷⁰ Es ist davon auszugehen, dass Kinder keinen Einfluss auf den Migrationsentscheid nehmen, sondern dieser von den Eltern getroffen wird. Die geringeren Bedarfe an Integrationsleistungen bestätigen sich u.a. in den Expertengesprächen nicht.²⁷¹ Auch der Zweck des Anreizes zur beruflichen Integration zielt auf Erwachsene ab, da Kinder nicht im erwerbstätigen Alter sind.

4.2.6 Zusammenspiel der Auslegungselemente und Auslegungsbefund

Das Verständnis einer Rechtsnorm ist durch ihren Wortlaut, ihre historische Entstehung, der systematischen Einordnung sowie ihrem Sinn und Zweck heraus zu erlangen. Diese verschiedenen Auslegungselemente sind grundsätzlich gleichwertig zu gewichten und im Sinne eines «pragmatischen Methodenpluralismus»²⁷² in der Gesamtauslegung zu berücksichtigen.

Bei der Auslegung von Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG ist zu klären, was genau mit «Ansatz» gemeint ist, wie viel tiefer die Unterstützungsansätze sein müssen oder sein dürfen und ob eine Differenzierung innerhalb der Gruppe der vorläufig aufgenommenen Ausländer angebracht ist:

²⁶⁶ Vgl. zur Regelsozialhilfe SKOS, Umsetzung; Vgl. zur Asylsozialhilfe SODK, Unterstützungsleistungen.

²⁶⁷ FORSTMOSER/VOGT, 584.

²⁶⁸ BVR 2023, 51ff. E. 5.6.

²⁶⁹ Vgl. Bundesrat, Kompetenzen, 10; WIZENT, Sozialhilferecht, 433.

²⁷⁰ BVR 2023, 51ff., E. 5.6.

²⁷¹ Vgl. Kap. 3.5.3.

²⁷² Vgl. BGE 139 III 491, E. 4.2.

4.2.6.1 Der Begriff «Ansatz»

Eine Gesamtbetrachtung lässt darauf schliessen, dass mit dem Begriff «Ansatz» in Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG ausschliesslich der GBL, nicht aber die weiteren Leistungen, namentlich die SIL, gemeint sind. Für dieses Auslegungsergebnis spricht nicht nur die grammatikalische, sondern insbesondere auch die systematische Auslegung, da der Gesetzgeber im AIG die Integrationsförderung von Kindern besonders betont²⁷³ und die verfassungskonforme Auslegung, weil die SIL insbesondere für kinderspezifische Bedarfe gedacht sind, so dass tiefere Ansätze dort mit verschiedenen Grundrechten (wie Menschenwürde und persönliche Freiheit) und verfassungsrechtlichen Zielnormen (wie die Förderung der Chancengleichheit) nicht vereinbar wären. Eine Reduktion der SIL erscheint zudem nicht verhältnismässig, weil der migrationspolitische Zweck von Art. 86 Abs. 1 AIG auch erreicht werden kann, ohne kinderspezifische SIL zu reduzieren. Tatsächlich dürfte in langfristiger Perspektive der Zweck sogar besser erreicht werden, weil die SIL gerade auch im Bildungsbereich gesprochen werden, was der (späteren) beruflichen Integration zugutekommt. Eine Ungleichbehandlung zwischen Kindern hinsichtlich der SIL erscheint dementsprechend nicht gerechtfertigt und mit Blick auf sachfremde Argumente und eine fehlende empirische Grundlage als willkürlich.

Das Auslegungsergebnis wird zudem durch Indizien der historischen Auslegung untermauert. Im Zusammenhang mit dem abgelehnten Minderheitsantrag IV, welcher die Festsetzung eines im Vergleich zur Regelsozialhilfe um 40% tieferliegenden GBL zum Ziel hatte, wurde lediglich die Festlegung eines fixen Prozentsatzes, nicht aber die Gleichstellung des Begriffs «Ansatz» mit dem GBL in Frage gestellt.²⁷⁴

4.2.6.2 Das Ausmass der Unterschreitung des Ansatzes der Regelsozialhilfe

Als zweites ist die Frage nach den quantitativen und qualitativen Grenzen, die bei der Ausgestaltung eines tieferen GBL zu berücksichtigen sind, zu beantworten. Aus dem Wortlaut lässt sich hierzu nichts ableiten und auch aus den Materialien lassen sich keine Anhaltspunkte finden, welche Höhe der Gesetzgeber im Auge hatte. Die zulässige Untergrenze stellt in jedem Fall die Nothilfe nach Art. 12 BV dar, die ihrerseits tiefer liegen muss als die Unterstützungsleistungen der Asylsozialhilfe.²⁷⁵

Sowohl die Zielrichtung des AIG, welches die Integration von Kindern spezifisch fördern will, als auch der Anspruch der Verfassungskonformität lassen darauf schliessen, dass die kinderspezifische Auslegung des Artikels eine Leistungshöhe fordert, die gesellschaftliche Teilhabe und eine dem Alter entsprechende kindliche Entwicklung ermöglicht. Das qualitative Referenzkonzept stellt dabei das soziale Existenzminimum dar. Konkret wird die Höhe dieses sozialen Existenzminimums von der SKOS aktuell bei 1'031 CHF angesetzt. Dies wurde auf Basis von empirischen Grundlagen festgelegt.

²⁷³ Vgl. Art. 53a Abs. 2 AIG.

²⁷⁴ Vgl. Antrag der Minderheit IV, Romano/Blocher/Brand/Bugnon/Fehr/ Humbel/Joder/Lustenberger/ Pantani/Perrin, AB 2012 N 1951.

²⁷⁵ Vgl. Art. 82 Abs. 4 AsylG.

Nun erscheint es plausibel, dass auch etwas tiefere Leistungen eine gesellschaftliche Teilhabe nach wie vor ermöglichen, da es auch kostengünstige oder kostenfreie Angebote gibt, die genutzt werden können. Diese Annahme wird durch die Aussagen der befragten Fachpersonen gestützt. Auch ermöglichen – weil wie oben dargelegt mit dem in Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG verbrieften «Ansatz» lediglich der GBL gemeint ist – die SIL kinderspezifische Mehrbedarfe zu decken und damit die Auswirkungen eines tieferen GBL für die Kinder in der Unterstützungseinheit abzuschwächen. Auch die befragten Fachpersonen sehen eine solche «Kompensation» als pragmatischen Weg, um den Bedürfnissen von Kindern Rechnung tragen zu können.²⁷⁶ Vor diesem Hintergrund kann im Grundsatz ein GBL, der geringfügig unter den 1'031 CHF liegt, einer verfassungskonformen Auslegung von Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG noch entsprechen. Allerdings ist im Rahmen des Willkürverbots zu berücksichtigen, dass gerade im grundrechtssensiblen Bereich der Existenzsicherung eine empirische Grundlage, auf deren Basis tiefer liegende Ansätze legitimiert sind, zentral wäre. In jedem Fall wird ein GBL, der 60%²⁷⁷ unter demjenigen der Regelsozialhilfe liegt, den Zugang zum sozialen Existenzminimum für betroffene Kinder vermutungsweise immer verunmöglichen. Die fehlende empirische Grundlage für eine solche Ausgestaltung ist in diesem grundrechtssensiblen Bereich besonders kritisch zu sehen und tangiert nebst grundrechtlichen Ansprüchen auch das Willkürverbot und das Verhältnismässigkeitsprinzip.

4.2.6.3 Die Differenzierung im Ansatz für Kinder und für Erwachsene

Die Gesamtwürdigung zeigt, dass für Kinder andere qualitative Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind, als dies für Erwachsene der Fall ist. Der Wortlaut der Norm scheint eine Differenzierung in den Unterstützungsansätzen zwischen Kindern und Erwachsenen nicht vorzusehen. Im Zusammenspiel der Auslegungselemente ist eine solche Differenzierung aber die Voraussetzung, um die Norm verfassungskonform auszulegen. Die hohe Bedeutung, die der Verfassungsgeber dem Kindeswohl zuspricht, sowie der Zweck der Norm, der sich auf das Verhalten von erwachsenen Personen richtet, verlangen eine solche Differenzierung. Obwohl der Wortlaut die Ausgangslage jeder Interpretation darstellt²⁷⁸, schliesst auch die bundesgerichtliche Rechtsprechung trotz des «texte clair de la loi» eine Differenzierung nicht aus, in dem es die Frage offen lässt «si une autre solution ne serait pas justifiée dans des situations où le statut de l'admission provisoire dure plusieurs années»²⁷⁹. Diese Argumentation kann auch für eine Differenzierung zwischen Kindern und Erwachsenen und nicht nur aufgrund einer langen Anwesenheitsdauer in der Schweiz genutzt werden. Um die Norm verfassungskonform anzuwenden, scheint eine solche Differenzierung angebracht. Eine entsprechende Ausgestaltung ermöglicht es, dass weder der verfassungsrechtlich geschützte Zugang zum sozialen

²⁷⁶ Vgl. Kap. 3.5.5.

²⁷⁷ Vgl. SODK, Unterstützungsleistungen.

²⁷⁸ KERN/MÜLLER/TSCHANNEN, S.223.

²⁷⁹ Urteil des Bundesgerichts 8C_871/2015 vom 2. November 2016, E. 11.

Existenzminimum noch das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und in Bezug auf sachfremde Argumente das Willkürverbot tangiert werden.

4.3 Schlussfolgerungen und Umsetzungsfragen aus rechtlicher Sicht

Der Gesetzgeber will mit der Ausgestaltung von Art. 86 Abs. 1 AIG Migrationsentscheide beeinflussen und Anreize zur beruflichen Integration schaffen. Das sind legitime migrationspolitische Interessen, die ein souveräner Staat verfolgen kann.²⁸⁰ Die Auslegung von Art. 86 Abs. 1 AIG führt allerdings zum Schluss, dass vorläufig aufgenommene Kinder jederzeit Anspruch auf ein soziales Existenzminimum und damit ungekürzte Sozialhilfeleistungen haben. Die tieferen Ansätze der Sozialhilfeleistungen nach Satz 4 von Art. 86 Abs. 1 AIG sind daher für Erwachsene, nicht aber für Kinder rechtlich zulässig.

Aus diesem Auslegungsbefund ergeben sich verschiedene Anschlussfragen im Vollzug, weil der Anspruch der Kinder im Gesetzeswortlaut nicht sichtbar ist und die Umsetzungsorgane im Vollzugsalltag den Anspruch der Kinder auf ein soziales Existenzminimum nicht im Blick haben.²⁸¹ Diese Anschlussfragen auf der Ebene der rechtlichen Umsetzung liegen nicht im Fokus der vorliegenden Arbeit und können deshalb an dieser Stelle auch nicht abschliessend beantwortet werden. Da im Rahmen des interdisziplinären Forschungsdesigns in den Expertengesprächen Aspekte des Vollzugs bereits angesprochen wurden und der Auslegungsbefund inhaltlich eng mit rechtlichen Umsetzungsfragen verknüpft ist, sollen diese Umsetzungsfragen dennoch kurz entlang der relevanten sozialhilferechtlichen Leistungskomponenten skizziert werden.

4.3.1 Rechtliche Umsetzungsfragen bei der Grundbedarfspauschale

Aus dem Auslegungsbefund, dass nur der GBL von Erwachsenen, nicht aber derjenige von Kindern gekürzt werden darf, ergibt sich zwingend, dass die Grundbedarfspauschale zwischen Erwachsenen und Kindern differenziert werden muss. Eine solche separate Verankerung bzw. Berechnung der Kinderpauschalen wird bisher in der Sozialhilfe in der Schweiz nicht angewandt. Allerdings ist dies aus anderen Bereichen, wie etwa den Ergänzungsleistungen, bekannt. Dort werden die Pauschalen von Kindern explizit ausgewiesen.²⁸² Dasselbe gilt für die Sozialhilfe in Deutschland.²⁸³ Eine entsprechende Differenzierung ist auch in der Asylsozialhilfe einzuführen, wobei *de lege ferenda* in Art. 86 Abs. 1 AIG der Grundsatz festgehalten werden könnte («Der Ansatz für die Unterstützung erwachsener Personen liegt unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung»). Diese gesetzliche Präzisierung ist zwar deklaratorisch, weil die Aussage – wie die vorliegende Arbeit zeigt – auch durch Auslegung gewonnen werden kann, sie hätte aber den Vorteil, die Vollzugsorgane für die Rechtsstellung der Kinder zu

²⁸⁰ Vgl. anstatt vieler Urteil des Bundesgerichts 8C_641/2023 vom 26. März 2024, E. 6.2.

²⁸¹ Hierauf deuten auch die Expertengespräche, vgl. Kap. 3.5.

²⁸² Vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst.a Ziff. 3 und 4 ELG, wo für Kinder bis 11 Jahre eine monatliche Grundbedarfspauschale von CHF 615, für Kinder über 11 Jahren eine solche von CHF 876 festgelegt wird (Umrechnung der gesetzlichen Jahrespauschale durch die Autorin).

²⁸³ Vgl. §27a SGB XII.

sensibilisieren. Ergänzend oder alternativ zur AIG-Anpassung ist die konkrete Umsetzung des Anspruchs auf ungekürzte Sozialhilfe auf Verordnungsebene vorzunehmen, wobei hier offenbleiben kann, ob eine Regelung in einer Rechts- und/oder in einer Verwaltungsverordnung angezeigt ist.²⁸⁴

Das Ausweisen einer kinderspezifischen Grundbedarfspauschale ist zwar eine Voraussetzung, aber keine Garantie dafür, dass der Anspruch vorläufig aufgenommener Kinder auf ein soziales Existenzminimum in der Praxis eingelöst werden kann. Die Kinder bilden im Rahmen der Sozialhilfe eine Unterstützungseinheit mit ihren Eltern. Ein höherer GBL für Kinder führt also zu mehr finanziellen Mitteln der gesamten Unterstützungseinheit. Auch bei explizit ausgewiesenen Budgetanteilen von Kindern ist aufgrund der Dispositionsfreiheit der Eltern in der Verwendung der Grundbedarfspauschale nur schwer sicherzustellen, dass der Budgetanteil für Kinder auch tatsächlich für die gesellschaftliche Teilhabe der Kinder eingesetzt wird, weil die ökonomische Situation des Haushalts in jedem Fall prekär bleibt. Deshalb sind auf verschiedenen Ebenen Massnahmen zu prüfen, um die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass vorläufig aufgenommene Kinder in den Genuss einer ungekürzten Grundbedarfspauschale kommen:

- Auf Ebene der Verwaltungsverordnung sind die Asylsozialhilfe vollziehenden Behörden anzuweisen, die Situation der Kinder in periodischen Beratungsgesprächen bewusst zu thematisieren, um einen allfälligen Handlungsbedarf (wie das Prüfen von situationsbedingten Leistungen) zu identifizieren.
- Auf Gesetzes- oder Rechtsverordnungsebene ist zu prüfen, wie den Interessen des Kindes auch bei den Unterstützungsansätzen der Eltern Rechnung getragen werden kann. Denkbar und zu prüfen sind verschiedene Varianten, die unterschiedlich einschneidend sind: so eine Begrenzung der Reduktion des Ansatzes für die Eltern in der Dauer und/oder in der Höhe bis hin zum Ausschluss einer Reduktion des Ansatzes in Unterstützungseinheiten mit Kindern.

Es ist nicht auszuschliessen, dass diese Anpassungen in der rechtlichen Umsetzung in Bezug auf die Eltern den migrationspolitischen Zweck der Norm beeinflussen, weil die Unterstützungseinheit über mehr finanzielle Mittel verfügt. Dem ist entgegenzuhalten, dass sich in den Experteninterviews gezeigt hat, dass in der Praxis der Asylsozialdienste mangelnde Integrationsbemühungen bereits heute kaum mit Kürzungen sanktioniert werden, weil dies bei den ohnehin bereits tiefen Unterstützungsansätzen zu prekären Situationen führen würde.²⁸⁵ Der Anreizlogik wird damit nur bedingt Rechnung getragen. Gesamthaft scheint es zudem angezeigt, im grundrechtssensiblen Bereich der Existenzsicherung von Kindern das Kindeswohl besonders hoch zu gewichten und gegebenenfalls auch über migrationspolitische Interessen des Staates zu stellen.

²⁸⁴ Eine Rechtsverordnung ist für Dritte rechtsverbindlich, eine Verwaltungsverordnung (auch Kreisschreiben, Wegleitung oder Weisung genannt) wirkt nur verwaltungsintern gegenüber rechtsanwendenden Instanzen, vgl. zur Unterscheidung MOSIMANN/VÖLGER WINSKY/PLÜSS, 54.

²⁸⁵ Vgl. Kap. 3.5.4.

4.3.2 Rechtliche Umsetzungsfragen bei den Situationsbedingten Leistungen

Die Auslegung von Art. 86 Abs. 1 AIG hat gezeigt, dass die situationsbedingten Leistungen der Sozialhilfe vom gesetzlichen Kürzungsgebot nicht erfasst werden und vorläufig aufgenommene Kinder daher situationsbedingte Leistungen im gleichen Umfang wie in der Regelsozialhilfe geltend machen können. Zwar scheinen Asylsozialdienste vereinzelt die situationsbedingten Leistungen im Interesse der Kinder bewusst zur Kompensation einer unterdurchschnittlichen Grundbedarfspauschale einzusetzen, Tatsache ist aber ebenso, dass Kinder im Vollzugsalltag grundsätzlich nicht im Fokus der rechtsanwendenden Behörden stehen.²⁸⁶ Dies spricht dafür, zumindest auf Ebene Verwaltungsverordnung die Vollzugsorgane anzuweisen, nicht nur die Situation der Kinder regelmässig und bewusst zu thematisieren, sondern Ermessensspielräume bei der Prüfung von situationsbedingten Leistungen konsequent verfassungskonform und damit vermutungsweise immer zugunsten der Kindesinteressen zu nutzen.²⁸⁷

Alle skizzierten Anpassungsvorschläge sind in verschiedener Hinsicht daraufhin zu überprüfen, auf welcher Ebene sie verortet werden sollen. Dies gilt zum einen für die Normstufe, d.h. die Frage, ob eine Regelung auf Gesetzes- oder Verordnungs-, allenfalls gar Weisungsebene zu verankern ist. Gründe der Rechtssicherheit dürften grundsätzlich dafür sprechen, eine rechtsverbindliche Variante (Gesetz oder Rechtsverordnung) der Verwaltungsverordnung vorzuziehen. Zum anderen stellt sich die Frage der bundesstaatlichen Ebene, die für die rechtliche Umsetzung anzupeilen ist. In diesem Punkt scheint es angebracht, die gemäss mehrheitlichen Lehrmeinung bestehende Bundeskompetenz im Asylbereich zu nutzen und eine bundesrechtliche Regelung anzustreben, damit der Zugang von vorläufig aufgenommenen Kindern zu einem sozialen Existenzminimum schweizweit einheitlich sichergestellt werden kann. Dies würde auch den von den Fachpersonen angesprochenen Harmonisierungsbedarf in der Asylsozialhilfe aufgreifen.

²⁸⁶ Vgl. Kap 3.5.5 und Kap. 3.5.3.

²⁸⁷ So auch COULLERY, kinderspezifische Anliegen, 67.

5 Fazit und Ausblick

Vorläufig aufgenommene Kinder in der Asylsozialhilfe befinden sich in einem rechtlichen Spannungsfeld zwischen migrations- und sozialhilferechtlichen Normen. In der vorliegenden Arbeit wurde die Ausgestaltung der Asylsozialhilfe aus einem kinderspezifischen Blickwinkel betrachtet. Das interdisziplinäre Design der Arbeit ermöglichte dabei einerseits die rechtlichen Rahmenbedingungen vertieft zu betrachten und eine kinderspezifische Auslegung von Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG vorzunehmen. Im sozialwissenschaftlichen Teil konnte andererseits die konkrete Praxis der Asylsozialdienste und allfälliger Handlungsbedarf beleuchtet werden, sowie deren Einschätzung in Bezug auf die Auswirkungen der aktuellen Praxis auf die gesellschaftliche Teilhabe vorläufig aufgenommener Kinder dargestellt werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Zugang zum sozialen Existenzminimum für (vorläufig aufgenommene) Kinder verfassungs- und völkerrechtlich geschützt ist. Die kinderspezifische Auslegung von Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG ergibt, dass die Asylsozialhilfe so auszugestalten ist, dass dieser Zugang gewahrt wird. Die aktuelle Ausgestaltung des GBL in den Kantonen wird dem nicht gerecht und die Gespräche mit den Fachpersonen zeigen weiter, dass auch bei den SIL Unterschiede zur Regelsozialhilfe bestehen, die die gesellschaftliche Teilhabe erschweren. Diese migrationspolitische Relativierung des Zugangs zum sozialen Existenzminimum für vorläufig aufgenommene Kinder lässt sich nicht mit dem definierten verfassungs- und völkerrechtlichen Rahmen vereinbaren und ist entsprechend von den Kantonen bei der kinderspezifischen Auslegung der Norm zu beachten. Eine deklaratorische Änderung von Art. 86 Abs. 1 Satz 4 AIG im Sinne, dass der Ansatz für die Unterstützung erwachsener Personen unter demjenigen der Regelsozialhilfe zu liegen habe, würde dabei den Weg für eine bessere Berücksichtigung des kinderspezifischen Anspruchs auf ein soziales Existenzminimum ebnen. Aus den Gesprächen mit den Fachpersonen ergibt sich denn auch deutlich, dass eine schweizweit einheitliche Praxis als zentral erachtet wird und mehr Rechtssicherheit schaffen würde.

Das Spannungsfeld, in der sich die vorläufig aufgenommenen Kinder befinden, ist bis anhin wenig erforscht und die Arbeit liefert erste Anhaltspunkte. Es ergeben sich jedoch diverse weitere Forschungsfragen und -themen. Insbesondere wäre es von Interesse, die Situation von Kindern mit anderen ausländerrechtlichen Status, namentlich abgelehnten Asylsuchenden, zu betrachten. Weiter wurde in der Arbeit vor allem auf die Höhe und Ausgestaltung des GBL und der SIL fokussiert, in anderen sozialhilferechtlichen Aspekten, wie etwa beim Wohnbedarf, stellt sich ebenfalls die Frage des Einflusses migrationsrechtlicher Normen. Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive wäre es zudem von Interesse, Gespräche mit Familien und Kindern in der Asylsozialhilfe zu führen und deren Bedürfnisse und Lebensrealitäten besser zu beleuchten.

Abschliessend ist festzuhalten, dass vorläufig aufgenommene Kinder nicht «nur» *vorläufig aufgenommen* sind, sondern auch und vor allem *Kinder* mit einem kinderspezifischen Schutz- und

Förderanspruch. Ihre gesellschaftliche Teilhabe ist nicht nur aufgrund ihres faktisch meist permanenten Aufenthalts in der Schweiz in einer inklusiven und gesellschaftspolitischen Perspektive sinnvoll, sondern diese Kinder haben – wie die vorliegende Arbeit zeigt – einen Rechtsanspruch auf diese Teilhabe. Die Asylsozialhilfe muss so ausgestaltet sein, dass dieser Anspruch geltend gemacht werden kann und der Zugang zu einem sozialen Existenzminimum für Kinder gesichert ist.

6 Eigenständigkeitserklärung

Hiermit bestätige ich mit meiner Unterschrift, dass meine Angaben über die bei der Abfassung meiner Arbeit benützten Hilfsmittel sowie über die mir zuteil gewordene Hilfe in jeder Hinsicht der Wahrheit entsprechen und vollständig sind. Ich habe §21 der Studienordnung des Master European Global Studies und Abschnitt 6.5 der entsprechenden Wegleitung gelesen und bin mir der Konsequenzen eines solchen Handelns bewusst.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. Hänggeli' with a stylized flourish at the end.

Alissa Hänggeli, 26.08.2024

7 Anhang

Gesprächsleitfaden Experteninterviews

Frage	Ziel der Frage/Art des Wissens (nach Kaiser, 2021)
Einleitung (5') - Interdisziplinärer Zugang; Praxis-perspektive verschiedener Asylsozialdienste; Auslegung von Art. 86 Abs. 1 AsylG, offenere Rechtsbegriff der tieferen Ansätze - Klärung der Begriffe Integration und gesellschaftliche Teilhabe - Dauer ca. 1h - Anonymisierung der Aussagen	
In welcher Funktion sind sie beim Asylsozialdienst tätig und befassen sich mit dem Thema der vorläufig aufgenommenen Kinder?	Klärung der Perspektive der Experten
Allg. Einschätzung Situation & Erfüllung Integrationsauftrag; 10'	
Wie schätzen Sie allgemein die Situation von armutsbetroffenen vorläufig aufgenommenen Kindern und Jugendlichen ein?	Kontextwissen (u.U Deutungswissen)
Die (Asyl-)sozialhilfe hat ja einen Integrationsauftrag bzw. Auftrag die Teilhabe am sozialen Leben zu sichern. Kann die Asylsozialhilfe für vorläufig aufgenommene Kinder diesen erfüllen? Wie sieht dies spezifisch bezüglich der Teilgehalte des Integrationsauftrags a.) Existenzsicherung b.) soziale & berufliche Integration und c.) Bildung & Kompetenzerweiterung aus?	Kontextwissen (u.U Deutungswissen)
Gibt es spezifische Bedürfnisse, die sich bei vorläufig aufgenommenen Kindern und Jugendlichen in der Sozialhilfe zeigen (im Vergleich zu (vorläufig aufgenommenen) Erwachsenen oder Kindern in der Sozialhilfe)?	Kontextwissen (u.U Deutungswissen)
Inwiefern können Sie auf diese Bedürfnisse eingehen?	Betriebswissen
Rechtsgleichheit & Vergleich mit anderen Armutsbetroffenen; 5'	

Sehen Sie Unterschiede in der Teilhabe am sozialen Leben von Kindern und Jugendlichen in der Asylsozialhilfe und denen in der Sozialhilfe?	Kontextwissen (u.U Deutungswissen)
Gibt es (kinderspezifische) Leistungen, die entweder nur in der Sozialhilfe oder nur in der Asylsozialhilfe gewährt werden?	Kontextwissen , Betriebswissen, (u.U Deutungswissen)
Ist der Grundbedarf der SH für den Bedarf von vorläufig aufgenommenen Kindern und Jugendlichen angemessen?	Deutungswissen (u.U Kontextwissen)
Gibt es Konstellationen, in denen der GBL eher passt oder eher nicht passt (bspw. Anzahl Kinder in Familie, Alter der Kinder)?	Deutungswissen (u.U Kontextwissen)
Einzelne Instrumente der Asylsozialhilfe; 15'	
Wo sehen Sie Probleme/Herausforderungen in Bezug auf den Grundbedarf mit Blick auf vorläufig aufgenommene Kinder und Jugendliche? Welche Veränderungen wären aus Ihrer Sicht gut?	Deutungswissen (u.U Kontextwissen)
Welche Bedeutung messen Sie den SIL zu im Blick auf die Teilhabe am sozialen Leben von vorläufig aufgenommenen Kindern und Jugendlichen?	Deutungswissen (u.U Kontextwissen)
Bei den SIL haben sie ja einen gewissen Ermessenspielraum. Wie nutzen Sie diesen? Gibt es Handbücher, interne Richtlinien etc. auf die Sie sich dabei stützen? Wissen Sie, wie die Praxis bei anderen Asylsozialdiensten aussieht bzw. wie einheitlich die Praxis ist?	Betriebswissen Betriebswissen Betriebswissen Betriebswissen (u.U Deutungswissen/ Kontextwissen)
Wo sehen Sie Probleme/Herausforderungen in Bezug auf SIL mit Blick auf vorläufig aufgenommene Kinder und Jugendliche? Welche Veränderungen wären aus Ihrer Sicht gut?	Deutungswissen / Betriebswissen (u.U Kontextwissen)

Wie werden die Kinder und Jugendlichen im Rahmen der persönlichen Hilfe berücksichtigt?	Betriebswissen
Werden die Kinder und Jugendlichen direkt in die Beratung einbezogen? Weshalb oder weshalb nicht?	Betriebswissen
Sind die kinderspezifischen Bedürfnisse ein explizites Thema in der Beratung und wie werden sie berücksichtigt?	Betriebswissen
Fazit & Abschluss; 2'	
Wo bestehen aus Ihrer Sicht in der Situation von vorläufig aufgenommenen Kindern und Jugendlichen in der Asylsozialhilfe die grössten Herausforderungen/Probleme? Wie könnten diese angegangen werden (konkrete Lösungsvorschläge/Idee, z.B. Anpassung Richtlinien, Freibeträge, ...)?	Deutungswissen
Gibt es noch etwas, dass Sie gerne anfügen möchten?	offen
Abschluss und Klärung weiteres Vorgehen 2'	

Kategoriensystem

- K1. Allgemeine Situation vorläufig aufgenommener Kinder**
 - K1.1. Einfluss Eltern**
 - K1.2. Gewalterfahrungen**
 - K1.3. Rolle der Schule**
 - K1.4. Weitere relevante Einflussfaktoren**
 - K1.5. Weitere Herausforderungen**
- K2. Integrationsauftrag und gesellschaftliche Teilhabe**
 - K2.1. Migrationspolitischer Integrationsauftrag**
 - K2.1.1. Unsicherheit VA-Status**
 - K2.1.2. Problematisierung schnelle Ablösung**
- K3. Vergleich zu anderen Sozialhilfebeziehenden**
 - K3.1. Unterschiede gesellschaftliche Teilhabe**
 - K3.2. Unterschiede bei den Leistungen**
 - K3.3. Unterschiede zwischen Altersgruppen**
 - K3.3.1. Kinder > 16 Jahre**
 - K3.3.2. Kleinkinder**
 - K3.4. Bedürfnisse im Vergleich zu Flüchtlingen**
- K4. Einzelne sozialhilferechtliche Leistungen: GBL**
 - K4.1. Rahmenbedingungen GBL inkl. Ermessensspielraum**
 - K4.2. Angemessenheit GBL**
 - K4.3. Rolle von Stiftungen**
 - K4.4. Folgen der tieferen Ansätze**
 - K.4.4.1. Marginale Unterschiede/Keine Ungleichheit**
 - K.4.4.2. Gewalterfahrungen**
 - K4.4.3. Keine Sanktionen**
 - K4.5. Veränderungsbedarf**
- K5. Einzelne sozialhilferechtliche Leistungen: SIL**
 - K5.1. Rahmenbedingungen SIL inkl. Ermessensspielraum**
 - K5.2. Rolle für kinderspezifische Bedarfe**
 - K5.3. SIL als «Kompensation» für GBL**
 - K5.4. Veränderungsbedarf SIL**

K6. Kontakt mit Kindern in Beratung

K6.1. Regulärer Austausch

K6.2. Bei Problemen

K6.3. Ältere Kinder / Lehrübertritt

K7. Allgemeiner Handlungsbedarf

K7.1. Harmonisierung / Bundesvorgaben

K7.2. Angleichung an Flüchtlinge

K7.3. Ablösung von der Sozialhilfe

K7.4. Weiterer Handlungsbedarf

K8. Weiteres

K8.1. Genaue Funktion der Experten

Protokolle der Experteninterviews

Im Folgenden sind die vollständigen Gesprächsprotokolle aus den Experteninterviews dargelegt. Da in den Gesprächen teilweise einzelne Beispiele von Personen genannt wurden, wurden die Stellen aus datenschutzrechtlichen Gründen geschwärzt, so dass keine Rückschlüsse auf Einzelpersonen gezogen werden können. Da die befragten Experten anonym bleiben möchten, wurden auch gewisse Informationen über ihre Stellung innerhalb der Organisation geschwärzt.

Asylsozialdienst Stadt Bern und Umgebung

I: ((Erklärungen zum Forschungsdesign und Ablauf der Arbeit)). Können Sie mir als erstes sagen, was Ihre Funktion beim Asylsozialdienst beinhaltet.

B: [REDACTED]

I: Wie sieht Ihre Arbeit beim Asylsozialdienst aus und inwiefern kommen Sie dabei mit vorläufig aufgenommenen Kindern in Kontakt?

B: [REDACTED]. Damals hatten wir nur VA Ausländer und Asylsuchende. Alles andere hatten wir nicht, keine Flüchtlinge, keine EU/EFTA. Ab dem 1.7 2020 gab es eine Neustrukturierung im Kanton Bern, die Stadt hat die Ausschreibung gewonnen und durfte damit die geflüchteten Personen aus allen Statis übernehmen. Status N VA-FL, VA-A, FL, S. Ich habe ab da nur noch VA-FL und FL gehabt und kann so von einem Bereich in den anderen die Unterschiede wahrnehmen. Mit der Neustrukturierung hat sich auch die Asyl-SH geändert. Damals hat man noch Pauschalbedarfe erhalten, mit denen alles bezahlt wurde. Man konnte mit diesem Betrag jonglieren, mit den SIL, den IZU etc. Ab 1.7 ist es kein Pauschalbetrag mehr, sondern die Sozialhilfe wird 1:1 bezahlt und wir können nicht jonglieren, sondern erhalten das so zurückbezahlt. Damit hat man sich an die Regelsozialhilfe versucht anzupassen, von dem Pauschalen weg zum Individuellen. Dort gab es Verbesserungen, die Klienten waren danach bessergestellt. [REDACTED]

I: Was läuft gut, und wo sehen Sie Herausforderungen in Ihrem Arbeitsalltag?

B: Obwohl wir in der Stadtverwaltung sind, ist es bei uns nicht so hierarchisch, der Zugang untereinander ist nicht schwerfällig, es läuft schnell. Wir sind nicht so stark gebunden an Strukturen der Stadt. In der Ukraine Krise haben wir als Organisation schnell gehandelt und tausende Leute aufgenommen. Wir merken jetzt sind wir im normalen Flow und jetzt kommt die Stabilisierung. Der Migrationsbereich fordert auch Flexibilität, das wissen die Leute, die sich hier bewerben. [REDACTED]

[REDACTED]. (...) Es läuft gut.

I: Zur allgemeinen Situation von VA Kindern: Wie schätzen Sie die Situation von VA armutsbetroffenen Kindern in der Schweiz allgemein?

B: Mir fallen als erstes Syrien, Afghanistan und Eritrea ein. Dann habe ich die Bilder von alleinerziehenden Müttern. Diese Personengruppen haben es eh schon schwer, würden gerne auch mal die Kinder abgeben können, um zum Beispiel einkaufen zu gehen. Das ist aber nicht möglich, weil das Budget nicht ausreicht. Das ist schon schwierig. Man muss schauen, was möglich ist und ob die Möglichkeit im Umkreis besteht. In der Stadt gibt es im Vergleich noch viele Angebote. Auf dem Land ist es dann nur der Fussballclub, wo man ankommen kann. Soweit ich weiss gibt es für 100 Franken, gar nicht so einfach...Das entspricht dem Freizeitaktivitäten im Kanton Bern, welche man bei VA pro Kind und Jahre bezahlen könnte. Als Sozialarbeiterin habe ich gefragt, fragen sie im Club nach, ob sie nicht eine Reduktion bekommen können. Das ist nicht Betteln, aber Bitten - und es ist nicht einfach das von Menschen zu verlangen. Das habe ich nicht explizit verlangt, mehr einen Hinweis geben. Aber ich habe immer mitteilen müssen, dass wir nicht mehr geben können. In gewissen Ausnahmen, bei

ausserordentlichem Talent über diese 100 zahlen zu können, aber es ist nicht definiert was da gemeint ist. Ich denke da an Spitzensportlerinnen oder musikalisch begabt. Aber seit meiner Funktion als Leitung weiss ich von keinem Fall, wo wir das prüfen mussten. Das ist einfach das SIL für Freizeit. Aber es gibt noch andere SIL, für Schullager z.B. das wird separat gezahlt. In der Regel ist das nicht mehr als 300.- Eine Möglichkeit sind auch Stiftungsanfragen, das ist aber eigentlich nicht die Aufgabe der Sozialhilfe. Wir machen die Triage hin zu den Kirchgemeinden und die schauen das dann an. Oder zum Beispiel die Winterhilfe hat so Ferienchecks, das haben wir ja nicht. Also, es ist sicher ungerecht, wenn ich das noch so äussern kann. Im Vergleich zu Flüchtlingen, wo es 600.- sind.

I: In dem Fall sieht man Unterschiede, was in Bezug auf die Teilhabe ermöglicht wird?

B: Ja, man schiebt die Menschen noch mehr in die Ecke so, oder ja, diskriminiert sie. Wenn ich ein eigenes Kind hätte und ich nur diese 100.-, dann diskriminiere ich mein eigenes Kind, weil es nicht in einen Fussballclub gehen kann, während der beste Freund es kann. Nur weil er jetzt aus einem anderen Land ist, wo er oder sie ein B-flüchtling ist oder auch Schweizer ist. Am Ende hat ja eigentlich jedes Kind dieselben Bedürfnisse. Das sind gewisse Grundbedürfnisse und da kommt der soziale Kontakte ja auch vor mit anderen Kindern oder in einem Fussballmatch, das Gefühl, ich habe ein Tor gemacht, dass kann das Kind nicht erleben, weil das Geld nicht reicht. Es ist ungerecht, die soziale Teilhabe ist da nicht gerecht. Und wenn man überlegt, die Asylsozialhilfe wird ja 30% minimiert. Da finde ich wäre es dann gerechter, wenn man von diesen 600.- auch 30% abziehen würde. Dann hat das ein System. Das würde für mich im Sinne der Systematik Sinn machen auch wenn der soziale Austausch zwischen den Kindern ist ja der selbe, egal welchen Status du hast oder welche Sozialhilfe du bekommst.

I: Wie denken Sie wird der Integrationsauftrag durch die Asylsozialhilfe erfüllt? Also besonders die Existenzsicherung und die soziale Integration... für die VA Kinder?

B: Im Sinne davon, dass wir hier den Rahmen haben und diesen ausnutzen, erfüllen wir ihn. Ob am Ende der Empfänger damit glücklich ist, ist eine andere Frage. Eigentlich erfüllen wir den Auftrag, so wie er in der Theorie steht. Bei der Altersgruppe 0-4 haben wir z.B. Frühförderung, da erfüllen wir das 100%. Im Sinne des Auftrags, aber auch gleichgestellt mit anderen Kindern, die andere Stati haben. Alle können in die Kita gehen und Deutsch vor dem Kindergarten zu lernen. Aber wenn das die Eltern nicht möchten, können wir sie nicht zwingen, das Kind in die Kita zu schicken. Dort ist es für alle Kinder gleich. In Bezug auf die Tagesschule nebst der Schule ist es auch gleich. Einfach das Freizeitangebot, das ist nicht gleichgestellt. Aber wir versuchen Alternativen zu schaffen, wie etwa die Info über Kulturlegi Karte. Informieren sie über Gratisangebote. Im sozialen Bereich gibt es das hauptsächlich. Wir haben auch noch das Freiwilligen-Tandem, wo wir Freiwillige mit Beziehenden matchen. Das Freizeitangebot ist beschränkt bis 16-jährige, die 100.- (...) Ab 16 gibt es dann kein Budget mehr für Freizeitangebote, bei Anfragen verweisen wir sie auf Stiftungen.

I: Führt das viel zu Herausforderungen oder passiert das häufig?

B: Ja, von den jungen Erwachsenen kommen da schon anfragen, zum Beispiel für den Fussballclub. Und dann teilt man das mit, und dann ist das aber in Ordnung....Das ist aber bei Flüchtlingen auch so.

I: Nochmals zu den Teilgehalten des Integrationsauftrags. Und von der Existenzsicherung, wie wir das erfüllt?

B: Tatsächlich erfüllen wir es ja in der Praxis, wir schöpfen es aus, soweit wir die Kompetenzen haben. Ob es die Empfänger anders empfinden, kann ich nicht sagen. Aber natürlich ist es erkenntlich, dass es eine Unterscheidung in den Beträgen gibt. Das kann zu Frustration führen bei den Klienten, aber auch bei den Sozialarbeitenden, das immer wieder mitteilen zu müssen, dass es halt auch nicht an der Organisation liegt sondern an der Politik. Weil die Klienten sehen es und wissen es ja auch von der eigenen Community, von Freunden. Das spricht sich schnell sehr herum. Aber die Sozialarbeiter können das gut aufnehmen und akzeptieren, wir müssen einfach nach den kantonalen Rahmenbedingungen handeln. Aber wie es kommuniziert wird, das können die Sozialarbeitenden dann mitbestimmen. Ich finde wir erfüllen es im Rahmen der Wirklichkeit, ja. Aber vielleicht müsste man das Konzept pro Kanton nochmals überdenken. Noch zum Input zur beruflichen Integration, das erfüllen wir gut. Der Kanton Bern hat oft eine Vorreiterrolle, nimmt die KIP ernst und hat eine Neustrukturierung entwickelt. Je nach erreichten Zielen in der sprachlichen oder beruflichen Integration, generieren die Regionalpartner Abgeltungen und können mit diesen Geldern anderen Klienten die Integration finanzieren. Sie habe mit den KIP ein Anreizsystem zu erarbeiten. Wir sind da noch am Anfang, dass alles im Überblick zu haben ist für den SA sicher nicht einfach. Ob es dann fruchtet, sehen wir dann, wenn die 8 Jahre nach der Umstrukturierung mal rum ist und man sieht dann, ob das Anreizsystem geholfen hat, Personen besser zu integrieren.

I: Mich interessiert die Schnittstelle zum migrationsrechtlichen Integrationsauftrag. Wie kommt das bei euch zusammen?

B: Die Integrationspauschale ist vom SEM zugesprochen. Der Kanton nimmt diese Gelder und tut sie in dieses Anreizsystem und wir erhalten diese, wenn wir die Integration-Ziele erreichen. Wir erhalten für jeden Klienten eine bestimmte Summe als Vorfinanzierung und wenn wir ein Ziel erreicht haben, bekommen wir die Abgeltung in der Höhe einer bestimmten Summe. Wenn wir das Ziel nicht erreichen, bekommen wir dann das Geld nicht. Das heisst wir finanzieren etwas und würden das (unv.) gar nicht bekommen. Aber wie das beim Kanton genau läuft, weiss ich nicht. Ich weiss nicht, was mit dem Geld passiert, wenn wir es nicht erreichen. Wenn wir zum Beispiel nur die Hälfte von den 16'000 erhalten. Die Sozialhilfe ist eine Kasse, die 1 zu 1 mit dem Kanton verrechnet wird. Die Integrationskasse bekommen wir nur, wenn wir die Ziele erreichen. Und dann gibts noch die betriebliche Kasse. Die Sozialhilfe tangiert nicht die Integration, das tangiert sich nicht.

I: Sieht man spezifische Bedürfnisse bei VA Kindern im Vergleich zu Erwachsenen oder zu anderen Gruppen?

B: Nein, könnte ich jetzt nicht sagen. Generell bei den geflüchteten Personen, das System kennen lernen müssen, das Quartier kennen lernen müssen, das sind alles so Situationen. Das ist nicht einfach, das ist eine Tatsache. Ich könnte jetzt aber nicht eine Unterscheidung machen, ein Flüchtling hat es einfacher als eine Person mit VA. Ja, dass sie mehr Geld haben, kann etwa mehr Erleichterung geben. Oder der Zugang ist etwas erschwert für Personen mit VA, oder für das Kind für gewisse Sachen. Aber vom Grund her, haben alle geflüchteten Personen es schwierig. ((Erklärung zum Programm Pimano)) Die Personengruppe hat manchmal etwas Probleme einzuschätzen, was das Kind braucht. Vielleicht denkt man, dass Kind muss mega beschenkt werden, aber es braucht eigentlich nur etwas Kleines. Pimano macht das gut, die spielen mit den Kindern zusammen, banale Spiele. Die Eltern bekommen Inputs, was ausreichend ist für das Kind in diesem Entwicklungsstadium. Da erinnern wir die Sozialarbeiterinnen daran und vernetzen uns mit der Stelle. Da gibts auch keine Unterscheidung zwischen Stati.

I: Gibt es kinderspezifische Leistungen, die nur in der Sozialhilfe gesprochen werden? Oder ist es mehr die Höhe?
#00:47:23-9#

B: Es gibt noch die Babyausstattung, die ist auch tiefer. Obwohl ja jedes Baby dieselbe Summe benötigt. Ein Babybett und die Windeln kosten gleich viel, unabhängig vom Status. Es gibt beim Freizeitangebot eine Unterscheidung. Aber sonst gibt es bzgl. SIL keine Unterscheidungen. Wir haben auch Kinder mit Beeinträchtigungen, das wird gleichgeprüft unabhängig vom Status. #00:48:59-4#

I: Wie würden Sie den GBL für die VA Kinder einordnen? Inwiefern ist dieser angemessen?

B: Als ((Name Experte)) [REDACTED] Privatperson ist er nicht angemessen, in der regulären Sozialhilfe kannst du ja maximal 30% kürzen und die VA haben immer den Status der maximalen Kürzung. Wenn wir jetzt noch eine Kürzung machen würden, ist das nicht mehr verhältnismässig. Ich finde es als Privatperson sicher nicht fair.
#00:51:53-0#

I: Wird das auch von Klientinnen angesprochen und ihr habt dann eine offizielle Haltung dazu? #00:52:02-9#

B: Wir bekommen immer Anfragen, wieso so tief usw. Dann müssen wir das rechtfertigen und mitteilen, warum. Ja, und wir versuchen es einfach im Rahmen der Möglichkeit aufzuzeigen und bleiben an diesem Punkt.

I: Gibt es Konstellationen wo der GBL eher passt? Zum Beispiel bei Familien mit mehreren Kindern, oder vom Alter her

B: Bei den jungen Erwachsenen haben sie bei Übertritt in die Sozialhilfe 15%. Und ich frage mich, wenn das ja möglich ist, wieso nicht auch bei uns. Aber das ist wohl einfach damit gekoppelt, dass sie länger hier sind. Sie sehen die VA ja als etwas Vorläufiges und deswegen war ja auch ursprünglich der Auftraggeber der Migrationsdienst. aber dann hat man gemerkt, die bleiben hier, es macht Sinn sie zu integrieren. Dort wo es hilfreich ist, setzten sie es noch um, das sind ja eh nur vorläufige...und dort wo sie einen Sinn sehen.

I: Welche Veränderungen fänden Sie sinnvoll beim GBL?

B: Wieso die Erhöhung teils möglich ist und teils nicht. Ich finde auch, man kann eine Regelung gesamthaft machen, unabhängig vom Föderalismus. Ich sage nicht, dass der GBL überall gleichhoch ist. In Zürich sind die

Ausgaben höher als in Bern. Aber ich finde den Status quo, dass alle die Verringerung vom GBL gleich handhaben. Das der eine 30% macht, der andere 40%, der andere 10%. Das man sich auf etwas einigt, dass ist die Kürzung von - am besten 1% - (lacht). Zum Beispiel Basel hat nur wenig gekürzt, wenn es dort geht, wieso nicht in anderen Kantonen. Ich möchte es eigentlich auch nicht Kürzung nennen. Man sagt das in der Sozialhilfe, wenn es eine Sanktion ist- und das es ist es ja nicht, es ist einfach der angepasste Grundbedarf. Aber so diese Harmonisierung. Und dass man das auch anpasst.

I: Zu den SIL: Welche Bedeutung messen Sie den SIL zu mit Blick auf die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen?

B: Ich würde bei einer Anfrage von bedürftigen Kindern immer versuchen, es zu bewilligen, wenn es im Rahmen ist. Ich bemesse dem so viel Gewicht zu, wie ich kann.

I: Würden Sie sagen bei den Kindern auch kinderspezifische Bedürfnisse berücksichtigen, das mit den SIL auch besser auf sie gemünzt werden kann?

B: Nein, eher nicht. Das sind halt 100.- pro Kind und Jahr und alles, was drüber geht ist es eben nur bei hochbegabten Kindern angedacht. Wir versuchen eben Stiftungen und kostenlose Angebote zu triagieren.

I: Bei den SIL gibt es ja auch einen Ermessensspielraum, aber so wie es jetzt tönt ist das gerade im Bereich Freizeit gar nicht so relevant?

B: Das was du gelesen hast, ist einfach BKSE? Dort wird ein Rahmen gegeben, dann gibt es noch die kantonalen Vorgaben. Dann kann es aber auch Sinne sein, dass jeder Sozialdienst nochmals eigene Vorgaben hat. Dort ist es vorbestimmt. Zum Beispiel stehen die 100.- nicht im BKSE, sondern in den kantonalen Vorgaben. Die 600.- hingegen schon, weil es bei allen Sozialdiensten gleich ist. In dem Fall haben wir eine explizite kantonale Vorgabe mit einem Betrag. Aber ja, SIL ist eben eine situationsbedingte Leistung. Ich bräuchte ein Beispiel, wo man über die 100.- hinausgehen könnte, zum Beispiel wenn sie eine Beeinträchtigung hat und mehr braucht, einen Input vom Arzt hat.

I: Da würden jetzt auch Dinge wie Sprachaufenthalte, Musikunterricht, Schullager reinfallen?

B: Nein, Schullager ist separat. Musikunterricht wäre in diesen hundert, Sportbeiträge auch. Ferienlager bin ich mir nicht sicher. Nein, das ist auch extra. Aber das wird oft von Kirchgemeinden übernommen.

I: Aber da habt ihr klare Richtlinien. Wissen Sie wie die Praxis bei anderen Asylsozialdiensten aussieht?

B: Die 4 Regionalpartner haben die gleiche kantonale Richtlinie. Wir merken, wir handhaben es ähnlich in Austauschungen.

I: Gibt es Veränderungsbedarf, den Sie bei den SIL sehen? #01:07:05-6#

B: Eine Kürzung von 30% sollte auch analog bei den Freizeitaktivitäten sein. Aber generell bin ich dafür, dass man die Beträge gleichstellt. Ein Kind hat die gleichen Bedürfnisse, unabhängig vom Status. Das wäre der Input. #01:07:42-6#

I: Wie sieht der Kontakt mit den Kindern aus? #01:08:35-4#

B: Es ist unterschiedlich. Sie werden berücksichtigt, das müssen wir auch, spätestens wenn sie 16 sind, weil da fängt ja der Integrationsauftrag an. Aber sie werden vorher berücksichtigt, mit den KITAS, der Schule, oder Rückmeldungen von den Eltern selbst usw. Man wird konfrontiert mit der Thematik der Kinder. Dann gibt es auch die Personengruppe, die die Kinder mitnehmen, damit sie Übersetzungen machen. Da sagen wir auch, die Kinder sind nicht Übersetzerinnen, aber sie nehmen sie halt trotzdem nicht. Diese Kinder sind auch sehr eifrig. Wir versuchen da die Kinder abzugrenzen, aber wir können sie nicht zwingen, den Raum zu verlassen. Aber sie werden schon beigezogen. Das gehört dazu. Wenn die Sozialarbeitenden ein Dossier erhalten, wissen sie das sie für die gesamte Familie zuständig sind. Natürlich nehmen gewisse Personen mehr Raum ein, weil Erkrankungen bestehen, akute Themen da sind, mehr Beratung benötigt werden - das mehr im Vordergrund ist als ein Thema des Kindes. Aber wir versuchen immer, das Gesamtdossier zu betrachten. Vielleicht ist noch hinzuzufügen, dass die Verantwortung bei den Erwachsenen liegt, wir können nicht selbständig Beratungsgespräche mit den Kindern machen. Das muss im Rahmen mit den Eltern sein. Wenn ich Gespräche mit den 16jährigen hatte, habe ich immer

die Eltern miteinbezogen, damit ich auch ihre Autorität mit ins Boot ziehen konnte. Um zu sehen, haben die Jugendliche Freiräume oder nicht. Damit nimmt man die Eltern auch ernst in den Integrationsgesprächen. #01:12:22-8#

I: Dann sind die jugendspezifischen Dinge eher ein Thema, wenn es um die Integration geht? #01:12:43-7#

B: Also, wenn jemand sich bei uns meldet, weil Probleme bestehen, dann nehmen wir das natürlich auch auf und schalten wenn nötig die KESB ein. Aber im regulären Alltag ohne Probleme läuft ja so, dass alle einen Raum haben sollen und man versucht dem gerecht zu werden, aber bestimmtes hat mehr Raum im Gespräch und anderes weniger. Aber natürlich sind wir für die erzieherischen Probleme nicht zuständig. Es kommt auch darauf an, was ist unser Auftrag. Wo wir können, helfen wir und wo nicht triagieren wir. #01:13:53-8#

I: Wenn Sie das nochmals zusammenfassen würden: Wo besteht die grösste Herausforderung bei VA Kindern und wie könnte das angegangen werden? #01:14:21-8#

B: Ja, schweizweit würde ich empfehlen, dass man versucht, das gleich zu handhaben. Dass man innerhalb der Statusgruppen keine Unterscheidung macht. Das ist das A und O. Ich wüsste nicht, was ich noch zusätzlich sagen könnte. Auch die Feststellung, dass die VA-A hier bleiben, sollte wieder vor Augen genommen werden. Bei den Ansprüchen der Kinder ist es halt so, dass auch der Bund das vorgeben müsste, weil aktuell ist es halt nicht so und die Kantone können das bestimmen. Weil wenn man den Raum für das gibt, dann macht man das so. Weil die Kantone sind ja immer noch in dem Rahmen, was sie machen dürfen - vielleicht muss man halt noch expliziter erwähnen, was man meint damit, wenn man sagt "muss tiefer sein". Muss tiefer sein um 10% oder 5% oder 5 CHF?

I: ((Bedankung und Abschluss des Gesprächs))

Asylsozialdienst Stadt Uster

I: ((Erklärungen zum Forschungsdesign und Ablauf der Arbeit)). Können Sie mir als erstes sagen, was Ihre Funktion beim Asylsozialdienst beinhaltet.

B: Zuerst möchte ich sagen, die Asylfürsorge ist eines der unausgereiftesten Gesetze, die wir haben, es ist sehr wenig geregelt. Wir warten Gerichtsentscheide ab, aber es gibt auch wenig Entscheide. Die Harmonisierung fehlt auch. Auch was Integration bedeutet usw., das ist so wenig aussagekräftig.

I: Wie sieht Ihre Arbeit hier aus und in welcher Funktion beschäftigen Sie sich mit VA Kindern?

B: Ich bin in der Fallführung als Sozialarbeiter. Ich betreue die VA, die unserem Kanton zugewiesen werden. Das sind auch Familien mit Kindern. Manchmal sind sie N, manchmal F. In wenigen Fällen habe ich auch zugezogene. Meine Aufgabe ist, dass ich ihre in der Integration fördere, dass sie in Deutschkurse gehen, - ich rede jetzt von den Erwachsenen - dass sie Tagesschulen machen und von Anfang an den ganzen Tag beschäftigt sind, Jobcoaching, Arbeitseinsätze, mit dem Ziel, dass sie so schnell wie möglich auf eigenen Beinen sind. Bei Jugendlichen ist auch immer das Thema Lehre wichtig. Weil sich das lohnt auf die lange Frist. Und jetzt bei den Kindern: Das Hauptding ist die Fremdbetreuung bei den Tagesschulen, dann die ganze Integration und Förderung ist vor allem in der Schule. Wenn ein Kind Problem hat, dann gibt es unter Umständen Kostengutsprache für Nachhilfe, da habe ich direkt mit ihnen zu tun. Und bei den Jugendlichen wenn es um die Lehre geht, dann kommen sie einmal bei mir vorbei. Und wenn es um die Kostengutsprache in der Freizeit geht, in Ausnahmefällen rede ich da mal mit Kindern selbst. Aber nicht viel, da hätte ich auch die Zeit nicht.

I: Aber in der Beratung siehst du vor allem die Eltern?

B: Ja. Und auch von der Kultur, bei schwierigen Themen sollten sie auch nicht dabei sein. Und das erste Mal, wo ich die Kinder auch dabei haben will, wo ich sie auffordere (unv.) Und die Jugendlichen rufen mich dann auch manchmal an, und die reden dann auch ganz anders - das ist aber auch immer lustig...Aber schon mehr mit Erwachsenen. Das hat aber auch rechtliche Gründe. Auch wenn es um Stipendien geht. Also deutlich weniger als die Erwachsenen, auf jeden Fall.

I: Was läuft gut und wo gibt es Herausforderungen bezogen auf VA Kinder?

B: Was ich gut finde: Bei den SIL handeln wir analog zu SKOS. Es gibt keine abweichenden Leistungen. Im GBL sind ja auch bestimmte Leistungen für die Freizeit...aber im Rahmen der SIL sagen wir einfach, das sind Kinder, die benachteiligen wir nicht. Im Gegenteil: wenn ich etwa einen Laptop brauche für die Schule, mache ich das bei Flüchtlingen über Stiftungen, bei VA zahlen das hingegen die SIL.

I: Also als eine Art Kompensierung für den tieferen GBL?

B: Ja, das kann man so sagen. Jetzt bei dem Laptop, ja. Oder auch wenn es der Graubereich ist... ich schaue mir natürlich an, wie häufig ist es schon passiert - bin ich eher mal grosszügig. Es ist ja auch nicht nur der GBL, es ist alles - das Wohnen, es ist komplett anders. Von dem her, ich erlebe das gut. Was läuft nicht gut? Die Wohnsituation ist schwierig. Wir konnten Familien in Wohnung tun, es gibt aber immer mehr grössere Unterkünfte und in Zukunft werden wir auch Familien in solchen Strukturen unterbringen müssen. Das ist natürlich nicht ideal. Es ist aber nicht anders lösbar, weil wir nicht genügend Wohnungen haben. Da bin ich gespannt, was das mit den Kindern macht. Sie haben tiefere Ansätze für die Wohnung und es ist so fast nicht möglich, eine eigene Wohnung zu haben. (...) Zürich hat zum Beispiel die Mieten soweit ich weiss wie die SKOS, das haben wir nicht. Das ist nicht ideal. Das andere ist, es gibt Eltern, die alles für den Ausweis B machen. Das hat vor allem mit den Reisemöglichkeiten zu tun - unter diesen Einschränkungen leiden sie sehr. Was mir nicht so wohl ist, sind die Rücktrittserklärungen, wenn sich jemand unter der Austrittsschwelle ablösen lassen will, um das B zu erhalten. Ich schreibe dann immer fett, ich würde es wirklich nicht empfehlen. B kann ein Nachteil sein, (...), sie nehmen Stellen an, wo man auswechselbar ist, lösen sich prekarisiert ab, und leben dann schlechter als wenn sie noch in der Sozialhilfe wären. Weil zum Beispiel die SIL und Gesundheitskosten wie Zahnärzte wegfallen. Da nehmen sie dann häufig auch die Kinder aus der Kita. Wenn man dann die Stelle verliert, wird das B geprüft und dann wird auch die vorläufige Aufnahme wieder geprüft - im dümmsten Fall sind die Voraussetzungen nicht mehr gegeben. Ein B ist nicht die Lösung für alles. (...)

I: Beim Wohnen, hat man da mehr Spielraum, wenn Kinder da sind?

B: Wenn man die Wohnungen halt nicht hat, oder. (...) Unsere Möglichkeiten sind beschränkt. Wenn jetzt das Kind noch eine Beeinträchtigung hat oder so, dann kann man abklären, aber im Allgemeinen schwierig. Aber im Moment sind noch die meisten Familien in der Wohnung. Das ist mehr für die Zukunft.

I: Wie oder inwiefern kann der Integrationsauftrag erfüllt werden?

B: Bei Kindern bis 16/17. Dort haben wir die Schule, in dem Rahmen, ist die sprachliche, berufliche Integration bei der Schule. Wir unterstützen das mit Tagesstrukturen, teils Nachhilfeunterricht. Wir zahlen 1'000.- für Freizeitangebote, die wir noch bezahlen. Dort kommen wir dem Erfüllen des Integrationsauftrags im Vergleich zur SKOS sehr nahe für Kinder im Schulalter.

I: Und jüngere Kinder?

B: Diese Kinder gebe ich jeweils in die Kita. Sehr ungern gebe ich sie in die Deutschkurse mit. Grundsätzlich gebe ich sie für die Durchmischung lieber bei uns in die Kita. Die Frage ist dann, wie viele Tage. Selbst wenn nicht beide Eltern voll ausgelastet sind, versuchen wir die Kinder in die Kita zu geben, weil sich das später auch gemäss Studien positiv auswirkt.

I: Und bei älteren?

B: Dort ist der Idealfall: Sie kommen vorher, und schaffen dann eine Lehre. Schwierig ist es für Kids, die mit 16 Jahren in die Schweiz kommen. Da bist du nicht mehr in der Schule...oder auch wenn sie Beeinträchtigungen haben. (unv.) Das andere ist, wir haben so Alltagsschulen. Dann würde ich über so eine gehen. Es ist aber ein schwieriges Alter, weil die Schulzeit vorbei ist, die Lehre ist schwierig ohne Deutsch.

I: Wie spielt das zusammen mit dem migrationsrechtlichen Integrationsauftrag?

B: Also, wir haben die IAZH (Integrationsagenda Zürich). Diese Leistungen sind in der Regel entweder für MNA, dort gibt es Ausbildungen. Wir haben keine MNA. Bei uns kommt die IAZH eigentlich erst zum Zug mit 17.5 Jahren, die weiteren Ausbildungen läuft dann darüber.

I: Und für die Kinder die vor der Einschulung sind?

B: Wenn ich die Kinder im Hort anmelde. Den kann man nicht über IAZH abrechnen, den zahlen wir selbst. Aber ich meinte - bin mir aber nicht sicher - der Hort der Schule, wird darüber abgerechnet. Bei den Kindern leisten wir Integrationsarbeit, können das aber nicht so verrechnen. Wenn eine Familie ein neues Kind bekommt, MuKi-Beratung, das läuft auch über uns. Abgesehen vom Hort haben wir bei den kleinen Kindern keine Integration vom IAZH, aber eben den Hort eigentlich auch nicht, weil der nicht über die IAZH abgerechnet werden, ausser eben es ist ein Deutschkurs für die Eltern, wo sie mitgehen.

I: Also auf Ihren Alltag mit VA Kindern hat es wenig Einfluss?

B: Ja.

I: Sehen Sie spezifische Bedürfnisse, die sich bei VA-Kindern zeigen im Vgl. zu Erwachsenen oder Leute mit anderem Status?

B: Weil ich mit den Kindern teilweise zu wenig Austausch habe, ist es schwierig so zu beantworten. Ich kann aber sagen, abgesehen von der Wohnung, würde ich sagen, das ist nicht gross anders. Es ist schwierig zu sagen, was kommt von den Kindern, was von den Eltern. Zum Beispiel wenn es heisst, die Kinder können nicht gut lernen - sagen das die Kinder oder Eltern? Oder wenn die Kinder in die Lehre kommen, melden sie sie an für die B Bewilligung, damit sie grössere Chance haben eine Lehre zu bekommen. Ob es ein Bedürfnis von den Kindern ist, das B zu erhalten, oder von den Eltern, ist schwierig zu sagen.

I: Wenn Sie mit den Eltern sprechen, hören Sie schon, dass sie die Bedürfnisse von den Kindern aussprechen, quasi indirekt?

B: Vereinzelt, höre ich zum Beispiel etwas wegen den Kleidern. Dass so Style ein Thema ist. Beim GBL haben

sie auch weniger Spielraum für Kleider. Das kann ein Thema sein. So wie ja ich habe kein Geld, meine Kinder haben alte Kleider etc., weil dort beim GBL gibt es den Unterschied, wo man auch zwischen Flüchtlingen und VA etwas mehr merkt. Tendenziell aber ja.

I: Und gibt es Unterschiede zwischen VA und Regelsozialhilfe?

B: Möglicherweise unter den Kollegen, es ist einfacher, wenn ich meine Freunde in eine Wohnung einladen kann als in eine zweckmässige Wohnung...Aber ich würde jetzt konkret sagen: Bei der Frage, ob Kinder deutlich benachteiligt sind aufgrund des 30% tieferen GBL, dann würde ich sagen, wenn sie benachteiligt sind, dann nur marginal. Vor allem bei den Kleidern, mit den SIL wird ganz ganz viel kompensiert. Und weil auch ein AJB nicht unterscheidet nach Aufenthaltsstatus

I: Sie würden sagen, diese 30% GBL weniger haben für Kinder einen marginalen Einfluss, wenn es um ihre Integration geht?

B: Ja, sicher. Weil viel mit den SIL abgedeckt wird. Wenn ich mir mal überlege, ins Kino zu gehen, oder mal ins Restaurant - das kann ich wirklich zu wenig beurteilen, können diese Leute ins Kino - oder würden sie das überhaupt wollen? Vielleicht dort...Aber es ist nicht so, dass man mir das sagt. Es ist auch möglich, dass zum Beispiel grad auch Kinder vielleicht mal von den Nachbarn eingeladen werden oder so. Aber dort frage ich mich auch mit der Kultur, zum Beispiel ins Kino. Auch die KulturLegi die kompensiert ja viel... Möglicherweise bei Teenagern. Ich erschrecke manchmal auch, wie viel sie den Kindern geben.

[REDACTED]. Da ist aber auch kulturell, da sehe ich aber auch zu wenig rein. Aber eben kompensieren können wir mit den SIL, die machen ganz ganz viel aus. Dann haben wir andere Angebote wie Tischleindeckdich, KulturLegi, ein Jahresabo fürs Schwimmbad, das übernehmen wir. Grundsätzlich kann man mit den SIL- generell in der Sozialhilfe - sehr viel kompensieren. Auch beim Zahnarzt; es gibt Studien, die sagen, Leute in der Sozialhilfe haben mehr Karies. Ich denke, es ist ganz wichtig für die Integration, das sind alles Sachen, die neben dem Grundbedarf laufen. Das ist generell bei der SKOS ein Thema. Zum Teil gibt es grosse Familien, und dann wird für alle Kinder die Freizeit gezahlt, der Zahnarzt gezahlt usw. und dann schaust du einen Working Poor an. Die Kinder sind noch im Hort, was sich die Familie nicht leisten könnte ohne Sozialhilfe. Eben die SIL sind sehr wertvoll, aber es sind auch die SIL, die machen das es gegenüber den Personen ohne Sozialhilfe etwa schwierig macht... Wir haben ja den EFB bei der Austrittsschwelle und der EFB kann die SIL nicht kompensieren. Ich will damit sagen, so wichtig die SIL ist grad bei Kindern....Aber im Allgemeinen ist der Unterschied nicht riesig, vielleicht eher beim Wohnen oder vielleicht ein bisschen bei den Kleidern.

I: Wie angemessen ist der GBL?

B: Also die Höhe des GBL, da gibt es ja Studien, die den bestätigen. Ich würde jetzt nicht mit der Integration argumentieren, ich kann verstehen, wenn gewisse Kreise sagen- eine vorläufige Aufnahme ist rechtlich gesehen eine Ablehnung, wir dulden dich einfach hier, weil wir dich nicht zurückschicken dürfen - es ist ein grosses politisches Thema, es kommen immer mehr Leute, ich kann auch nachvollziehen, dass man sagt, die haben nicht die gleichen Ansätze...andererseits gerade die Kinder aber auch die Erwachsenen haben ja auch die gleichen Bedürfnisse, das ist dann mehr die Ebene. Fakt ist, jemand mit der vorläufigen Aufnahme verlässt die Schweiz nicht so schnell wieder. Was ich dort eher beobachte - in der Tendenz integrieren sich die vorläufig aufgenommenen besser als die Flüchtlinge. Auch die Haltung, ich will lernen, ich will vorwärtskommen... Und das ist meine These, aber sie spüren halt immer dieses Schwert, dass sie nur vorläufig sind. VA macht sie zu etwas anderem in der Gesellschaft. Das kann ein Grund sein, dass es Leute animiert, sich schneller zu integrieren. Meine Erfahrung ist eher die Tendenz, dass Leute mit dem Flüchtlingsstatus sich schwerer tun. Viel mehr Forderungen stellen. Insbesondere Flüchtlinge, die gut ausgebildet sind.

I: Also wie der Druck von mehr Rechtsunsicherheit...?

B: Ja und das andere ist übermässige Rechtssicherheit. Mit einem B lange Sozialhilfe beziehen wird irgendwann mutig. Aber der Flüchtling hat den Druck nicht. Der kann vom ersten Tag an SH beziehen, und hat diesen Druck nicht. Es ist aber ambivalent, weil sie stehen halt unter ganz besonderem Schutz. In der Tendenz würde ich sagen bei den Erwachsenen, eher...und vielleicht leben sie das auch den Kindern vor. Ich beobachte, dass sich VA tendenziell besser integrieren, einfacher. Ob das ein Zusammenhang hat mit dem tiefen GBL hat bezweifle ich, es ist eher der Status allgemein. Je sicherer jemand in der Schweiz ist und je gebildeter er ist, desto schwierig ist es tendenziell mit der Integration. Aber vielleicht mehr bei den Erwachsenen. Bei den Kindern kann es eine Übertragung geben. Und wenn die Eltern unabhängig sein wollen, wirkt sich das aus...aber ob der Gedanke ist,

dass sie nicht in der Sozialhilfe sein wollen oder eher ein B wollen ist schwierig zu sagen. Vielleicht ist dieser andere Status auch ein Motor für die Integration, ob es das wenige Geld ist, das die Integration befürwortet ist möglich, aber nicht gegeben.

I: Braucht es beim GBL Veränderungen?

B: Als man in ZH gekürzt hat, war das Horror, ich war da aber nicht dabei. Ich fände es ein Problem der Rechtsgleichheit. Aber diskriminierend wäre es nur (unv.), weil man hat nicht die gleichen Ansprüche in der VA. (...) Ich verstehe es, dass man sagt ihr solltet nicht hier sein, aber wir geben euch jetzt trotzdem Geld, um euch zu integrieren. Aber auf die andere Seite, diese Leute sind sowieso da. Die VA ist ein Rechtskörper, ein Konstrukt um der EMRK, GFK gerecht zu werden...gleichzeitig bin ich im Zusammenhang mit der VA eher dafür, das auszugleichen. Wir machen das ja auch bei anderen Leistungen, für Integration, SIL und so. Aber die Erwachsenen haben eher einen Nachteil, 100.- fürs Freizeitangebot. SKOS hat das nicht. Auch Mittagessen...das andere ist bezogen auf Kinder. Ich glaube nicht, dass ein Kind, dessen Eltern ihm Teilhabe vorleben, sich integrieren usw. benachteiligt wird. Wenn die Kinder hierherkommen, gesund sind usw. haben sie sehr gute Chancen (...) mit Nachdiplomen, etc. Ich glaube, wenn es die Eltern vorleben, was mache ich da. wenn ich den Kindern beibringe, wir sind benachteiligt, wir bekommen weniger über, wir müssen in diesem Loch leben, das sind Böse...ich glaube unterdessen mit dem Handy weiss jede Familie, die sich auf die Flucht macht, dass man im Zielland nicht mit Gold überschüttet wird. Man muss sich damit auseinandersetzen. Wie man umgeht mit den Kindern, hat einen grossen Einfluss. Solange man aber in der SH ist, sind es marginale Unterschiede. Das Thema ist dann eher, wenn sie sich ablösen. Das ist schwierig, das kann sehr problematisch werden. wenn die Eltern arbeiten, die Kinder allein zuhause sind usw. Das einzige, was ich da machen könnte, ist die KESB zu informieren, wenn sie sich ablösen wollen. Oder im Gespräch. Aber ich kann sie nicht gegen ihren Willen in der Sozialhilfe behalten. Also ich erschrecke teilweise, was sie für Jobs annehmen. Was die Leute auch verdienen, miserabel...das ist einfach unmenschlich. Das ist ein Problem, aber es ist die Frage, ob es mehr wegen der VA ist. Auch wenn sie das N haben, was bekomme ich für einen Status.... Ich höre oft, wegen meinem Status, ich kann nicht, ich darf nicht.

I: Eher das Label vom Status ist schwieriger als die eigentlichen Leistungen, die man deshalb erhält?

B: Ja. Mit der Ergänzung bei den Kindern. Wie sich ein Kind integrieren kann, hängt stark mit der Haltung der Eltern zusammen. Wenn man unabhängig vom Status Eltern hat, die sagen jetzt sind wir in der Schweiz, wir bauen uns hier unser Leben auf. (unv.) Ich habe hier Leute, die Mitte 40 noch eine Lehre machen, wenn sie gerne leben in Uster, dann bieten wir Hand. Klar ist es schwierig, wenn alle Kinder neue Kleider haben. Aber ja, häufig sind es die Kinder von den Ausländern, die die schönsten Kleider haben, die teuersten Handys... Aber die Integration der Eltern, das ist der Schlüssel. Wie integrieren wir die Eltern, dass sie es den Kindern vorleben. Bei den Kindern ist halt auch die Schule wichtig, die unterscheidet auch nicht nach Status. Kindern ist ein spezieller Schutz zu gewähren. Wir versuchen, in dem Rahmen keine Abstriche zu machen. Du kannst wie sagen, alle sehen das Problem (ausser der eine von Uster) auch bei den anderen Interviews - was machen die SIL aus? Wenn die gleichgestellt sind mit der SH bei den Kindern, dann haben wir deutlich geringere Probleme.

I: ((Erklärung zu Erkenntnissen bezüglich SIL in Bern))

B: Ja, das glaube ich, die SIL haben einen grossen Einfluss. Da sehe ich eine positive Entscheidung...Wir haben einen GBL von ... die Harmonisierung, das regt mich auf. Wir haben 722, in Kollektivunterkünften 539 und 516 unter 25. Der Unterschied zwischen Kollektiv- und Einzel-. da ist zum Beispiel Serafe bezahlt, die Reinigung ist dabei...was mich aber stört - bei SKOS haben wir Teuerungsausgleich gemacht, bei den 539 aber nicht. Plus wenn Kollektive dann ein B bekommen, wie viel GBL haben sie dann...(...) Ich finde auch bei der Asylfürsorge sollte man mit Zonen arbeiten, so wie bei der EL, der IV. Der Bund macht ja auch Vorgaben - und die kantonalen Unterschiede, das darf nicht sein. Der Kanton weist zu und der eine hat Glück und der andere nicht. Da muss man unbedingt schauen, die Leute reden ja auch miteinander. Auch die abgelehnten, die meisten haben Nothilfe, 10.- am Tag. Die Stadt Zürich hat bei der Asylfürsorge 722 (...) Nicht nur die Integrationsmöglichkeiten müssen gleich sein, sondern auch die Leistungen, das geht gar nicht.

I: Da werde ich in meiner Arbeit auch drauf eingehe, Wie hoch welche Leistungen sind, ist für die Regelsozialhilfe empirisch belegt. In der Asylfürsorge hat man hingegen keine empirischen Grundlagen.

B: Man orientiert sich an den 30%, ja...

I: Es hängt damit zusammen, dass man in der Regel-SH bis zu 30% sanktionieren. Und darunter greifst du dann in die materielle Grundsicherung ein...

B: Deshalb ich würde auch nie sanktionieren, ja nur auf den Kopfanteil und nicht auf die ganze Familie. Weil man muss den Kids einen angemessenen Lebensstandard sichern.

I: Ja. wenn man eine Person sanktioniert, betrifft es unter dem Strich alle?

B: Ja, der Vater wird dann nicht einen Monat nichts essen. Das sind schwierige Themen. Und trotzdem: wenn es um Angebote geht, um soziale Teilhabe, ist für Kinder und Jugendliche matchentscheidend, dass die Schule keinen Unterschied macht. Dass man bei den SIL gleichschaltet. Man hat so viele Möglichkeiten, bei Tischlein Deck dich, man kann sich organisieren. Man kann auf Ricardo zu etwas Coolem kommen. Ich glaube bei den Kindern ist es wirklich die Haltung der Eltern. Ja, wir haben weniger als die meisten. Aber stell dir vor, wir hätten noch weniger. Ohne die Verantwortung abschieben zu wollen, die Haltung der Eltern ist wirklich zentral. Abgesehen vom GBL gibt es keine Unterschiede.

I: ((Bedankung und Abschluss des Gesprächs))

Asylsozialdienst Stadt St. Gallen

I: ((Erklärungen zum Forschungsdesign und Ablauf der Arbeit)). Was ist deine Funktion und wie kommst du mit VA Kindern in Kontakt?

B: Ich mache Sozialberatung, schaue, dass sie ihre Leistungen bekomme und mache Triage, wenn nötig. Mit den Kindern komme ich in Kontakt, wenn sie die Eltern mitnehmen. Mit den Jugendlichen komme ich in Kontakt, wenn es Probleme gibt, was ab und zu vorkommt.

I: Allgemein: In deinem Arbeitsalltag was läuft gut, wo gibt es Herausforderungen?

B: Bei Einzelpersonen, spornt das wenige Geld haben dazu an, die Situation zu verändern. Eine Ausbildung, Arbeit suchen. Je nach Alter und Ressourcen. Bei Familien hingegen gibt es das schon auch, aber vielleicht weniger, weil: Ein Beispiel.

Die Familie hat riesige Probleme. Das geht bis zu Gewalt, Kinder, die ihre Eltern schlagen, weil sie Geld wollen, so Geschichten. Das kommt auch bei der Regelsozialhilfe vor, auch die haben ja nicht viel. Aber der Unterschied ist beträchtlich, das merkt man. Dort wo wir Zusatzleistungen geben können - wenn der Jugendliche in der Oberstufe ist, haben wir das Busabo bezahlt...was wir in der Regel in der Sozialhilfe nicht machen, weil es im GBL drin ist. Und so IZU und EFB sind gleich in der Sozialhilfe wie in der Asylsozialhilfe.

I: Wie ist es mit den SIL?

B: Die sind auch gleich.

I: Betreust du auch Dossier von Flüchtlingen?

B: Ja. und wenige von inländischer Bevölkerung.

I: Wie würden Sie die Situation von armutsbetroffenen VA Kindern einschätzen?

B: Solange sie klein sind, ist es mehr so wie gehen Eltern damit um, wenn ein Kind etwas will und sie können es ihm nicht kaufen. Aber das haben Schweizer Familien auch, da muss man halt sparen. Aber schwierig. Bei den Kleinkindern, bevor sie in den Kindergarten kommen, die Spielgruppe da schauen wir sehr drauf. Dass sie die Sprache schon können, wenn sie in den Kindergarten kommen. wenn es drum geht ein Hobby auszuüben, haben sie gleich viel zur Verfügung. Sie nutzen es vielleicht einfach weniger. Bei den Kindern versuchen wir es so handzuhaben, dass die Kinder alle ein Anrecht haben in die Spielgruppe zu gehen, Hobbies auszuüben, Musikunterricht. Da machen wir nicht so Unterschiede. Sie nutzen es aber unterschiedlich. Das hängt aber nicht unbedingt vom Status und dem Budget ab, sondern eher vom kulturellen Hintergrund.

I: Die Asylsozialhilfe hat einen Integrationsauftrag, inwiefern kann sie diesen erfüllen? Es gibt ja die Teilgehälter Existenzsicherung und soziale Integration. Sehen Sie da Unterschiede zwischen Regel- und Asylsozialhilfe?

B: Ich denke mal eng ist es immer. Aber wir haben nur einen gewissen Ermessensspielraum für Zusatzleistungen, die einmalig sind. Je älter sehr werden, desto grösser werden die Probleme und desto eher reicht es nicht, weil die Ansprüche auch grösser werden. Wenn es dann auch Schwierigkeiten gibt innerhalb der Familie, mit Gewaltpotenzial, das ausbrechen kann. Wohnung demolieren, die Eltern schlagen, gegen das Lehrpersonal drohen, Schulausschluss und das kurz vor Schulende. Das Geld ist dann sicher eine grosse Komponente. Sicher nicht nur, nebst den ganzen Traumata, die sie auch mit sich herumtragen.

I: Wie sieht es mit der sozialen Integration aus, spielt das da rein? Mit den weniger Ressourcen kann es ja auch dazu kommen, dass man weniger an solchen teilnimmt...

B: Ja, das spielt mit rein. Und die Schere ist riesig, ich habe auch Jugendliche, die sind alle im Gymnasium. Das geht auch. Das finanzielle ist ein Teil, aber der andere Teil ist, wenn du Eltern hast, die selbst nie in die Schule sind, und sie nicht unterstützen können, dann werden die Kinder oft mitgenommen zum Übersetzen - das akzeptiere ich nicht, aber bis ich das durchbringe - sie können kommen, wenn sie etwas mit mir anschauen wollen, aber nicht zum Übersetzen. Das gibt dann ein Machtgefälle innerhalb der Familie, das nicht so sein sollte. Die Kinder haben mit vielen verschiedenen Widrigkeiten zu kämpfen. ich bin in einer anderen Position, aber ich

gewichte die anderen Hürde als gleich wichtig wie das wenige Geld.

I: Also Dinge wie kulturelle Unterschiede, Traumata...

B: Ja, oder auch innerhalb der Familie, Rollenumkehrung, die Unterstützung nicht bekommen...Das ist nicht nur das wenige Geld.

I: Suchen Sie das Gespräch dann über die Beratung der Eltern?

B: Das kommt auf das Alter der Kinder an. Wir können dann auch andere Stellen einschalten. Was wir auch machen. Oder Angebote wie die Kinder- und Jugendhilfe. (...) Unser Kernauftrag ist es halt nicht...und den Eltern versuche ich zu sagen, was problematisch ist. Situationen, wo die Eltern auch die Kinder schlagen. Aber dann sage ich es und was sie schlussendlich machen, ist dann ihre Sache.

I: Wie arbeiten Sie mit den Migrationsbehörden zusammen? Es gibt ja auch einen migrationsrechtlichen Integrationsauftrag...?

B: So wie mit den anderen Stellen. Bei der Kinder- und Jugendhilfe melde ich alle unabhängig vom Status ab, vorausgesetzt der Jugendliche ist dabei. Da machen wir keinen Unterschied.

I: Sehen Sie spezifische Bedürfnisse, die sich bei VA Kindern in der Sozialhilfe zeigen im Vergleich zu anderen Gruppen

B: Sobald sie in der Schule Ausflüge machen, ins nahe Ausland. Das ist ein Zirkus, weil sie nicht mitgehen können. Das Migrationsamt stellt Tagesvisen aus. Oder in die Ferien gehen - alle gehen, ausser sie. Das sind Dinge, wo ihnen früh bewusst wird, dass sie mit ihren Ausweisen nicht alle Freiheiten haben. Auch mit der Wohnsitzwahl innerhalb der CH nicht.

I: Ist das etwas, dass bei Kindern mehr ins Gewicht fällt...?

B: Ja, klar. Es gibt immer wieder Familien, wo ein Elternteil in der Westschweiz lebt, der andere Elternteil hier. Es ist manchmal schwierig, Familiennachzug zu machen, wenn beide sozialhilfeabhängig sind.

I: Wenn Sie es vergleichen mit Flüchtlingen?

B: Ja, die können reisen, den Wohnsitz frei wählen. Da gibt es Freiheiten. Abgesehen davon, dass sie mehr Geld haben.

I: Solche Dinge fallen mehr ins Gewicht als mehr Geld?

B: Das weiss ich nicht. Einige gehen zum Beispiel günstiger einkaufen in Österreich, die die aber noch weniger Geld haben, können das nicht. Man kann das hier auch, im Caritas Laden, mit der KulturLegi, Ferienangebote gibt es für die Kinder, die zuhause bleiben.

I: ((Bezug zu Uster, prekarierte Ablösungen, weil B Ausweis als Ziel))

B: Mit den Asylansätzen bist du schnell abgelöst, wenn du einen Hilfsjob hast. Aber das ist klar, dass das nicht nachhaltig ist. Wir versuchen, das den Leuten aufzuzeigen. Du kannst den Job machen, aber du kannst eine Familie nicht durchbringen - die Situation von einem Mann, der seine Frau aus Afghanistan holen will und das kann er nur wenn er einen Hilfsjob annimmt, aber er könnte eine Ausbildung anfangen. Aber das müssen sie dann auch selbst entscheiden. Aber das stimmt schon, dass das eine Motivation ist.

I: Haben Sie das auch im Zusammenhang mit Familien beobachtet?

B: Für sie ist es sicher einfacher, ja. Zum Beispiel Familien in der Regelsozialhilfe, er macht eine Ausbildung. Die können wir dann ablösen, sobald er fertig ist...

I: Sehen Sie bei der sozialen Teilhabe Unterschiede zwischen der Regel- und Asylsozialhilfe?

B: Wir behandeln die Kinder gleich. Jedes Kind hat pro Jahr 500 für ein Hobby. Ich schaue, dass alle einen

Schwimmkurs machen. Das läuft unter Hobby. Musikschule läuft separat. Tagesbetreuung ist auch klar. Das hat auch einen Charakter von sozialer Integration. Es gibt sehr viele Angebote für Kinder und Familien, die nichts kosten. Das ist aber etwas, wo ich die Leute auch drüber informiere. Bei grossen Familien installiere ich oft eine Tandem Person vom Soli-Haus, die Eltern begleiten, die überfordert sind. Dass sie am Anfang mitgehen in Spielgruppe usw., bei grossen Familien macht das Sinn. Also das, was in unserem Rahmen ist, machen wir. Sie haben wenig Geld, aber wenn es sonst gut aufwachsen kann, geht das. Es wird dann mühsam, wenn die anderen Kindern Kleider, Laptops, Handys haben, die du nicht hast...Und was oft ist, wenn sie hier hin kommen, sehen was es alles gibt, wollen sie das alles - die Eltern haben dann auch ein schlechtes Gewissen und machen dann teils auch Schulden, nur um das ihren Kindern zu kaufen. Dass die Eltern sich schuldig fühlen, dass die Kinder so ein Leben leben müssen... was übrigens auch bei den Frauen so ist.

I: (..) Kinderspezifische Leistungen, die nur in Sozialhilfe gezahlt werden, gibt es nicht?

B: Nein.

I: ((Ausführungen zur Situation in BE und Uster))

B: Schon innerhalb von einem Kanton ist es unterschiedlich. Es gibt Unterschiede zum Beispiel bei der Finanzierung von Deutschkursen.

I: Der GBL ist deutlich tiefer. Wie würden Sie das einordnen?

B: Wir haben es jetzt grad angepasst ab 1. Mai. Es ist alles so viel teurer geworden. 1 Person war früher 450, jetzt ist es 500. Dafür, dass alles teurer wird - für die Miete haben sie ja auch wenig zur Verfügung. Das ist ein Rattenschwanz. 50.- macht dann nichts aus eigentlich. Im Vergleich zu 1'006 zur Regelsozialhilfe. ...Aber es ist unglaublich, das ist dann noch viel weniger.

I: Wenn Sie das einordnen würden? Kann es decken, was es decken sollte?

B: Ja, es muss. Aber nein, eigentlich nicht. Was wir noch extra zahlen, ist eine Babypauschale, das ist irgendwie 600.- und dann weniger, wenn es nochmals ein Kind gibt...Mit dem müssen sie dann aber alles schauen. Das ist aber gleich in der Regelsozialhilfe. Wir versuchen schon, dass die Kinder die Förderung bekommen, die sie brauchen. Das Geld ist nicht der Entscheid. Wenn es etwas Dringendes gibt, kann man auch über SIL, ausnahmsweise. Zum Teil brauchen sie fürs Kinderfest auch irgendwie Kleidung...

I: Gibt es Konstellationen, wo sich der tiefere GBL mehr auswirkt?

B: Ja, das Alter macht einen Unterschied. Aber auch in der Regelsozialhilfe. Da ist es halt brutal, wenn man so viel weniger hat. Es kommt vor, dass sie dann in die Kleinkriminalität abrutschen...

I: Was von der finanziellen Not begünstigt wird...?

B: Ja.

I: Und bei grossen Familien?

B: (...) Wenn Personen die Stromrechnung nicht bezahlen und Kinder da sind, dann bezahlen wir das. Sonst nicht. Dann gebe ich die offenen Zahlungen in Rechnung, aber dann mache ich einen Ratenabzug. Das ist gleich wie Zahnarzt, auch die mit Asylansatz müssen bei grossen Zahnbehandlungen 20% selbst bezahlen, F oder B ist gleich. (...) Und die Kinder gehen zur Schulzahnklinik, die ist eh subventioniert. Dort ist kein Selbstbehalt. Regelsozialhilfe 3'142 ...In der Asylsozialhilfe wäre es die Hälfte ja. Es gibt halt zusätzliche Angebote, wie den Caritas-Markt, von der Kirche usw. Da gibt es auch Waschmittel und so...

I: Dass es mehr über Stiftungen geht...

B: Genau, sie kenne alle die Adressen für die Kirchenstiftungen...aber auch die haben nicht endlos Geld. Während Corona haben wir bei den Mieten die Nebenkostenrechnungen einfach gezahlt, jetzt zahlen wir sie nicht mehr. Jetzt müssen sie Rückzahlungsvereinbarungen mit der Verwaltung treffen. Weil wir besser fahren, wenn wir die Mieten erhöhen, sie aber die Nebenkosten selbst zahlen müssen. Es ist ständig ein Abwägen.

I: Welche Veränderungen bzgl. GBL wären sinnvoll? Braucht es überhaupt Änderungen?

B: Eben, es gibt einen Grund: Eine alleinstehende Person mit einem F-Ausweis ist sehr motiviert, einen B-Ausweis zu erhalten und darum schaut sie, sich möglichst schnell abzulösen. Das ist eine Tatsache. Aber eine Person mit dem F Verweis wird die Schweiz nicht verlassen. Also kann man sie eigentlich auch gleich behandeln, was Sozialhilfe anbelangt, wie die anderen. Das ist meine persönliche Meinung. Aber es kann eine Motivation sein, zum schnell ablösen. Aber eben bei Familien, je grösser sie sind, desto schwieriger.

I: Und ist es auch die Frage der nachhaltigen Ablösung?

B: Ja.

I: Noch zu den SIL: Welche Bedeutung haben die im Hinblick auf die Teilhabe?

B: SIL sind wir sehr zurückhaltend.

Man hat ja auch die Möglichkeit über Stiftungen zu Geld zu kommen, deshalb bin ich mit den SIL eher zurückhaltend. Auch zum Beispiel Schullager und so, das zahlen wir ja auch, auch die Skiausrüstung oder etwas Zusätzliches wie einen Schlafsack, aber eher zurückhaltend.

I: Auch bei kinderspezifischen Leistungen?

B: Ja, zum Beispiel wenn sie ein neues Bett brauchen, da schauen wir schon auch. Aber es ist eher zurückhaltend. Im Team machen das alle auch so.

I: Wie spielt denn das zusammen mit dem tiefen GBL? ((Ausführungen zu GBL als "Kompensation" zu SIL in Uster))

B: Das ist bei uns schon auch so. Zum Beispiel beim Bett, es ist klar, dass wir keine Möbel finanzieren. Aber die Realität ist halt die, dass man mit dem GBL von der Asylfürsorge das nicht zahlen kann. Oder einen Schreibtisch, zum Aufgaben machen.

I: Bei Freizeitaktivitäten oder sozialintegrativen Sachen, geht ihr da also eher über Stiftungen?

B: Also zum Beispiel bei den Velos ging eines über SIL und zwei über Stiftungen.

I: Bei den SIL gibt es also Ermessensspielraum?

B: Ja, wir haben Weisungen.

Alles, was mit Bildung zu tun hat, da sind wir nicht knausrig. Man hat Vorgaben und Richtlinien, aber an dem soll es nicht liegen. Zumal Leute, die eine Ausbildung machen - das ist wohl kantonale unterschiedlich - Leute mit F Ausweis, die (unv.) auch Berufsschulen, die weiter weg sind, das sind alles SIL. Auch eine grössere Wohnung, wenn die Familie grösser wird. Da zahlen wir den höheren Mietzins, Erstausrüstung Baby für 600.-, auch Besuchstage, bei Eltern die getrennt leben. Die Abgaben, die die Eltern bezahlen müssen, weil die Kinder im Hort essen, sind bei der Asylfürsorge nur die Hälfte, da haben wir das auch angepasst.

Bei den SIL sind wir eher zurückhaltend, wenn es um Möbel oder Kleidung oder so geht, aber nicht in Bildung.

I: Gibt es Veränderungsbedarf bei den SIL?

B: Nein, es ist bereits für die Regelsozialhilfe gleich wie für Asylsozialhilfe. Wenn ich sage, ich bin zurückhaltend, dann heisst es nicht, dass es keine Ausnahmen gibt. Mit wie viel Not muss man leben?

I: Werden Kinder und Jugendliche bei der persönlichen Hilfe berücksichtigt also in der Beratung?

B: Ja, klar. Das ist ein wichtiger Teil. Was für Angebote es für die Kids gibt, alles Mögliche. Und wenn es Probleme gibt, dann kann es sein, dass ich die Jugendlichen auch separat einlade. Alle die 18 sind bekommen ein eigenes Dossier und bekommen ihren Anteil separat ausgezahlt. Das gibt dann oft Probleme innerhalb der Familie, weil sie das Geld nicht abgeben, was sie sollten. Aber das müssen sie selbst regeln.

I: Wo sehen Sie die grössten Herausforderungen und was für Lösungsvorschläge?

B: Ja, also man kann es nur zusammen mit den Eltern erreichen. Ich habe zum Teil Leute hier, die haben in ihrer Heimat in der Botschaft gearbeitet hatten einen guten Lohn und Ansehen. Und dann kommen sie hier hin und sind niemand mehr. Für manche ganz schwer. Das wirkt sich auf die Kinder aus. Egal ob die Opferrolle, es färbt sich auf die Kinder ab. Wenn Erwachsene traumatisiert sind und kaum die Sprache lernen kann, das aber auch nicht angehen wollen - es wäre wünschenswert auch die Tabus bzgl. Elterngesundheit aufzulösen, weil das auf Kinder abfärbt. Ich erlebe das auch als grösse Belastung, die die Kinder auffangen müssen. Wo ich versuche zu vermitteln, aber man kann niemanden zwingen. Immer wieder bringt es auch etwas, aber ich glaube man muss die Familie als Ganzes sehen, nicht die Kinder abgesondert. Das ist ja auch alles, was sie haben, weil das ist auch ungewohnt, mit der Kleinfamilie. Und hier ist alles auf der Kleinfamilien Struktur. Die haben viel zu bewältigen als ganze Familie und ja auch als Kind.

I: Gibt es Verbesserungsbedarf bei den Unterstützungsleistungen an sich?

B: Ja also mir würde es nichts ausmachen, wenn sie mehr Geld hätten. Aber wie gesagt, dass ist politisch und so wie der Wind weht, wird es schwierig.