

Sachdokumentation:

Signatur: DS 4922

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/4922



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

Die materielle Situation von Kindern und Jugendlichen in der Sozialhilfe

Schlussbericht

Die Studie wurde erarbeitet für die Charta Sozialhilfe Schweiz

im Auftrag von

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS

Schweizerischer Städteverband SSV und Städteinitiative Sozialpolitik

Stadt Zürich

Eidgenössische Migrationskommission EKM

mit finanzieller Unterstützung durch

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Dominic Höglinger, Caroline Heusser, Patrice Sager (BASS)

unter Mitarbeit von Pascal Coullery (BFH), Gülcan Akkaya und Peter Mösch (HSLU)

Bern, 30. September 2024 (v 1.4)

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	III
Résumé	X
1 Einleitung	1
Teil I: Kinderarmut – Verbreitung, Folgen, Bekämpfung sowie rechtliche Grundlagen	3
2 Die Verbreitung von Armut bei Kindern und Jugendlichen in der Schweiz	3
3 Die negativen Folgen von Armut bei Kindern und Jugendlichen	9
4 Mitunterstützte Kinder und Jugendliche in der Sozialhilfe	15
4.1 Zahlen zu mitunterstützten Kindern in der Sozialhilfe	15
4.2 Situation und Bedürfnisse von Kindern in der Sozialhilfe	17
4.3 Kinder in der Beratung und Begleitung durch die Sozialhilfe (persönliche Hilfe)	18
4.4 Nichtbezug von Sozialhilfeleistungen	20
4.5 Zwischenfazit	21
5 Weitere Leistungen der sozialen Sicherheit für Familien mit Kindern	23
6 Die verfassungs- und völkerrechtliche Verankerung des sozialen Existenzminimums von Kindern	26
6.1 Der grundrechtliche Schutz des sozialen Existenzminimums von Kindern	26
6.2 Programmatische Richt- und Referenzkonzepte	28
6.3 Zwischenfazit	30
Teil II: Die Leistungen der Sozialhilfe bei Familien mit Kindern	32
7 Das soziale Existenzminimum in der Sozialhilfe und seine Bemessung	32
7.1 Die Komponenten des sozialen Existenzminimums der Sozialhilfe	32
7.2 Die Bemessung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL)	33
8 Der Grundbedarf der Sozialhilfe in vergleichender Perspektive	37
8.1 Was Kinder in der Schweiz kosten (durchschnittliche Kinderkosten)	37
8.2 Die Angemessenheit des Grundbedarfs bei Kindern aus Sicht der befragten Fachpersonen	39
8.3 Vergleich des Grundbedarfs in der Sozialhilfe mit anderen Leistungen der Mindestsicherung in der Schweiz	41

9	Die Übertragung des Grundbedarfs auf Mehrpersonenhaushalte mit Kindern	44
9.1	Grundeigenschaften der SKOS-Äquivalenzskala	44
9.2	Ursprünge, wissenschaftliche Grundlagen und Kritikpunkte	45
9.3	Die SKOS-Skala im Vergleich mit anderen Äquivalenzskalen	48
9.4	Zwischenfazit	51
10	Die Abdeckung kinderspezifischer Bedürfnisse mit situationsbedingten Leistungen (SIL)	52
10.1	Die SKOS-Richtlinien und weitere Vorgaben	52
10.2	Die Praxis der SIL-Bemessung in den Sozialdiensten	54
10.3	Zwischenfazit	57
11	Exkurs: Die soziale Existenzsicherung von Kindern im Asyl- und Flüchtlingsbereich (Asylfürsorge)	59
Teil III: Abschluss und Empfehlungen		64
12	Schlussbemerkungen	64
13	Handlungsempfehlungen zu Kindern in der Sozialhilfe	66
Literaturverzeichnis		73
Anhang		79
A-1	Ergänzende Tabellen	79
A-2	Befragte Fachpersonen und Mitglieder der Begleitgruppe	80
A-2.1	Gespräche mit Fachpersonen: Auswahl und Teilnehmende	80
A-2.2	Mitglieder der Begleitgruppe der Studie	80

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie beleuchtet die materielle Situation von minderjährigen Kindern und Jugendlichen in der Sozialhilfe. Sie geht dabei der Frage nach, inwiefern die ausgerichteten Leistungen angemessen sind, um die soziale Existenzsicherung der armutsbetroffenen Kinder und ihrer Familien zu gewährleisten und ob dabei kinderspezifische Bedürfnisse ausreichend abgedeckt werden – insbesondere in den für die kindliche Entwicklung besonders wichtigen Bereichen der Bildung und der sozialen Teilhabe.

Die Studie bearbeitet diese Frage aus einer kombinierten sozial- und rechtswissenschaftlichen Perspektive. Der Schwerpunkt liegt auf der regulären Sozialhilfe (WSH), im Rahmen eines Exkurses wird die Situation von Kindern in der Asylfürsorge jedoch ebenfalls betrachtet.

Verbreitung von Armut bei Kindern in der Schweiz

Kinder und Jugendliche sind überdurchschnittlich armutsgefährdet. Im Jahr 2022 lebten in der Schweiz 17.2 Prozent der unter 18-Jährigen unterhalb der Armutsgefährdungsgrenze (BFS SILC), was rund 269'000 Kindern entspricht. Der Anteil ist wesentlich höher als bei Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter (12.7%). Armutsgefährdet zu sein bedeutet, ein deutlich tieferes Haushaltseinkommen als die Mehrheit der Gesamtbevölkerung zu haben und als Folge dem Risiko des sozialen Ausschlusses und einer materiellen Mangellage ausgesetzt zu sein. Die Armutsgefährdungsgrenze wird von der europäischen Statistikbehörde bei 60 Prozent des Medians des äquivalisierten verfügbaren Haushaltseinkommens angesetzt.

Für das Armutsrisiko von Kindern entscheidend ist die Familienkonstellation – eine erhöhte Armutsgefährdung weisen Einelternhaushalte, Paarhaushalte mit drei und mehr Kindern sowie Familien mit jüngeren Kindern auf. Eine massgebliche Rolle spielen dabei die erschwerte Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie ein

erhöhter Bedarf. Kommen bei den Eltern allgemeine Risikofaktoren von Armut wie ein geringer Bildungsstand oder ein Migrationshintergrund hinzu, so verschärft sich das Armutsrisiko des Haushaltes und damit auch der Kinder zusätzlich.

Die negativen Folgen von Kinderarmut

Materielle Armut stellt ein beträchtliches Risiko für die kindliche Entwicklung dar. Negative Folgen der Armut sind in allen Lebensbereichen der Kinder zu beobachten – verringerte Bildungschancen und insbesondere ein erschwerter Zugang zu überobligatorischer Bildung, schlechtere physische und psychische Gesundheit, verringerte soziale Teilhabe (organisierte Freizeitaktivitäten, Beziehungen zu Peers), ungünstige und beengte Wohnverhältnisse und eingeschränkte Möglichkeiten für familiäre Aktivitäten.

Kinderarmut verursacht nicht nur grosses individuelles Leid bei den Betroffenen, sie ist auch mit hohen gesellschaftlichen Folgekosten verbunden. Entsprechend lassen sich Massnahmen zur Bekämpfung von Kinderarmut und deren negativen Folgen auch aus einer rein ökonomischen Betrachtungsweise als Investition mit hoher gesellschaftlicher Rendite rechtfertigen.

Von der Sozialhilfe unterstützte Kinder

Die erhöhte Armutsgefährdung von Kindern schlägt sich auch in einer höheren Sozialhilfequote nieder. Diese betrug im Jahr 2022 bei unter 18-Jährigen 4.8 Prozent, der mit Abstand höchste Wert unter allen Altersklassen (BFS SHS). In absoluten Zahlen entspricht dies rund 76'000 Kindern, welche von der regulären Sozialhilfe unterstützt werden (ohne Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich). Bereits bei jungen Erwachsenen zwischen 18-25 Jahren sinkt die Sozialhilfequote auf 3.5 Prozent, in höheren Altersklassen fällt sie weiter. Mit Blick auf die Haushaltskonstellation ist auch hier die Unterstützungsquote am höchsten bei Einelternhaushalten mit 19.6 Prozent, unterdurchschnittlich ist sie bei Paarhaushalten mit Kindern (1.4 %).

Die im Rahmen der Studie befragten Fachpersonen betonen die Wichtigkeit und zugleich auch die Herausforderung, die Bedürfnisse der Kinder von mit Sozialhilfe unterstützten Eltern im Rahmen der persönlichen Hilfe (Beratung und Begleitung) zu thematisieren, damit sie auch bei der Leistungsbemessung angemessen berücksichtigt werden können. Auch kommen sie übereinstimmend zur Einschätzung, dass von der Sozialhilfe mitunterstützte Kinder oftmals Einschränkungen erfahren, insbesondere bezüglich der sozialen Teilhabe, dem Zugang zu schulischen Unterstützungsangeboten und ihren Bildungschancen.

Untersuchungen zum Nichtbezug in der Sozialhilfe in Basel-Stadt (Hümbelin et al. 2023) zeigen, dass Kinder überdurchschnittlich von Nichtbezug betroffen sind und geschätzt fast ein Drittel aller prinzipiell anspruchsberechtigten Kinder keine Leistungen beziehen. Ein Nichtbezug verunmöglicht, dass die Leistungen der Sozialhilfe die negativen Folgen von Armut für die betroffenen Kinder abwenden oder mindern können.

Die verfassungs- und völkerrechtliche Verankerung des sozialen Existenzminimums von Kindern

Das soziale Existenzminimum für Kinder ist verfassungs- und völkerrechtlich geschützt. Die Bundesverfassung und internationale Abkommen wie die UNO-Kinderrechtskonvention anerkennen die besonderen Schutz- und Unterstützungsbedürfnisse von Kindern. Diese Normen geben qualitative Untergrenzen und Massstäbe vor, um die Angemessenheit von Sozialhilfeleistungen für Kinder zu beurteilen. Die Einhaltung dieser Standards ist wesentlich, um die negativen Folgen von Kinderarmut zu minimieren und den betroffenen Kindern eine gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen.

Wie in der vorliegenden Studie verschiedentlich aufgezeigt wird, sind gewisse bestehende gesetzliche Regelungen und Richtlinien in der Sozialhilfe problematisch mit Blick auf diese verfassungs- und völkerrechtlich verankerten kinderrechtlichen Verpflichtungen. Es kommt hinzu,

dass diese kinderrechtlichen Verpflichtungen im kantonalen Sozialhilferecht oftmals nur unzureichend konkretisiert und in der Praxis der Sozialdienste teils zu wenig Berücksichtigung finden, u.a. auch weil das entsprechende Fachwissen fehlt.

Das Existenzminimum in der Sozialhilfe und die Bemessung des Grundbedarfs

Ziel des in den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) festgelegten Existenzminimums ist und war seit ihrer erstmaligen Veröffentlichung neben der Sicherung des physischen Überlebens auch die Teilhabe am Sozial- und Erwerbsleben, ein «soziales» Existenzminimum – die Ansätze der Sozialhilfe sind so zu bemessen, dass sie eine «bescheidene und menschenwürdige Lebensführung mit sozialer Teilhabe» (SKOS Richtlinien) ermöglichen.

Während bei Wohnen, Gesundheit und den situationsbedingten Leistungen (SIL) die tatsächlich anfallenden Kosten – innerhalb festgelegter Grenzen und nach definierten Vorgaben – übernommen werden, wird der Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) als monatliche Pauschale ausbezahlt. Die Höhe der Pauschale orientiert sich dabei am Konsumverhalten von Schweizer Haushalten mit niedrigem Einkommen. Dazu werden die durchschnittlichen Konsumausgaben der einkommensschwächsten 10 Prozent der Einpersonenhaushalte gemäss Haushaltsbudgeterhebung (HABE) des Bundesamts für Statistik herangezogen, wobei Güter und Dienstleistungen eines eingeschränkten, sogenannten «SKOS-Warenkorbs» berücksichtigt werden. Stand 1.1.2024 beträgt der mit diesem empirisch-statistischen Verfahren ermittelte GBL für einen Einpersonenhaushalt 1'031 CHF.

Ausgehend von diesem Referenzgrundbedarf wird mittels der von der SKOS entwickelten eigenen Äquivalenzskala der Grundbedarf für Mehrpersonenhaushalte, und damit Familien mit Kindern, abgeleitet. **Tabelle 1** weist die Höhe des Grundbedarfs und die Gewichte der Äquivalenzskala für die unterschiedlichen Haushaltsgrössen auf.

Tabelle 1: Höhe des mtl. Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL) gemäss SKOS-Richtlinien

Haushaltsgrösse	Grundbedarf	Erhöhung	Gewicht Äquivalenzskala
1 Person	1'031 CHF	-	1.00
2 Personen z.B. Elternteil mit Kind	1'577 CHF	+546 CHF	1.53 [+0.53]
3 Personen z.B. Paar mit 1 Kind	1'918 CHF	+341 CHF	1.86 [+0.33]
4 Personen z.B. Paar mit 2 Kindern	2'206 CHF	+288 CHF	2.14 [+0.28]
5 Personen z.B. Paar mit 3 Kindern	2'495 CHF	+289 CHF	2.42 [+0.28]
6 Personen z.B. Paar mit 4 Kindern	2'704 CHF	+209 CHF	2.62 [+0.20]
pro weitere Person	-	+209 CHF	[+0.20]

Quelle: SKOS-Richtlinien, Stand 1.1.2024

Auch wenn das wissenschaftlich abgestützte Verfahren zur Bestimmung des Referenzgrundbedarfs grundsätzlich überzeugend ist, so gibt es doch einige Kritikpunkte, was die Bemessungsmethode selber als auch die Umsetzung betrifft (vgl. Höglinger und Guggisberg 2023, 2024). So ist etwa eine Überprüfung des Referenzgrundbedarfs basierend auf aktuellen Verbrauchs-Daten überfällig, auch eine Anpassung des festgelegten (tiefen) Referenzeinkommensbereichs ist zu prüfen, damit die erforderliche Ausgangsannahme plausibel ist, dass bei diesen Haushalten das soziale Existenzminimum gewährleistet ist und sie sich in keiner Mangellage befinden.

Der Grundbedarf der Sozialhilfe in vergleichender Perspektive

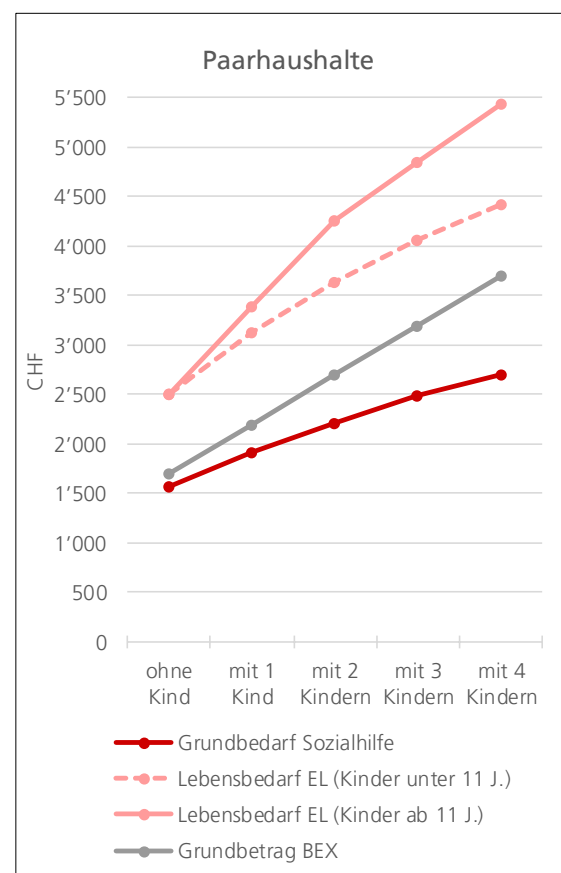
Zur Beurteilung der Angemessenheit der Leistungen der Sozialhilfe ist ein Blick darauf erhellend, was Kinder in der Schweiz im Allgemeinen kosten. Dazu können die durchschnittlichen (direkten) Kinderkosten gemäss der Zürcher Kinderkosten-Tabelle herangezogen werden, welche von Gerichten zur Festlegung des Kindesunterhalts verwendet wird und auf den Konsumausgaben von Familienhaushalten mit einem mittleren Einkommen basiert. Die dem Grundbedarf in der Sozialhilfe zuordenbaren Ausgaben der Kinderkosten-Tabelle liegen bei fast allen Familienkonstellationen wesentlich höher als die

aufgrund eines Kindes resultierende Erhöhung des Grundbedarfs in der Sozialhilfe.

So betragen die Ausgaben gemäss Kinderkosten-Tabelle für ein Einzelkind je nach Alter 550 CHF (bis 3 Jahre), 820 CHF (4-11 Jahre) oder 1'020 CHF (ab 12 Jahren), während der Grundbedarf in der Sozialhilfe sich bei einem Einzelkind ungeachtet seines Alters bei Paarhaushalten jeweils um 341 CHF, bei Alleinerziehenden um 546 CHF erhöht. Bei Paarhaushalten mit einem älteren Kind über 3 Jahren beträgt somit die kindesbedingte Erhöhung des Grundbedarfs in der Sozialhilfe weniger als die Hälfte bis rund ein Drittel der entsprechenden Ausgabenpositionen bei den durchschnittlichen Kinderkosten.

Abbildung 1 vergleicht die Ansätze des Grundbedarfs in der Sozialhilfe für einen Paarhaushalt mit dem entsprechenden allgemeinen Lebens-

Abbildung 1: Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt in der Sozialhilfe im Vergleich (Paare)



EL: Ergänzungsleistungen, BEX: betriebsrechtliches Existenzminimum. Für Alleinstehende/-erziehende siehe S. 43.

Zusammenfassung

bedarf bei den Ergänzungsleistungen von AHV und IV sowie dem Grundbetrag beim betriebsrechtlichen Existenzminimum (BEX). Gegenüber diesen beiden anderen Ansätzen der sozialen Mindestsicherung ist der Grundbedarf in der Sozialhilfe in allen Konstellationen immer am niedrigsten, wobei sich der Abstand bei Paarhaushalten (gegenüber Alleinstehenden/-erziehenden) und mit zunehmender Anzahl und Alter der Kinder noch weiter akzentuiert.

Die Übertragung des Grundbedarfs auf Mehrpersonenhaushalte mit Kindern

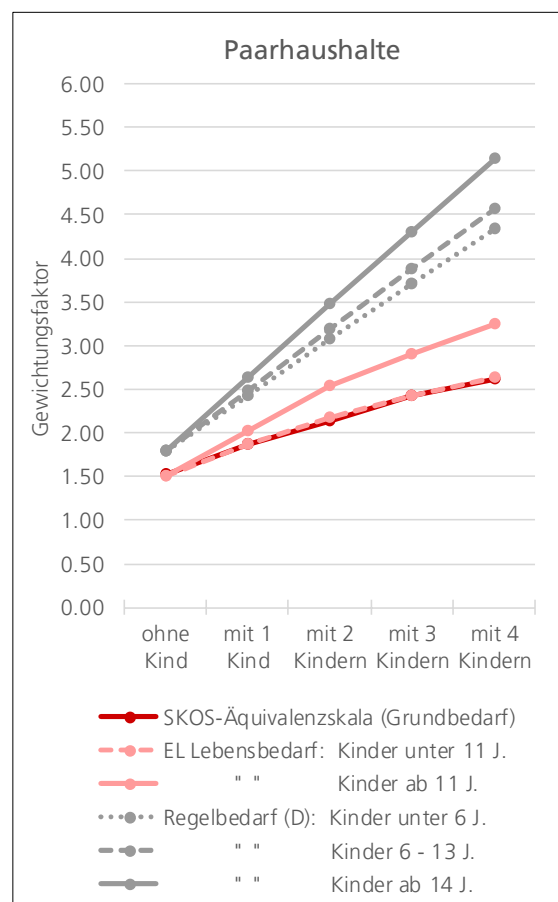
Die genaue Ausgestaltung der verwendeten Äquivalenzskala zur Umrechnung des Grundbedarfs für einen Einpersonenhaushalt auf Mehrpersonenhaushalte ist mehr als eine technische Frage. Sie bestimmt wesentlich die Höhe der Leistungen, welche Familien mit Kindern erhalten. Die SKOS-Skala definiert dazu Gewichte für jedes weitere Haushaltsmitglied, wobei diese zunehmend tiefer ausfallen (**Abbildung 2**, vgl. auch Tabelle 1 oben). Dahinter steckt die im Grundsatz plausible Überlegung, dass Mehrpersonenhaushalte aufgrund von Skalen- und Verbundeffekten durch gemeinsames Haushalten mit weniger Einkommen pro Kopf einen vergleichbaren Lebensstandard wie Alleinlebende erreichen. Bspw. sind Zahnbürsten in der Grosspackung günstiger als einzeln gekaufte, und ein Internet-Abo für einen Haushalt kostet gleich viel ungeachtet dessen, ob es von einer Einzelperson oder einer Grossfamilie genutzt wird.

In der Studie werden verschiedene Kritikpunkte an der Ausgestaltung der SKOS-Äquivalenzskala in ihrer aktuellen Form aufgezeigt, welche letztmals vor rund 20 Jahren einer Prüfung unterzogen wurde und deren wissenschaftliche Grundlage somit bereits älteren Datums ist. Grundsätzlich ist die empirisch-statistische Ermittlung einer Äquivalenzskala ein höchst anspruchsvolles Unterfangen, deren Ergebnisse je nach verwendetem methodischem Ansatz und getroffenen Annahmen stark unterschiedlich ausfallen können. Neuere Studien (Garbuszus et al. 2021, Dudel et al. 2017, 2020) legen zudem nahe, dass Skalen-

und Verbundeffekte bei tiefen Einkommen niedriger ausfallen als bei mittleren und hohen Einkommen – ein Umstand, dem bei der empirischen Herleitung der SKOS-Skala kaum Gewicht beigemessen wurde.

Im Vergleich zu anderen gebräuchlichen Äquivalenzskalen ist die SKOS-Äquivalenzskala ausgesprochen stark degressiv, die Gewichte für die zusätzlichen Haushaltsmitglieder verringern sich immer weiter bis hin zum 6. Haushaltsmitglied. Für die Bemessung des Regelbedarfs der Grundversicherung in Deutschland – dem Pendant zur Sozialhilfe in der Schweiz – oder auch bei der neuen OECD-Skala sind die Gewichte für eine weitere erwachsene Person und für Kinder gegenüber dem 1. Haushaltsmitglied zwar ebenfalls tiefer, sie schrumpfen aber nicht mit zunehmender Anzahl der Haushaltsmitglieder immer weiter.

Abbildung 2: Äquivalenzskalen von Leistungen der Mindestsicherung im Vergleich (Paare)



EL: Ergänzungsleistungen. Für Alleinstehende/-erziehende siehe S. 49.

Ein weiteres Merkmal der SKOS-Äquivalenzskala ist, dass sie nicht zwischen jüngeren und älteren Kindern differenziert, während sowohl bei der neuen OECD-Skala, wie auch bei der Bemessung der Ergänzungsleistungen für AHV/IV sowie des Regelbedarfs der Grundsicherung in Deutschland nach Kindesalter abgestufte Ansätze zur Anwendung kommen. Dies deshalb, um den tendenziell höheren Kosten für Essen und Kleidung sowie den vermehrten Ausgaben für Freizeitaktivitäten (Hobbys, Vereine) bei älteren Kindern gerecht zu werden.

Angesichts dieser zahlreichen kritischen Punkte und potentiellen Mängel bei der gleichwertigen Übertragung des Grundbedarfs auf Familienhaushalte, welche das Risiko einer strukturellen Unterdeckung nahe legen, würde es sich anbieten, die bestehende Äquivalenzskala und mögliche Optimierungsvarianten im Rahmen einer wissenschaftlichen Studie einer vertieften Prüfung zu unterziehen und ihre Weiterentwicklung gestützt auf eine solche aktuelle und umfassendere empirische Grundlage in Angriff zu nehmen.

Situationsbedingte Leistungen (SIL) für die Bedürfnisse von Kindern

Die situationsbedingten Leistungen spielen eine wesentliche Rolle bei der Deckung der spezifischen Bedürfnisse von Kindern in der Sozialhilfe, insbesondere bezüglich ihrer sozialen Teilhabe (bspw. organisierte Freizeitaktivitäten) und der Bildung (u.a. ausserschulische Nachhilfe). Die SKOS-Richtlinien sind in Bezug auf die Handhabung insbesondere der fördernden SIL relativ offen und knapp formuliert und gewähren viel Ermessensspielraum. Dies ermöglicht Flexibilität im Einzelfall, ist aber auch eine Ursache für die von Gemeinde zu Gemeinde stark unterschiedliche Praxis bei der Ausrichtung von kinderspezifischen situationsbedingten Leistungen, wie sie auch in einer jüngsten Studie beispielhaft etwa bezüglich der Übernahme von Kosten für die Teilnahme an einem Skilager aufgezeigt wird (Roulin und Hassler 2023).

Während stärker professionalisierte Sozialdienste den zentralen Stellenwert fördernder SIL für das Kindeswohl anerkennen und entsprechende Leistungen sprechen, gibt es Sozialdienste, bei welchen dieses Bewusstsein fehlt und kinderspezifische fördernde SIL nur selten entrichtet werden. Die grosse Heterogenität bei der SIL-Sprechung bei Kindern übersteigt gemäss den befragten Fachpersonen dabei oftmals den Rahmen des Ermessens und erscheint willkürlich.

Als Entscheidungsgrundlage sind die SKOS-Richtlinien oftmals ungeeignet, da zu wenig konkret und zu unpräzise. Hilfreicher sind die teils detaillierteren kantonalen Sozialhilfehandbücher sowie entsprechende praxiserprobte interne Richtlinien, über welche vor allem grössere Sozialdienste häufig verfügen.

Existenzsicherung von Kindern im Asyl- und Flüchtlingsbereich

Während Flüchtlinge im Bedarfsfall Anspruch auf reguläre Sozialhilfe haben und der restlichen Bevölkerung diesbezüglich gleichgestellt sind, werden vorläufig Aufgenommene auch nach längerem Aufenthalt wie Asylsuchende mit den tieferen Ansätzen der Asylfürsorge unterstützt. Geflüchtete aus der Ukraine (Schutzstatus S) erhalten ebenfalls nur Asylfürsorge. Im Vergleich zum Grundbedarf der regulären Sozialhilfe – der sich am sozialen Existenzminimum orientiert – sind die Ansätze der Asylfürsorge generell tiefer, und zwar wesentlich, wobei das genaue Ausmass des Abstands je nach Kanton und teils auch zwischen den Gemeinden variiert. So fällt der Grundbedarf etwa bei einer Familie mit zwei Kindern zwischen 14 und 52 Prozent tiefer aus als bei der regulären Sozialhilfe (SKOS 2023). Entsprechend wird die soziale Existenzsicherung von Kindern in der Asylfürsorge auch von den befragten Fachpersonen als höchst prekär und unbefriedigend eingeschätzt.

Von der Asylfürsorge unterstützte Kinder leben faktisch unter dem sozialen Existenzminimum. Dies hat negative Auswirkungen auf das Kindeswohl und die kindliche Entwicklung, erschwert ihre soziale Teilhabe wesentlich und mindert die

Zukunftsperspektiven dieser besonders vulnerablen Kinder, die aufgrund ihres Fluchthintergrunds und ihrer rechtlich unsicheren Lage zusätzlich belastet sind. Geschätzt rund drei von 10 mit Sozialhilfe unterstützte Kinder werden mit den Ansätzen der Asylfürsorge unterstützt.

Handlungsempfehlungen zur Situation von Kindern in der Sozialhilfe

Die Studie zeigt auf, dass die aktuellen Sozialhilfeleistungen für Kinder teilweise unzureichend sind, um ihnen einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten und ihre spezifischen Bedürfnisse zu decken. Basierend auf den gewonnenen Erkenntnissen werden abschliessend konkrete Handlungsempfehlungen formuliert, um die Situation von Kindern in der Sozialhilfe zu verbessern und den kinderrechtlichen Verpflichtungen verstärkt Geltung zu verschaffen.

(1) Bei der Bemessung des Grundbedarfs in der Sozialhilfe ist mittels nach Alter abgestuften Leistungen den unterschiedlichen Bedürfnissen von Kindern Rechnung zu tragen, wie dies auch anderswo üblich ist, etwa bei den Ergänzungsleistungen oder beim Regelbedarf in Deutschland.

(2) Die Gewichte der SKOS-Skala für zusätzliche Haushaltsmitglieder sind zu erhöhen. Die Skala ist im Vergleich zu anderen Skalen ausgeprägt degressiv, wobei die wissenschaftliche Grundlage hierfür bereits älteren Datums und zudem nicht so eindeutig ist, wie dies der Tragweite der Skala bei der Bedarfsbemessung für Familien angemessen wäre. Es ist zu befürchten, dass bei Familienhaushalten die Ansätze beim Grundbedarf zu tief sind um eine angemessene Existenzsicherung zu gewährleisten und eine strukturelle Unterdeckung besteht.

(3) Aus dem Grundbedarf für einen Einpersonenhaushalt leiten sich die Ansätze für alle weiteren Haushalte ab, auch für Familienhaushalte mit Kindern. Es ist deshalb sicherzustellen, dass dieser Ausgangspunkt der Bedarfsbemessung sachgerecht und aktuell ist. So ist eine Neuermittlung («Rebasing») in einem festen Rhythmus anzustreben und dabei das verwendete

methodische Verfahren kritisch zu reflektieren und weiterzuentwickeln.

(4) Die SKOS-Richtlinien zu fördernden SIL für Kinder sind stärker zu konkretisieren und präziser auszuformulieren, um den Sozialdiensten und den einzelnen Sozialarbeitenden eine bessere Orientierungshilfe zu geben, eine transparentere und fairere Entscheidungsfindung zu begünstigen und die SIL als wirksames Instrument zur Förderung der sozialen Teilhabe und positiven Entwicklung der unterstützten Kinder zu stärken.

(5) Zu prüfen ist die Einführung einer monatlichen Pauschale für bestimmte kinderspezifische Leistungen, wie sie etwa der Kanton Genf einführt, als Alternative zur aktuellen situationsbedingten Kostenübernahmen. Dies auch, um den administrativen Aufwand für die Sozialdienste zu senken und die Autonomie der betroffenen Familien zu stärken.

(6) In den Sozialdiensten ist das Bewusstsein für die Bedürfnisse wie auch die Rechte der Kinder zu schärfen und die Mitarbeitenden sind entsprechend gezielt weiterzubilden. Bei Massnahmen, die Kinder betreffen, ist gemäss Kinderrechtskonvention das übergeordnete Kindesinteresse vorrangig zu berücksichtigen. Auch die persönliche Hilfe steht in der Pflicht, die Bedürfnisse von Kindern stärker in den Fokus zu nehmen (vgl. auch Garcia Delahaye et al. 2024).

(7) Kinder haben ein Recht darauf, bei Angelegenheiten, die sie betreffen, angehört zu werden. Sozialdienste sind deshalb gefordert, den situations- und altersgerechten Einbezug von Kindern zu fördern und es sind entsprechende Grundlagen und Voraussetzungen zu schaffen.

(8) Die geltenden verfassungs- und völkerrechtlichen Normen zum sozialen Existenzminimum von Kindern sind auch im kantonalen Sozialhilferecht stärker zu verankern und bei der Weiterentwicklung des Sozialhilferechts konsequent mit zu berücksichtigen.

Weitere Empfehlungen zur Sozialhilfe sind, (9) dem Nichtbezug von Sozialhilfe trotz

entsprechendem Anspruch und Bedarf auch bei Familien mit Kindern entgegenzuwirken, (10) Ansprüche der Kinder im Rahmen der sozialen Existenzsicherung nicht auf zivilgesellschaftliche Akteure (Stiftungen o.ä.) abzuwälzen und (11) die unbeabsichtigte Mitsanktionierung von Kindern sanktionierter Elternteile zu verhindern.

(12) Mit Blick auf die von der Asylfürsorge unterstützten Kinder gilt es, die dortigen Ansätze existenzsichernd auszugestalten, die kantonale und teils auch kommunale stark variieren, generell jedoch wesentlich tiefer sind als jene der regulären Sozialhilfe (WSH). Diesem Ziel förderlich wären neben einer besseren fachlichen Abstützung der Ansätze und einer Orientierung am sozialen Existenzminimum auch nationale Richtlinien für die Asylfürsorge, vergleichbar mit jenen der SKOS für die reguläre Sozialhilfe.

(13) Schliesslich stehen bei der sozialen Existenzsicherung von Kindern auch die der Sozialhilfe vorgelagerten Sozialleistungen in der Pflicht und sind daraufhin zu überprüfen, inwiefern sie dazu verstärkt beitragen können und wo Verbesserungsbedarf besteht. Namentlich die in einigen Kantonen eingeführten Familien-Ergänzungsleistungen können ein effektives Instrument zur Bekämpfung von Kinderarmut sein.

(14) Bemühungen zur Prävention von Kinderarmut sind ebenfalls zu verstärken. Dazu gehören neben Massnahmen der allgemeinen Armutsprävention (u.a. Bildungschancen) insbesondere die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie mittels eines gut ausgebauten sowie erschwinglichen Angebots an familienergänzender Betreuung.

Diese Handlungsempfehlungen streben in ihrer Gesamtheit eine nachhaltige Verbesserung der Lebensqualität und sozialen Teilhabe von armutsbetroffenen Kindern in der Schweiz an, während gleichzeitig deren Zukunftsperspektiven gestärkt werden sollen. Dies dient nicht nur dem Wohl der betroffenen Kinder, sondern trägt auch massgeblich zum langfristigen Wohlstand und Zusammenhalt der Gesellschaft bei.

Résumé

La présente étude met en lumière la situation matérielle des enfants et des jeunes mineurs dans l'aide sociale. Elle se penche sur la question de l'adéquation des prestations octroyées pour garantir la couverture du minimum vital social des enfants touchés par la pauvreté et de leurs familles, et vise à déterminer si les besoins spécifiques des enfants sont suffisamment couverts, notamment dans les domaines particulièrement importants pour le développement de l'enfant que sont l'éducation et la participation sociale.

L'étude aborde cette question dans une perspective combinée, à la fois sociologique et juridique. Elle est centrée essentiellement sur l'aide sociale ordinaire (ASE), mais une digression traite également de la situation des enfants dans le cadre de l'aide sociale en matière d'asile.

Prévalence de la pauvreté chez les enfants en Suisse

Les enfants et les jeunes sont exposés à un risque de pauvreté supérieur à la moyenne. En 2022, en Suisse, 17,2 % des moins de 18 ans vivaient en dessous du seuil de risque de pauvreté (OFS SILC), ce qui correspond à environ 269 000 enfants. Ce taux est nettement plus élevé que chez les adultes en âge de travailler (12,7 %). Être à risque de pauvreté signifie disposer de revenus significativement inférieurs à ceux de la majorité de la population, et par conséquent être exposé à un risque d'exclusion sociale et à une situation d'insuffisance matérielle. Le seuil de risque de pauvreté est, au niveau de l'Union Européenne, fixé à 60 % de la médiane du revenu disponible équivalent.

Le risque de pauvreté des enfants dépend fortement de la configuration familiale : les ménages monoparentaux, les couples avec trois enfants ou plus et les familles avec de jeunes enfants présentent un risque accru. Les difficultés à concilier vie professionnelle et vie familiale ainsi que des besoins accrus jouent ici un rôle essentiel.

S'il vient s'y ajouter des facteurs généraux de risque de pauvreté chez les parents, tels qu'un faible niveau de formation ou un parcours migratoire, le risque de pauvreté du ménage, et donc des enfants, est encore augmenté.

Les conséquences négatives de la pauvreté des enfants

La pauvreté matérielle représente un risque sérieux pour le développement des enfants. Les conséquences négatives de la pauvreté s'observent dans tous les domaines de la vie : chances réduites en matière d'éducation, en particulier un accès plus difficile à l'enseignement post-obligatoire, santé physique et mentale moins bonne, participation sociale limitée (activités de loisirs organisées, relations avec les pairs), conditions de logement défavorables et exiguës et possibilités restreintes d'activités familiales.

La pauvreté des enfants n'entraîne pas seulement une grande détresse personnelle chez les individus concernés, elle s'accompagne également de coûts élevés pour la société. Par conséquent, les mesures de lutte contre la pauvreté des enfants et ses conséquences négatives peuvent aussi être justifiées d'un point de vue purement économique en tant qu'investissement à haut rendement sociétal.

Les enfants soutenus par l'aide sociale

Le risque de pauvreté accru chez les enfants se traduit également par un taux de dépendance à l'aide sociale plus élevé. En 2022, ce taux s'élevait à 4,8 % pour les moins de 18 ans, de loin la valeur la plus élevée de toutes les classes d'âge (OFS SAS). En chiffres absolus, cela correspond à environ 76 000 enfants soutenus par l'aide sociale ordinaire (sans l'aide sociale du domaine de l'asile et des réfugiés). Chez les jeunes adultes de 18 à 25 ans, le taux d'aide sociale tombe déjà à 3,5 %, et il continue de baisser pour les classes d'âge supérieures. Si l'on considère la configuration des ménages, le taux d'aide sociale est le plus élevé chez les familles monoparentales.

(19,6 %), alors qu'il est inférieur à la moyenne chez les couples avec enfants (1,4 %).

Les spécialistes interrogés dans le cadre de l'étude soulignent l'importance, mais aussi la difficulté, de soulever la question des besoins des enfants de parents soutenus par l'aide sociale dans le contexte de l'aide personnelle (conseil et accompagnement), afin que ces besoins puissent être aussi pris en compte de manière appropriée dans le calcul des prestations. Ils sont également unanimes à estimer que les enfants de familles bénéficiaires de l'aide sociale subissent souvent des restrictions, notamment en matière de participation sociale, d'accès aux offres de soutien scolaire et de possibilités de formation.

Des études sur le non-recours à l'aide sociale à Bâle-Ville (Hümbelin et al. 2023) montrent que les enfants sont plus que la moyenne affectés par le non-recours, et que l'on estime à près d'un tiers la part des enfants qui ont en principe droit à des prestations mais ne les perçoivent pas. Le non-recours empêche les prestations de l'aide sociale d'éviter ou de réduire les conséquences négatives de la pauvreté pour les enfants concernés.

L'ancrage constitutionnel et international du minimum vital social des enfants

Le minimum vital social des enfants est protégé par la Constitution et les traités internationaux. La Constitution fédérale et les accords tels que la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant reconnaissent les besoins particuliers de protection et de soutien des enfants. Ces normes fixent des limites inférieures qualitatives et des critères permettant d'évaluer l'adéquation des prestations d'aide sociale pour les enfants. Le respect de ces standards est essentiel pour minimiser les conséquences négatives de la pauvreté des enfants et pour permettre aux enfants concernés de participer sur un pied d'égalité à la vie de la société.

Comme le démontre la présente étude à plusieurs reprises, certaines dispositions légales et directives actuelles en matière d'aide sociale

posent problème au regard des engagements en faveur des droits de l'enfant ancrés dans la Constitution et les traités internationaux. De plus, ces derniers ne sont souvent pas suffisamment concrétisés dans le droit cantonal de l'aide sociale et sont parfois trop peu pris en compte dans la pratique des services sociaux, notamment par manque de connaissances professionnelles à ce sujet.

Le minimum vital dans l'aide sociale et le calcul du forfait pour l'entretien

L'objectif du minimum vital fixé dans les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) est, et a toujours été depuis leur première publication, d'assurer non seulement la survie physique, mais aussi la participation à la vie sociale et professionnelle, un minimum vital « social » : les montants de l'aide sociale doivent être calculés de manière à permettre « une existence modeste conformément à la dignité humaine et qui comprend la participation à la vie en société » (normes CSIAS).

Alors que les frais réels sont pris en charge pour le logement, la santé et les prestations circonstanciées (PCi) – dans des limites et selon des directives définies –, le forfait pour l'entretien (FE) est versé sous forme de forfait mensuel. Le montant de celui-ci est fondé sur les habitudes de consommation des ménages suisses à faible revenu. Pour le calculer, on se base sur les dépenses de consommation moyennes des 10 % des ménages d'une personne aux revenus les plus modestes selon l'enquête sur le budget des ménages (EBM) de l'Office fédéral de la statistique, en tenant compte d'un panier type limité de biens et de services appelé « panier type de la CSIAS ». Au 1^{er} janvier 2024, le FE pour un ménage d'une personne calculé selon cette méthode empirico-statistique s'élève à 1031 CHF.

Tableau 2 : montant mensuel du forfait pour l’entretien (FE) selon les normes CSIAS

Taille du ménage	Forfait pour l’entretien	Supplément	Coefficient échelle d’équivalence
1 personne	1031 CHF	-	1.00
2 personnes <i>p. ex. 1 parent et 1 enfant</i>	1577 CHF	+546 CHF	1.53 [+0.53]
3 personnes <i>p. ex. couple et 1 enfant</i>	1918 CHF	+341 CHF	1.86 [+0.33]
4 personnes <i>p. ex. couple et 2 enfants</i>	2206 CHF	+288 CHF	2.14 [+0.28]
5 personnes <i>p. ex. couple et 3 enfants</i>	2495 CHF	+289 CHF	2.42 [+0.28]
6 personnes <i>p. ex. couple et 4 enfants</i>	2704 CHF	+209 CHF	2.62 [+0.20]
Par pers. suppl.	-	+209 CHF	[+0.20]

Source : normes CSIAS, état au 1.1.2024

À partir de ce forfait pour l’entretien (FE) de référence, le FE pour les ménages de plusieurs personnes, et donc pour les familles avec enfants, est déterminé au moyen d’une échelle d’équivalence développée par la CSIAS. Le **Tableau 2** présente le montant du forfait pour l’entretien et les coefficients de l’échelle d’équivalence pour les différentes tailles de ménage.

Même si la procédure de détermination du forfait pour l’entretien de référence repose sur des bases scientifiques et est en principe convaincante, elle peut être critiquée sur certains points, tant en ce qui concerne la méthode de calcul que sa mise en œuvre (cf. Höglinger et Guggisberg 2023, 2024). Ainsi, une révision du forfait pour l’entretien sur la base des données de consommation actuelles se fait attendre, et l’adaptation du groupe de (bas) revenu de référence défini devrait être envisagée afin que l’hypothèse de départ essentielle reste plausible, à savoir que le minimum vital social est assuré chez ces ménages et qu’ils ne se trouvent pas dans une situation de manque.

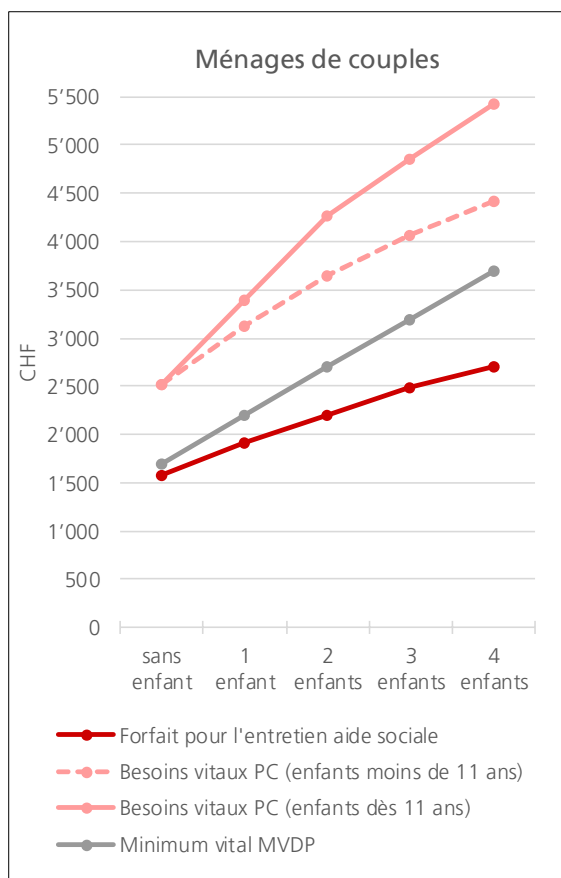
Le forfait pour l’entretien de l’aide sociale dans une perspective comparative

Pour juger de l’adéquation des prestations de l’aide sociale, il est instructif de jeter un œil sur ce que coûtent en général les enfants en Suisse. Pour ce faire, on peut se référer aux coûts moyens (directs) des enfants selon le barème calculé par le canton de Zurich, qui est utilisé par les tribunaux pour fixer la contribution d’entretien destinée aux enfants et qui se base sur les dépenses de consommation des familles disposant d’un revenu moyen. Pour presque toutes les configurations familiales, les dépenses figurant dans le barème des coûts des enfants qui correspondent au forfait pour l’entretien de l’aide sociale sont nettement plus élevées que l’augmentation du FE résultant de la présence d’un enfant.

Ainsi, selon le barème du canton de Zurich, les dépenses pour un seul enfant se montent, selon son âge, à 550 CHF (jusqu’à 3 ans), 820 CHF (4-11 ans) ou 1 020 CHF (à partir de 12 ans), tandis que pour un enfant, quel que soit son âge, le forfait pour l’entretien de l’aide sociale est majoré de 341 CHF pour les couples et de 546 CHF pour les foyers monoparentaux. Pour les ménages formés d’un couple avec un enfant âgé de plus de 3 ans, l’augmentation du forfait pour l’entretien de l’aide sociale liée à la présence de l’enfant représente donc moins de la moitié, voire seulement environ un tiers, des postes de dépenses correspondants selon le calcul des coûts moyens des enfants.

La **Figure 3** compare les montants du forfait pour l’entretien de l’aide sociale pour un couple avec les montants correspondants des prestations complémentaires de l’AVS et de l’AI destinées à couvrir les besoins vitaux ainsi qu’avec le montant de base du minimum vital du droit des poursuites (MVDP). Par rapport à ces deux autres approches de garantie des ressources minimales sociales, le montant du forfait pour l’entretien de l’aide sociale est toujours le plus bas, quelle que soit la configuration, et l’écart s’accroît

Figure 3 : le forfait pour l'entretien de l'aide sociale en comparaison (couples)



PC : prestations complémentaires, MVDP : minimum vital du droit des poursuites. Pour les foyers monoparentaux voir p. 43.

encore pour les couples (par rapport aux personnes seules et aux foyers monoparentaux) et avec l'augmentation du nombre et de l'âge des enfants.

La transposition du forfait pour l'entretien aux ménages avec enfants

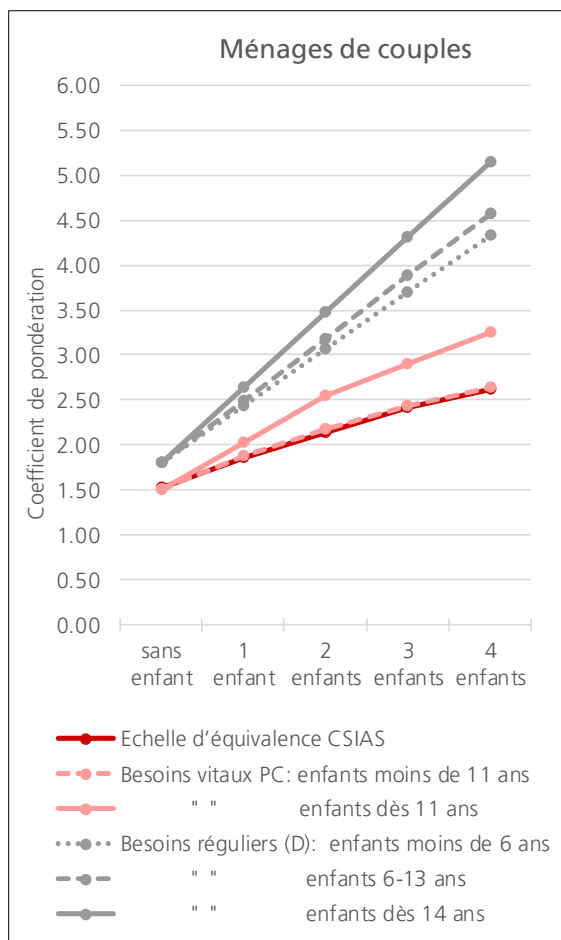
La conception précise de l'échelle d'équivalence utilisée pour convertir le forfait pour l'entretien de référence pour un ménage d'une personne en un montant pour les ménages de plusieurs personnes est davantage qu'une question technique. Elle détermine en grande partie la hauteur des prestations que reçoivent les familles avec enfants. L'échelle de la CSIAS définit pour cela des coefficients pour chaque membre supplémentaire du ménage, ces coefficients étant de plus en plus réduits (**Figure 4** ci-dessous, cf. aussi Tableau 2 plus haut). Le raisonnement

sous-jacent, plausible dans son principe, est que les ménages de plusieurs personnes, en raison d'économies d'échelle et d'effets de synergie liés au ménage commun, atteignent un niveau de vie comparable à celui des personnes seules avec un revenu par personne moindre. Par exemple, les brosses à dents en emballages multiples sont moins chères que celles vendues à l'unité, et un abonnement Internet pour un ménage coûte le même prix, qu'il soit utilisé par une personne seule ou par une famille nombreuse.

L'étude met en évidence différents points critiques quant à la conception de l'échelle d'équivalence de la CSIAS sous sa forme actuelle, ré-examinée pour la dernière fois il y a environ 20 ans et dont la base scientifique est donc déjà ancienne. Fondamentalement, la détermination empirico-statistique d'une échelle d'équivalence est une entreprise très exigeante dont les résultats peuvent varier fortement selon l'approche méthodologique utilisée et les hypothèses retenues. Des études récentes (Garbuszus et al. 2021, Dudel et al. 2017, 2020) suggèrent en outre que les économies d'échelle et les effets de synergie sont plus faibles pour les bas revenus que pour les revenus moyens et élevés, un facteur auquel il a été accordé peu de poids lors du calcul empirique de l'échelle de la CSIAS.

En comparaison avec d'autres échelles d'équivalence usuelles, celle de la CSIAS est particulièrement dégressive, les coefficients pour chaque membre supplémentaire du ménage diminuant de plus en plus jusqu'à la sixième personne. Pour l'évaluation des besoins réguliers dans le cadre de la couverture de base en Allemagne (l'équivalent de l'aide sociale en Suisse) ou dans la nouvelle échelle de l'OCDE, les coefficients pour une personne adulte supplémentaire et pour les enfants sont certes aussi réduits par rapport au premier membre du ménage, mais ils ne continuent pas à diminuer avec l'augmentation du nombre de personnes dans le foyer.

Figure 4 : comparaison des échelles d'équivalence des prestations de garantie du minimum vital (couples)



PC : prestations complémentaires. Pour les foyers monoparentaux voir p. 49.

Une autre particularité de l'échelle d'équivalence de la CSIAS est qu'elle ne fait pas de différence entre les enfants plus jeunes et plus âgés, alors que tant dans la nouvelle échelle de l'OCDE que dans le calcul des prestations complémentaires de l'AVS/AI ou dans celui des besoins réguliers de la couverture de base en Allemagne, des approches échelonnées selon l'âge de l'enfant sont utilisées. Cela afin de tenir compte des coûts généralement plus élevés que génèrent les enfants plus âgés pour la nourriture et l'habillement ainsi que des dépenses plus importantes pour les activités de loisirs.

Au vu de ces divers points critiques et des lacunes potentielles dans la transposition équitable du forfait pour l'entretien aux ménages

familiaux, laissant entrevoir le risque d'une insuffisance de couverture structurelle, il conviendrait de soumettre l'échelle d'équivalence existante et des variantes possibles d'optimisation à un examen approfondi dans le cadre d'une étude scientifique, et de s'atteler à sa refonte en s'appuyant sur une telle base empirique actuelle et plus complète.

Prestations circonstanciées (PCi) pour les besoins des enfants

Les prestations circonstanciées jouent un rôle important dans la couverture des besoins spécifiques des enfants à l'aide sociale, notamment en ce qui concerne leur participation sociale (p. ex. activités de loisirs organisées) et l'éducation (entre autres soutien extrascolaire). Les normes CSIAS sont formulées de manière relativement ouverte et concise et laissent une grande marge de manœuvre pour ce qui est de la gestion des PCi d'encouragement en particulier. Si cela permet une certaine flexibilité au cas par cas, c'est aussi une des raisons pour lesquelles la pratique en matière de versement de prestations circonstanciées spécifiques aux enfants varie fortement d'une commune à l'autre, comme l'a montré une étude récente prenant comme exemple la prise en charge des frais de participation à un camp de ski (Roulin et Hassler 2023).

Alors que les services sociaux plus professionnalisés reconnaissent l'importance centrale des PCi d'encouragement pour le bien de l'enfant et octroient des prestations en conséquence, il existe aussi des services sociaux où cette conscience fait défaut et où les PCi d'encouragement spécifiques aux enfants ne sont que rarement accordées. Selon les spécialistes interrogés, la grande hétérogénéité dans l'octroi des PCi destinées aux enfants dépasse souvent le cadre de la marge d'appréciation et apparaît arbitraire.

Les normes CSIAS ne sont souvent pas appropriées pour servir de base de décision, car elles sont trop peu concrètes et trop imprécises. Les manuels cantonaux de l'aide sociale, parfois plus détaillés, ainsi que les directives internes

éprouvées à ce sujet dont disposent surtout les plus grands services sociaux se révèlent plus utiles.

Couverture du minimum vital pour les enfants dans le domaine de l'asile et des réfugiés

Alors que les réfugiés, en cas de besoin, ont droit à l'aide sociale ordinaire et sont assimilés à cet égard au reste de la population, les personnes admises à titre provisoire, même après un séjour prolongé, sont soutenues comme les requérants d'asile par l'aide sociale en matière d'asile, dont les montants sont inférieurs. Les réfugiés en provenance d'Ukraine (statut de protection S) ne reçoivent également que l'aide sociale en matière d'asile. Par rapport au forfait pour l'entretien de l'aide sociale ordinaire, basé sur le minimum vital social, les montants de l'aide sociale en matière d'asile sont généralement plus bas, et ce de manière significative, avec un écart qui varie d'un canton à l'autre et parfois même d'une commune à l'autre. Ainsi, pour une famille avec deux enfants, le forfait pour l'entretien est inférieur de 14 à 52 % à celui de l'aide sociale ordinaire (CSIAS 2023). Par conséquent, les spécialistes interrogés estiment que la couverture du minimum vital social des enfants par l'aide sociale en matière d'asile est extrêmement précaire et insatisfaisante.

De fait, les enfants soutenus par l'aide sociale en matière d'asile vivent en dessous du minimum vital social. Cela a des répercussions négatives sur le bien des enfants et sur leur développement, rend leur participation sociale beaucoup plus difficile et limite les perspectives d'avenir de ces enfants particulièrement vulnérables, qui portent un poids supplémentaire en raison de leur parcours migratoire et de leur situation juridique précaire. On estime qu'environ un enfant sur trois soutenu par l'aide sociale ne bénéficie que des montants de l'aide sociale en matière d'asile.

Recommandations concernant la situation des enfants dans l'aide sociale

L'étude montre que les prestations d'aide sociale actuelles destinées aux enfants peuvent être insuffisantes pour leur assurer un niveau de vie décent et pour couvrir leurs besoins spécifiques. Sur la base des constatations faites, des recommandations de mesures concrètes sont formulées en conclusion afin d'améliorer la situation des enfants dans l'aide sociale et de faire respecter davantage les engagements en matière de droits de l'enfant.

(1) Dans le calcul du forfait pour l'entretien de l'aide sociale, il s'agit de tenir compte des besoins différents des enfants au moyen de prestations échelonnées en fonction de l'âge, comme c'est l'usage ailleurs, par exemple pour les prestations complémentaires ou dans le calcul des besoins réguliers en Allemagne.

(2) Les coefficients de l'échelle de la CSIAS pour chaque membre supplémentaire du ménage doivent être augmentés. En comparaison avec d'autres, cette échelle est fortement dégressive, et le fondement scientifique de cette forte dégressivité est non seulement ancien, mais aussi moins évident que ne l'exigerait la portée de cette échelle dans l'évaluation des besoins des familles. Il est à craindre que, pour les ménages familiaux, les montants des forfaits pour l'entretien soient trop bas pour assurer de manière appropriée le minimum vital et qu'il existe un déficit de couverture structurel.

(3) Du forfait pour l'entretien pour un ménage d'une personne sont dérivés les montants pour toutes les autres formes de ménages, y compris les familles avec enfants. Il est donc important de s'assurer que cette base initiale de calcul des besoins est pertinente et actuelle. Il conviendrait donc de procéder régulièrement à une nouvelle évaluation (« rebasing ») à un rythme déterminé, en réexaminant de manière critique la procédure méthodologique utilisée et en la faisant évoluer.

(4) Les normes CSIAS relatives aux PCi d'encouragement pour les enfants doivent être concrétisées davantage et formulées de manière plus précise afin de mieux orienter les services sociaux et les travailleurs sociaux, de favoriser une prise de décision plus transparente et plus équitable et de renforcer les PCi en tant qu'instrument efficace de promotion de la participation sociale et du développement positif des enfants soutenus.

(5) Il conviendrait d'examiner l'introduction d'un forfait mensuel pour certaines prestations spécifiques destinées aux enfants, comme le fait par exemple le canton de Genève, comme alternative au système actuel de prise en charge des coûts en fonction des circonstances. Cela permettrait également de réduire la charge administrative pour les services sociaux et de renforcer l'autonomie des familles concernées.

(6) Dans les services sociaux, la prise de conscience des besoins et des droits des enfants devrait être encore améliorée, et les collaborateurs devraient être formés spécifiquement à ce sujet. Selon la Convention relative aux droits de l'enfant, dans toutes les décisions qui les concernent, l'intérêt supérieur des enfants doit être une considération primordiale. L'aide personnelle a également le devoir de prendre davantage en compte les besoins des enfants (voir aussi Garcia Delahaye et al. 2024).

(7) Les enfants ont le droit à ce que leur opinion sur toute question les intéressant soit prise en considération. Les services sociaux sont donc tenus de promouvoir la participation des enfants eu égard à la situation et à leur âge, et il s'agit de développer les bases et les conditions nécessaires pour cela.

(8) Les normes de la Constitution et du droit international relatives au minimum vital social des enfants doivent être mieux ancrées dans le droit cantonal de l'aide sociale et être prises en compte systématiquement dans le développement futur du droit régissant l'aide sociale.

D'autres recommandations portant sur l'aide sociale sont (9) de lutter contre le non-recours à l'aide sociale malgré l'existence d'un droit et d'un besoin en la matière, notamment chez les familles avec enfants, (10) de ne pas se décharger des besoins des enfants dans le cadre de la garantie du minimum vital social sur des acteurs de la société civile (fondations ou autres) et (11) de prévenir la co-sanction indésirable des enfants de parents sanctionnés.

(12) En ce qui concerne les enfants soutenus par l'aide sociale en matière d'asile, il s'agit de redéfinir les montants fixés, qui varient fortement d'un canton à l'autre et parfois même d'une commune à l'autre, mais qui sont en général nettement inférieurs à ceux de l'aide sociale ordinaire (ASE). Pour favoriser la réalisation de cet objectif, il serait nécessaire, en plus d'étayer ces montants sur de meilleures bases techniques et de les fonder sur le minimum vital social, d'établir aussi pour l'aide sociale en matière d'asile des normes nationales comparables à celles de la CSIAS pour l'aide sociale ordinaire.

(13) Enfin, les prestations sociales situées en amont de l'aide sociale jouent aussi un rôle dans la couverture du minimum vital social des enfants et devraient être réexaminées pour déterminer dans quelle mesure elles pourraient y contribuer davantage, et où des améliorations seraient nécessaires. Les prestations complémentaires pour les familles introduites dans certains cantons peuvent notamment constituer un instrument efficace de lutte contre la pauvreté des enfants.

(14) Les efforts de prévention de la pauvreté des enfants doivent également être renforcés. Outre les mesures de prévention générale de la pauvreté (notamment les chances de formation), il s'agit notamment de promouvoir la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale grâce à une offre d'accueil extrafamilial bien développée et abordable.

Ces recommandations de mesures visent globalement l'amélioration durable de la qualité de vie et de la participation sociale des enfants touchés

par la pauvreté en Suisse ainsi que le renforcement de leurs perspectives d'avenir. Cela ne sert pas seulement le bien des enfants concernés, mais contribue aussi largement à la prospérité et à la cohésion de la société à long terme.

1 Einleitung

Materielle Armut stellt ein beträchtliches Risiko für das Kindeswohl und die kindliche Entwicklung dar. Die Möglichkeiten zur sozialen Teilhabe sind eingeschränkt, gesundheitliche Probleme und psychische Auffälligkeiten treten häufiger auf. Auch die späteren Lebenschancen bezüglich Ausbildung und Beruf werden negativ beeinflusst. In der UNO-Kinderrechtskonvention, welche von der Schweiz 1997 ratifiziert wurde, wird u.a. das Recht auf vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls sowie das «Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard» zugesichert (Art. 27 Abs. 1). Die Bekämpfung von Armut und ihrer negativen Folgen bei Kindern und Jugendlichen ist deshalb ein verbindliches und vorrangiges politisches und gesellschaftliches Ziel.

Kinder und Jugendliche machen rund einen Drittel der von der Sozialhilfe unterstützten Personen aus. Die Leistungen der regulären Sozialhilfe für Kinder und Jugendliche bestimmen sich zu einem wesentlichen Teil aus dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt. Bei Mehrpersonenhaushalten, zu denen Familien mit Kindern gehören, wird der Grundbedarf ausgehend vom Referenzgrundbedarf mittels einer sogenannten Äquivalenzskala bemessen. Einzelfallbezogen werden zudem ergänzende situationsbedingte Leistungen (SIL) gesprochen, welche auch kinderspezifische Bedürfnisse umfassen.

Die vorliegende Studie geht vor diesem Hintergrund der Frage nach, inwiefern die aktuell ausgerichteten Leistungen in der Sozialhilfe angemessen sind, um die soziale Existenzsicherung der mitunterstützten Kinder und Jugendlichen und ihrer Familien zu gewährleisten und ob dabei kinderspezifische Bedürfnisse ausreichend abgedeckt werden – insbesondere in den für die kindliche Entwicklung besonders wichtigen Bereichen der Bildung und der sozialen Teilhabe. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der regulären Sozialhilfe, auch wenn im Rahmen eines Exkurses kurz auch auf die Situation von Kindern in der Asylfürsorge eingegangen wird.

Die Studie bearbeitet die Frage der Angemessenheit aktueller Sozialhilfeleistungen in Bezug auf Kinder und Jugendliche aus einer kombinierten sozial- und rechtswissenschaftlichen Perspektive. Dazu kooperierte das für die Studie federführende Team des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS mit den Rechtswissenschaftler/innen Pascal Coullery, Gülcan Akkaya und Peter Mösch. Diese haben ein spezifisches Kapitel zu den verfassungs- und völkerrechtlichen Grundlagen erstellt sowie in den weiteren Kapiteln jeweils punktuelle Einschübe verfasst, welche die jeweiligen Themen aus einer rechtlichen Perspektive abhandeln. Aus dem produktiven Austausch zwischen den beiden Teams resultierten auch die am Schluss der Studie dargelegten Handlungsempfehlungen hinsichtlich Kinder in der Sozialhilfe.

Die Studie gliedert sich thematisch in drei Teile. Der erste Teil beleuchtet den breiteren Kontext. Dazu wird zuallererst die Verbreitung von Kinderarmut in der Schweiz und die wichtigsten Risikofaktoren von Kinderarmut aufgezeigt (Kapitel 2). Anschliessend werden in Kapitel 3 die negativen Auswirkungen von Kinderarmut basierend auf der bestehenden Literatur thematisiert. Das nächste Kapitel 4 widmet sich der Situation von Kindern in der Sozialhilfe, sowohl in Form statistischer Kennzahlen als auch basierend auf den Einschätzungen der im Rahmen von leitfadengestützten Interviews dazu befragten Fachpersonen. Auch der Nichtbezug von Sozialhilfe wird angesprochen. Im folgenden Kapitel 5 werden weitere, der Sozialhilfe vorgelagerte Leistungen der sozialen Sicherheit für Familien mit Kindern beschrieben. Kapitel 6 zur verfassungs- und völkerrechtlichen Verankerung des sozialen Existenzminimums von Kindern schliesst diesen ersten Teil ab.

Der zweite Teil behandelt Art und Umfang der Leistungen der Sozialhilfe für Familien mit Kindern im Detail. Zunächst wird die Bemessung des sozialen Existenzminimums erläutert, insbesondere der

1 Einleitung

Grundbedarf für den Lebensunterhalt (Kapitel 7). Um die Angemessenheit der Leistungen der Sozialhilfe für Kinder besser zu beurteilen, werden diese anschliessend in Kapitel 8 mit den durchschnittlichen Kinderkosten in der Schweiz sowie mit den Leistungen weiterer Existenzsicherungssysteme verglichen, namentlich den Ergänzungsleistungen (EL) und dem betriebsrechtlichen Existenzminimum (BEX). Ergänzt wird dieser Vergleich mit den Einschätzungen der befragten Fachpersonen aus Sozialdiensten und Fach- bzw. Beratungsstellen zur Angemessenheit des Grundbedarfs für Kinder. In Kapitel 9 wird die Übertragung des Grundbedarfs auf Mehrpersonenhaushalte mit Kindern diskutiert. Dabei werden die wissenschaftlichen Grundlagen der verwendeten SKOS-Äquivalenzskala sowie die damit verbundenen Herausforderungen erläutert. Auch die Unterschiede zu anderen gängigen Äquivalenzskalen werden aufgezeigt. Das darauffolgende Kapitel 10 fokussiert auf die situationsbedingten Leistungen zur Deckung kinderspezifischer Bedürfnisse. Es wird erläutert, wie die SKOS-Richtlinien und kantonalen Vorgaben den Umgang mit diesen Leistungen vorsehen und wie die Umsetzung in den Schweizer Sozialdiensten konkret erfolgt. In Kapitel 11 folgt ein kurzer Exkurs zur Existenzsicherung für Kinder im Asyl- und Flüchtlingsbereich, namentlich mittels der Asylfürsorge.

Im abschliessenden dritten Teil werden nach den Schlussbemerkungen (Kapitel 12) zentrale Handlungsempfehlungen formuliert, welche sich aus den gewonnenen empirischen, fachlichen und rechtlichen Erkenntnissen der vorliegenden Studie mit Blick auf Kinder und Jugendliche in der Sozialhilfe ableiten lassen (Kapitel 13).

Die Autorinnen und Autoren der Studie bedanken sich an dieser Stelle bei den Mitgliedern der Begleitgruppe für die zahlreichen wertvollen Hinweise und Rückmeldungen sowie die konstruktiven Diskussionen. Die Begleitgruppe umfasste Vertreterinnen und Vertretern aus dem Kreis der auftraggebenden Organisationen und Behörden, namentlich der Sozialen Dienste der Stadt Zürich, des Bundesamts für Sozialversicherungen BSV, der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS, der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK, der Städteinitiative Sozialpolitik / Departement Soziales Stadt Winterthur sowie der Eidgenössische Migrationskommission EKM (vgl. die Liste der Mitglieder der Begleitgruppe in Tabelle 11 im Anhang).

Teil I: Kinderarmut – Verbreitung, Folgen, Bekämpfung sowie rechtliche Grundlagen

2 Die Verbreitung von Armut bei Kindern und Jugendlichen in der Schweiz

Wie häufig ist Armut bei Kindern und Jugendlichen in der Schweiz? In welchen Konstellationen sind Kinder und Jugendliche besonders armutsgefährdet, und was sind die wichtigsten Risikofaktoren? Die Beantwortung dieser Fragen ermöglichen in der Armutsforschung etablierte statistische Kennzahlen zur finanziellen Armut, wie sie auf nationaler Ebene vom Bundesamt für Statistik (BFS) erhoben und berechnet werden – konkret die Armutsgefährdungsquote sowie die Armutsquote.

Eine verbreitete Möglichkeit zur Messung der Armut stellt die Armutsgefährdungsgrenze und die daraus abgeleitete **Armutsgefährdungsquote (AGQ)** dar. Armutsgefährdet zu sein bedeutet, ein deutlich tieferes Einkommen als die Mehrheit der Gesamtbevölkerung zu haben und als Folge dem Risiko des sozialen Ausschlusses und einer materiellen Mangellage ausgesetzt zu sein. Die Armutsgefährdungsgrenze wird von der europäischen Statistikbehörde Eurostat bei 60 Prozent des Medians des äquivalisierten verfügbaren Haushaltseinkommens angesetzt. Sie ist international und insbesondere bei Vergleichen zwischen wirtschaftlich starken Ländern die am meisten verwendete Armutskennzahl und wird auch vom BFS verwendet. Diese relative Armutsdefinition geht von der in der Armutsforschung etablierten Sichtweise aus, dass Armut nicht nur von der eigenen materiellen Situation abhängt, sondern sich in Relation zum landesspezifischen Wohlstandsniveau ergibt.

Die Armutsgefährdungsgrenze in der Schweiz liegt zurzeit bei einem verfügbaren monatlichen Haushaltseinkommen für einen Einpersonenhaushalt bei CHF 2'587. 15.6 Prozent der Bevölkerung leben in einem Haushalt mit einem verfügbaren äquivalisierten Einkommen unterhalb dieser Grenze (Jahr 2022, BFS 2024a). Das verfügbare Haushaltseinkommen berechnet sich aus dem Bruttohaushaltseinkommen (u.a. Lohn aus Erwerbstätigkeit, Renten, Sozialtransfers, Unterhaltszahlungen) abzüglich obligatorischer Transferausgaben, wie Sozialversicherungsbeiträge, Steuern und Krankenkassenprämien. Es ist zu beachten, dass anders als beim Grundbedarf für den Lebensunterhalt in der Sozialhilfe mit dem verfügbaren Haushaltseinkommen auch Ausgaben für das Wohnen und über die obligatorische Krankenkassenprämien hinausgehende Gesundheitskosten zu decken sind. Um das Existenzminimum für die verschiedenen Haushaltstypen jeweils angemessen zu bestimmen, respektive die Höhe der Ansätze der Leistungen zwischen diesen umzurechnen, werden sogenannte Äquivalenzskalen verwendet. Im Rahmen der Armutsgefährdungsquote wird zur Umrechnung zwischen verschiedenen Haushaltsgrossen die neue OECD-Äquivalenzskala verwendet (vgl. Kapitel 9).

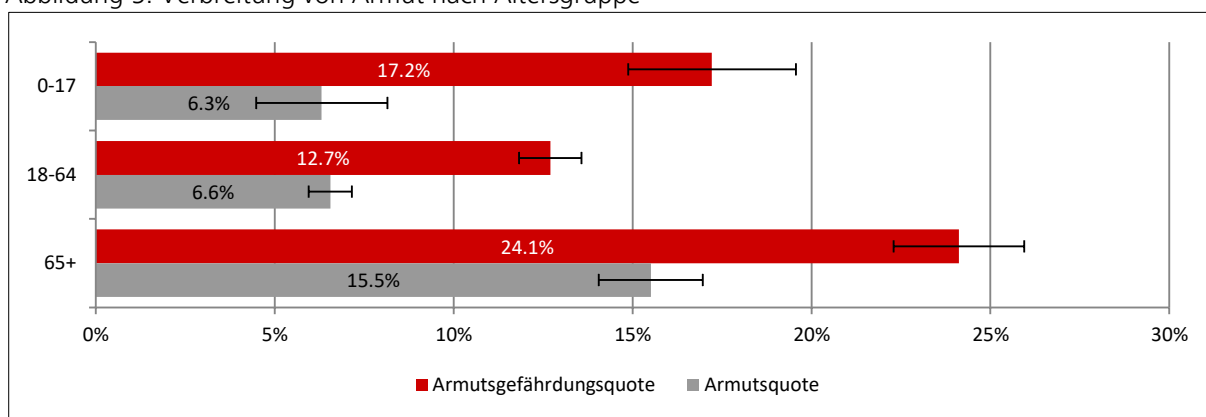
Eine alternative gebräuchliche Kennzahl zur Verbreitung von Armut spezifisch für die Schweiz ist die **Armutsquote**. Diese steht für den Anteil an armutsbetroffenen Personen in der Schweizer Bevölkerung, wobei das soziale Existenzminimum gemäss SKOS-Richtlinien als Bemessungsgrundlage herangezogen wird. Die Armutsquote ist damit das statistische Äquivalent zum Existenzminimum der Sozialhilfe. Im Folgenden wird diese alternative Kennzahl ebenfalls jeweils ergänzend zur Armutsgefährdungsgrenze ausgewiesen. Allerdings ist zu beachten, dass diese Kennzahl für eine kritische Betrachtung der Leistungen und der Bemessungsgrundlagen der Sozialhilfe, wie sie in der vorliegenden Studie im Zentrum steht, nur bedingt geeignet ist, da sie selber auf denselben Grundlagen beruht (SKOS-Ansätze und SKOS-Äquivalenzskala). Um einen Zirkelschluss zu verhindern, nimmt diese Kennzahl bei der folgenden Betrachtung der Verbreitung von Armut bei Kindern und Jugendlichen in der Schweiz neben der Armutsgefährdungsquote als primäre Referenzgrösse deshalb nur eine untergeordnete Rolle ein.

Kinder und Jugendliche überdurchschnittlich armutsgefährdet

Betrachtet man die Verbreitung der Armutsgefährdung in der Schweiz in unterschiedlichen Altersgruppen, so sind relativ deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Gruppen zu erkennen (vgl. **Abbildung 5**). Kinder und Jugendliche sind überdurchschnittlich stark von Armut gefährdet – 17.2 Prozent der 0- bis 17-Jährigen befinden sich im Jahr 2022 unterhalb der Armutsgefährdungsgrenze. In absoluten Zahlen entspricht dies rund 269'000 Kindern und Jugendlichen in der Schweiz. Damit sind Kinder und Jugendliche deutlich stärker armutsgefährdet als Erwachsene im erwerbsfähigen Alter (18 bis 64 Jahre), von welchen mit 12.7 Prozent anteilmässig deutlich weniger unter der Armutsgefährdungsgrenze leben. Der Anteil an armutsbetroffenen Kindern gemäss SKOS-Richtlinien beträgt 6.3 Prozent, was auf die Gesamtbevölkerung hochgerechnet rund 99'000 Kindern entspricht. Damit liegt dieser Anteil im Jahr 2022 ausnahmsweise leicht unter der Armutsquote der Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter, welche 6.6 Prozent beträgt. Für die vorherigen Jahre ist jedoch meist das gleiche Muster wie bei der Armutsgefährdung zu erkennen, und die Quote bei Kindern ist höher als bei Erwachsenen (vgl. **Abbildung 8** unten). Generell gilt es bei der Interpretation dieser Zahlen, die auf einer stichprobenbasierten Erhebung basieren, die unvermeidliche statistische Unschärfe mit zu berücksichtigen und allfällige geringfügige Unterschiede zwischen Personengruppen oder kleinere zeitliche Fluktuationen nicht überzubewerten. Entsprechend werden in den Abbildungen auch jeweils die 95%-Konfidenzintervalle ausgewiesen.

Die Gruppe der Personen ab 65 Jahren sind in der Abbildung bewusst separat dargestellt. Auch sie weisen eine überproportional hohe Armutsgefährdungsquote auf. Bei diesen Personen im Rentenalter ist jedoch zu beachten, dass sie im Vergleich zu den übrigen Altersgruppen zusätzlich zum Einkommen häufig auf Vermögen zurückgreifen können – allfällige Vermögensbestände werden jedoch bei der Berechnung der Armutsgefährdungsquote nicht mitberücksichtigt. Zudem wird die Existenzsicherung bei armutsbetroffenen Rentner/innen in aller Regel nicht durch die Sozialhilfe, sondern durch Ergänzungsleistungen (EL) übernommen.

Abbildung 5: Verbreitung von Armut nach Altersgruppe



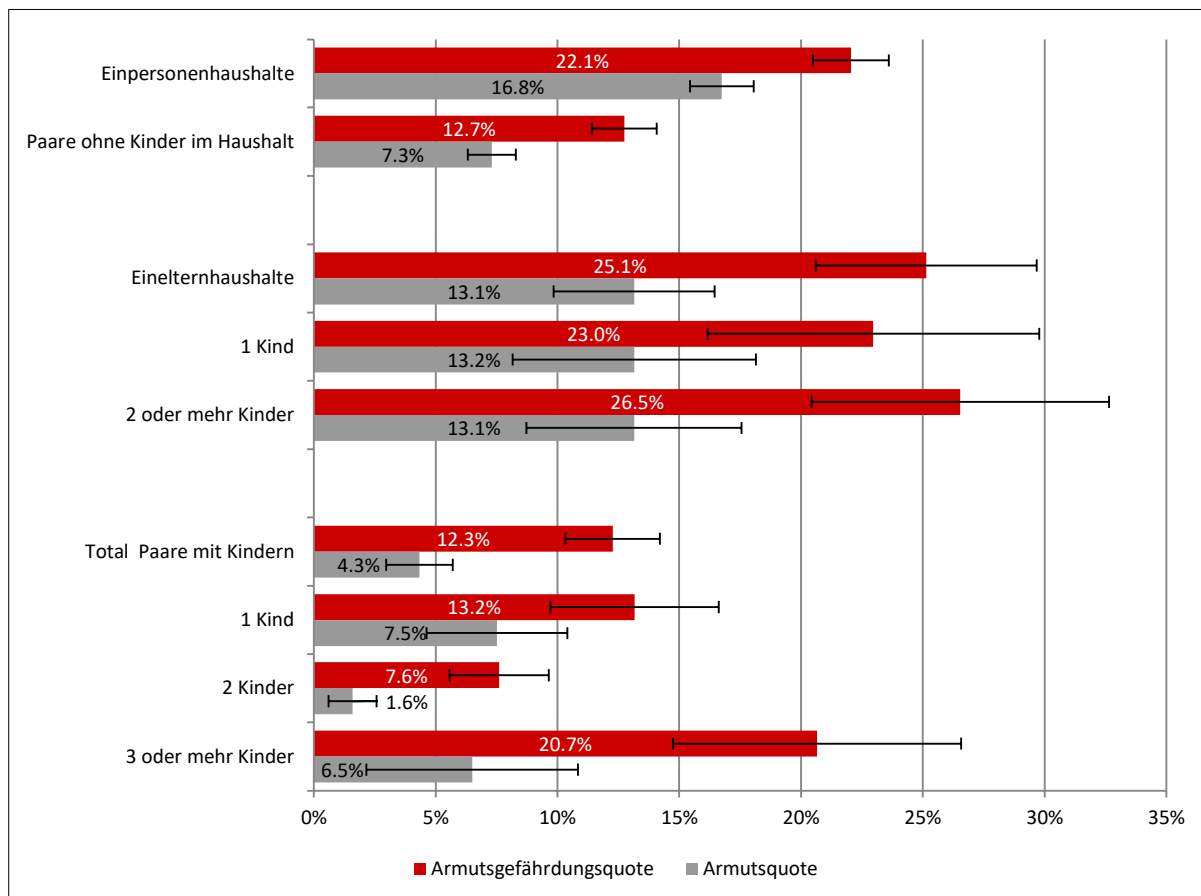
Hinweis: Die waagrechte Linie markiert das 95%-Konfidenzintervall und verdeutlicht die stichprobenbedingte Unsicherheit.
Quelle: BFS 2022, Darstellung BASS

Familienkonstellation entscheidend für das Armutsrisiko

Ein Blick auf die Verbreitung der Armut aufgeschlüsselt nach einzelnen Haushaltstypen zeigt, dass die Haushalt-Konstellation bei der Armutsgefährdung von Kindern und Jugendlichen zentral ist. Abbildung 6 verdeutlicht, dass Haushalte mit nur einem Elternteil die höchste Armutsgefährdungsquote aufweisen –

gut ein Viertel von Personen in Einelternhaushalten sind armutsgefährdet.¹ Paarhaushalte, welche ebenfalls Kinder haben, sind demgegenüber nur in rund 12.3 Prozent der Fälle armutsgefährdet. Haushalte ohne Kinder sind ebenfalls deutlich weniger armutsgefährdet, insbesondere Paare.

Abbildung 6: Verbreitung von Armut nach Haushaltstyp



Hinweis: Die waagrechte Linie markiert das 95%-Konfidenzintervall und verdeutlicht die stichprobenbedingte Unsicherheit.

Quelle: BFS 2022, Darstellung BASS

Kinder sind generell eine finanzielle Belastung für Haushalte. Einerseits bringen Kinder direkte Kosten mit sich – wie Mehrausgaben für Kleidung, Ernährung, Krankenkassenprämien, Wohnen und Freizeit. Und es fallen auch Kosten an für die familienergänzende Kinderbetreuung an. Andererseits sind indirekte Kinderkosten aufgrund von erschwelter Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu berücksichtigen. So führt die Geburt des ersten Kindes und die damit einhergehende Zunahme an Betreuungsarbeit bei Eltern (vor allem Müttern) häufig entweder zu einem reduzierten Arbeitspensum, einem vollständigen Rückzug aus der Erwerbstätigkeit oder zu einer angepassten Erwerbstätigkeit zu einem tieferen Lohn als früher (Bischof et al. 2023).

Bei Einelternhaushalten wirken sich diese finanziellen Belastungen zusätzlich aus mehreren Gründen stärker auf die Armutsgefährdung aus. Einerseits hat der hauptverantwortliche Elternteil die Betreuungs- und Erziehungsaufgaben sowie eine Erwerbstätigkeit allein unter einen Hut zu bringen – die indirekten Kinderkosten fallen somit stärker ins Gewicht. Andererseits ist auch die direkte finanzielle Belastung bei Alleinerziehenden höher als bei Paarhaushalten, da letztere von Skalen- und Verbundeffekten des gemeinsamen

¹ Das BFS weist die Armutsgefährdungs- wie auch die Armutsquote aufgeschlüsselt nach Haushaltstypen nicht auf Haushaltsebene, sondern auf Ebene der Personen, welche in einem bestimmten Haushalt leben, aus. Somit beziehen sich auch die folgenden Aussagen zum Risiko der Armutsgefährdung respektive der Armut nach bestimmten Haushaltstypen auf die individuelle Ebene.

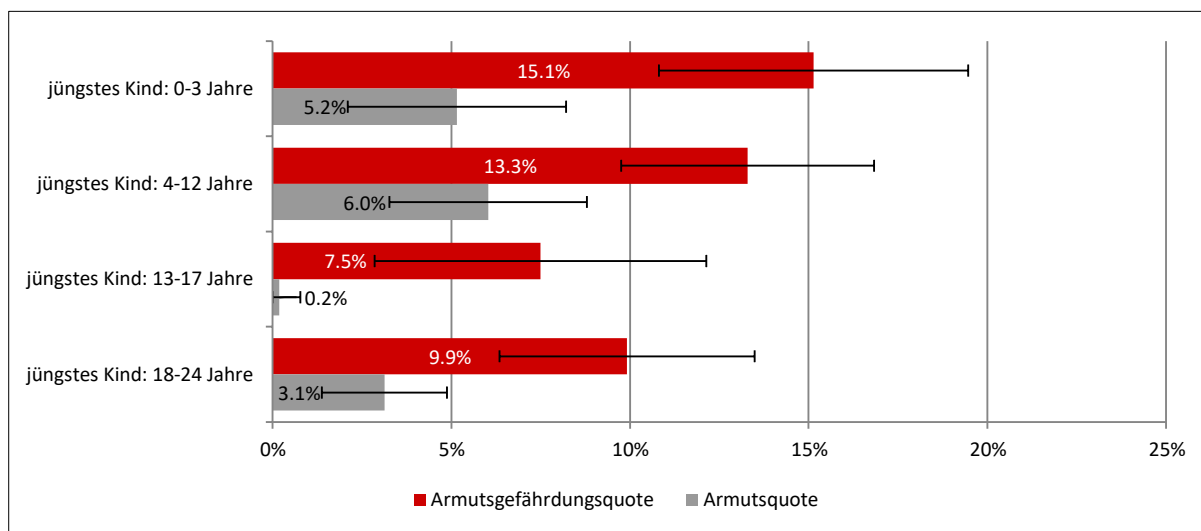
2 Die Verbreitung von Armut bei Kindern und Jugendlichen in der Schweiz

Haushalts profitieren (Bauer 1998; Gerfin et al. 2009). So wenden Alleinerziehende beispielsweise einen doppelt so hohen Anteil ihres verfügbaren Haushaltseinkommens für die institutionelle Kinderbetreuung auf (Zartler et al. 2011).

Die Armutsgefährdung vergrössert sich zudem tendenziell mit steigender Anzahl Kinder in einem Haushalt. Deutlich zeigt sich dies bei Paarhaushalten mit Kindern: Während deren Armutsgefährdungsquote bei einem oder zwei Kindern vergleichsweise gering ist, liegt sie bei Paarhaushalten mit drei oder mehr Kindern mit 20.7 Prozent wesentlich höher. Die erhöhte Armutsgefährdung bei Grossfamilien ist auf den grösseren Finanzierungsbedarf und die zunehmende Schwierigkeit der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung zurückzuführen (Lenze 2019). So zeigt sich, dass die Erwerbspartizipation (vor allem der Mütter) in der Regel geringer ist, wenn mehrere Kinder im Haushalt leben (BFS 2016).

Neben der Anzahl ist auch das Alter der Kinder entscheidend für die Armutsgefährdung eines Haushaltes. In **Abbildung 7** wird ersichtlich, dass der Anteil armutsgefährdeter Paarhaushalte mit Kindern am grössten ist, wenn das jüngste Kind zwischen null und drei Jahre alt ist. Gut 15 Prozent dieser Haushalte befinden sich unter der Armutsgefährdungsgrenze. Mit steigendem Alter des jüngsten Kindes sinkt die Armutsgefährdungsquote der Haushalte. Die verstärkte Armutsgefährdung bei Haushalten mit Kleinkindern ergibt sich vorrangig aus dem grösseren Betreuungsbedarf bei Kleinkindern. So muss mehr Zeit in die Erziehung und Betreuung der Kinder zu Hause investiert werden, worunter die Erwerbstätigkeit leidet. Zugleich weisen Haushalte mit Kleinkindern eine erhöhte Inanspruchnahme von in der Schweiz im internationalen Vergleich besonders kostspielige institutioneller Kinderbetreuung auf – mit zunehmendem Alter der Kinder sinken diese Ausgaben (BFS 2020; Bischof et al. 2023). Diese beobachteten Muster – sowohl zu den Haushaltstypen, wie auch zur Anzahl und zum Alter der Kinder – zeigen sich grösstenteils auch bei der Armutsquote.

Abbildung 7: Verbreitung von Armut bei Paaren mit Kindern nach Alter des jüngsten Kindes



Hinweis: Die waagrechte Linie markiert das 95%-Konfidenzintervall und verdeutlicht die stichprobenbedingte Unsicherheit.
Quelle: BFS 2022, Darstellung BASS

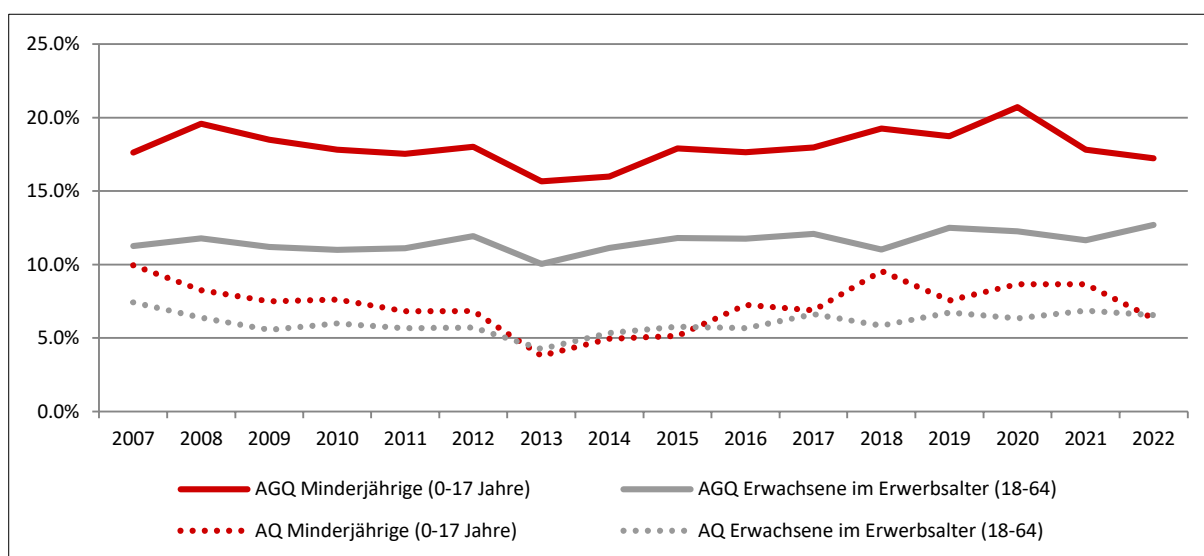
Generelle Risikofaktoren für Armut spielen ebenfalls eine Rolle, wie etwa ein geringer Bildungsstand oder der Migrationshintergrund. So weisen beispielsweise Haushalte, bei welchen die obligatorische Schule der höchste Bildungsabschluss von den Personen über 18 Jahren ist, eine mehr als dreifach so hohe Armutsgefährdungsquote (30.2%) auf als solche mit einem Abschluss auf der Tertiärstufe (7.9%) (BFS Armutsgefährdungsquote 2022). Eltern mit diesen allgemeinen Risikomerkmale weisen somit bereits ein erhöhtes Armutsrisiko auf, welches in Kombination mit kinderspezifischen Risikofaktoren weiter erhöht wird.

2 Die Verbreitung von Armut bei Kindern und Jugendlichen in der Schweiz

Betrachtet man die **Entwicklung der Armutsgefährdungsquote über die Zeit**, so ist bei Minderjährigen wie auch bei Erwachsenen im Erwerbsalter (18- bis 64-Jährige) eine ähnliche Tendenz zu erkennen (vgl. **Abbildung 8**): Während die Quoten bis 2013 leicht gefallen waren, stiegen sie bis ins Jahr 2020 wieder weitgehend kontinuierlich leicht an. Die Entwicklungen der Armutsgefährdungsquote über die Zeit ist allerdings mit Vorsicht zu interpretieren: Weiterentwicklungen und methodische Anpassungen zur Erhöhung der Validität der Datengrundlagen führen dazu, dass es immer wieder zu mehr oder weniger stark ausgeprägten Brüchen in der Zeitreihe kommt und die Vergleichbarkeit eingeschränkt wird. Zudem muss ebenfalls beachtet werden, dass stichprobenbasierte Erhebungen immer mit einer statistischen Unsicherheit behaftet sind und kleinere Fluktuationen deshalb auch rein zufällig auftreten. Veränderungen zwischen einzelnen Jahren sollten deshalb nicht überinterpretiert werden.

Eindeutig ist jedoch auch in der zeitlichen Entwicklung, dass die Armutsgefährdungsquote von Kindern und Jugendlichen konstant mit rund fünf bis acht Prozent wesentlich höher liegt als jene der Personen im erwerbsfähigen Alter. Wie bereits erwähnt ist auch bei der Armutsquote in den meisten untersuchten Jahren eine höhere Quote bei den Minderjährigen zu beobachten, auch wenn der Unterschied hier generell weniger ausgeprägt ist.²

Abbildung 8: Entwicklung der Armutsgefährdungs- und Armutsquote von Minderjährigen und Erwachsene im Erwerbsalter



Quelle: BFS 2022, Darstellung BASS

Zwischenfazit

Abschliessend ist festzuhalten, dass Kinder überdurchschnittlich stark armutsgefährdet sind. Dabei wird das Armutsrisiko massgeblich durch die jeweilige Familienkonstellation bestimmt. Während Kinder in Haushalten mit zwei Elternteilen sowie höchstens einem Geschwister ein vergleichsweise geringes Armutsrisiko aufweisen, sind Kinder in Einelternhaushalten, in kinderreichen Familien sowie im Kleinkinderalter besonders gefährdet. Eine massgebliche Rolle spielt dabei neben dem erhöhten Bedarf bei mehr Haushaltsmitgliedern die Herausforderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Kommen bei den Eltern allgemeine Risikofaktoren von Armut wie ein tiefer höchster Bildungsabschluss oder ein

² Ein wesentlicher Faktor hierfür ist die bei der Armutsquote zur Anwendung kommende SKOS-Äquivalenzskala zur Umrechnung der Einkommen unterschiedlicher Haushaltstypen, welche weiteren Haushaltsmitgliedern wesentlich geringere Gewichte zuweist als die modifizierte OECD-Skala bei der Armutsgefährdungsquote (vgl. zum Thema Äquivalenzskala Kapitel 9 unten).

Migrationshintergrund hinzu, so verschärft sich die Armutsgefährdung des Haushaltes und damit auch der Kinder zusätzlich.

Auf kantonaler Ebene gibt es entsprechende Bemühungen zur systematischen Beobachtung der Armut, die Mehrheit der Kantone veröffentlicht entsprechende Sozial- oder Armutsberichte (vgl. für eine Übersicht Neukomm 2023). Die verwendeten Datengrundlagen variieren jedoch stark und die Vergleichbarkeit der kantonalen Ergebnisse ist deshalb limitiert. Die Berner Fachhochschule in Zusammenarbeit mit der Caritas hat vor diesem Hintergrund ein allgemeines Modell für ein kantonales Armutsmonitoring basierend auf Steuer- und weiteren Administrativdaten entwickelt, welches in einzelnen Kantonen bereits umgesetzt wurde (vgl. Fluder et al. 2023). Grundsätzlich besteht weiterhin ein starkes Bedürfnis nach einer qualitativ hochstehenden Datengrundlage, welche vertiefte Analysen auf kantonaler Ebene und insbesondere auch Vergleiche zwischen den Kantonen erlaubt.

Auf Bundesebene befindet sich zurzeit ein nationales Armutsmonitoring im Aufbau, in dessen Rahmen Ende 2025 ein erster Monitoringbericht veröffentlicht wird. Ziel des nationalen Armutsmonitorings ist es, in regelmässiger Form das verfügbare Wissen zur Armut in der Schweiz basierend auf den bestehenden Datengrundlagen und dem aktuellen Forschungsstand zu bündeln, relevante Entwicklungen aufzuzeigen und die eingesetzten Strategien und Massnahmen zur Bekämpfung der Armut und deren Wirksamkeit darzulegen (vgl. BSV 2024, [Link](#)). Hierbei ist darauf zu achten, dass neben Armut allgemein auch spezifisch die Armut von Familien mit Kindern thematisiert wird und die dazu erforderlichen Datengrundlagen vorliegen.

3 Die negativen Folgen von Armut bei Kindern und Jugendlichen

In diesem Kapitel wird aufgezeigt, wie sich materielle Armut bei Kindern und Jugendliche konkret nachteilig auswirkt und was die kurz- und langfristigen Risiken und Folgen von Kinderarmut sind. Während sich eine Vielzahl an wissenschaftlichen Beiträgen der Ungleichheit und Armut in der Schweiz allgemein widmen, so ist der Forschungsstand spezifisch zu Kindern in Armut und insbesondere zu Kindern in der Sozialhilfe doch sehr limitiert. Nur einzelne Studien wie beispielsweise Gärtner (2012) befassen sich mit den Auswirkungen der Armut bei Kindern und Jugendlichen, stützen sich dabei jedoch stark auf Erkenntnisse aus Deutschland. Zudem sind auch die Studien von Hofmann et al. (2001) und Zürcher et al. (2016) zu nennen, welche sich mit der subjektiven Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen in der Sozialhilfe beschäftigen. Garcia et al. (2023) thematisieren im Rahmen einer künstlerisch-partizipativen Studie unter anderem die von Kindern erlebten Ungleichheiten, welche mit der Armut verbunden sind. Im Gegensatz zur Schweiz existiert in Deutschland eine breite Palette an Forschung zu den negativen Folgen von Kinderarmut. Die folgenden Ausführungen stützen sich deshalb grösstenteils auf diese Erkenntnisse, welche sich aber auch auf die Schweiz übertragen lassen.

Grundsätzlich ist Armut der Familie in allen Lebensbereichen mit einem erhöhten Risiko der Benachteiligung wie auch der Unterversorgung von Kindern und Jugendlichen verbunden, und eine positive kindliche Entwicklung wird erschwert. Der Zusammenhang ist dabei probabilistisch, d.h. dies bedeutet nicht, dass diese Zusammenhänge zwingend immer und überall auftreten– nicht alle armen Kinder und Jugendliche weisen Einschränkungen wie erschwerte schulische Laufbahnen, gesundheitliche Risiken und Probleme oder eine eingeschränkte soziale Teilhabe auf. Nichtsdestotrotz sind solche Einschränkungen typisch und weitaus häufiger bei armen Kindern und Jugendlichen, während sie in besser situierten Familien seltener sind (Laubstein et al. 2016).

Die negativen Folgen und Risiken von Armut bei Kindern und Jugendliche lassen sich in vier Hauptbereiche unterteilen:

- **Bildung:** Verringerte Bildungschancen allgemein, belastete Bildungsbiographien sowie erschwerter Zugang zu überobligatorischer Bildung (Berufsbildung und Gymnasium) und nicht-formaler Bildung (informelle Lern- und Erfahrungsmöglichkeiten).
- **Gesundheit:** Schlechtere physische und psychische Gesundheit sowie häufigere nachteilige gesundheitsbezogene Verhaltensweisen.
- **soziale Teilhabe:** Verminderte Verfügbarkeit und Qualität von sozialen Interaktionen, namentlich im Rahmen von Freizeitaktivitäten und mit Blick auf Beziehungen von Kindern und Jugendlichen untereinander (Peers)
- **Familie und Wohnen:** Eingeschränkte Wohnverhältnissen sowie Möglichkeit zur Erholung und familiären Aktivitäten

Im **Bildungsbereich** zeigen sich die Folgen von Armut bei Kindern und Jugendlichen in unterschiedlichen Aspekten.³ So gibt die Armut erstens die Rahmenbedingungen vor, indem sie die Ausgabemöglichkeiten armer Familien für formale (Aus-)Bildungsangebote limitiert. Eine Studie von Kirchmann et al. (2014) konnte aufzeigen, dass arme Familien mit Blick auf ihre Kinder auf der einen Seite prozentual fast genauso viel für formale (Aus-)Bildungsangebote ausgeben wie alle anderen Haushalte. Auf der anderen

³ Laut Laubstein et al. 2016 lassen sich theoretisch zwei Wirkungen von finanzieller Armut auf die kindlichen Bildungschancen ableiten. Einerseits kann Armut über die Beziehung und das Handeln von Eltern und Kindern zu einem Familienklima führen, welches die kindliche Entwicklung, die soziale Einbindung in die Klassen- und Schulgemeinschaft sowie die Schulleistungen negativ beeinflussen kann. Andererseits kann Armut auch dazu führen, dass betroffene Familien aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen weniger Zugang und damit Teilhabe an allgemeinen Bildungsangeboten erhalten.

3 Die negativen Folgen von Armut bei Kindern und Jugendlichen

Seite können sie aber in der Summe nicht mit den Ausgaben finanziell abgesicherter Haushalte mithalten, was entscheidend für die Teilhabemöglichkeiten der Kinder und Jugendlichen ist.

Zweitens nehmen arme Familien seltener non-formale Kultur-, Bildungs- und Freizeitangebote in Anspruch. Dies zeigt sich bereits bei der Nutzung von frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten für Kinder unter zwei Jahren wie beispielsweise Krabbelgruppe oder Kita-Betreuung: Je tiefer das Einkommen einer Familie, desto seltener werden solche Angebote genutzt (BMFSFJ 2010, für die Schweiz bezüglich Kita-Betreuung siehe Schlanser 2011, für Zürich Stern et al. 2019). Diese Tendenz hält jedoch auch im weiteren Lebensverlauf der armutsbetroffenen Kinder und Jugendlichen an – so nehmen arme Jugendliche insgesamt deutlich seltener ausserunterrichtliche Angebote wie die Mitarbeit an einer Schülerzeitung, Chor oder Musikgruppe in Anspruch (Engels und Thielebein 2011). Kostenpflichtige Angebote wie Musikschule, Nachhilfe, Sportverein oder auch Privatschule werden von armen Familien generell seltener genutzt (Schröder et al. 2015). Dadurch bleiben den betroffenen Kindern und Jugendlichen wichtige Lern- und Erfahrungsräume vorenthalten, was wiederum zur Benachteiligung ihrer Bildungschancen führt.

Drittens weisen arme Kinder und Jugendliche häufiger problematische Bildungsbiografien auf. Dabei kann die Armut bereits im Rahmen des Schulstarts prägend sein. So verläuft dieser bei armen Kindern seltener regelhaft, als dies bei nicht armen Kindern der Fall ist: Arme Kinder werden öfter vorzeitig oder verspätet eingeschult – unter anderem aufgrund von anfallenden Kita-Gebühren oder entwicklungsverzögerter Rückstellungen (Hock et al. 2000). In der Schule müssen arme Kinder häufiger eine Klasse wiederholen, erhalten schlechtere Noten und seltener eine Empfehlung für das Gymnasium (Holz und Skoluda 2003; Holz et al. 2006).⁴ Neben den Noten manifestiert sich der Unterschied zu nichtarmen Kindern auch in Kompetenzen im Bereich des Lesens, der Naturwissenschaft und der Mathematik – armutsgefährdete Kinder weisen hier im Vergleich zu Gleichaltrigen aus nicht armutsgefährdeten Haushalten Leistungsunterschiede von bis zu einem Lernjahr auf (Bos et al. 2012). Kinder aus benachteiligten Familien sind zudem öfter in ihrer sprachlichen Entwicklung im Hintertreffen (Gärtner 2012). Die Tendenz zu problematischen Bildungsbiografien zeigt sich bei armen Kindern auch beim Abschluss der obligatorischen Schule. So zeigt eine Studie aus Deutschland, dass arme Kinder seltener einen gelingenden Übergang in die Sekundarstufe II oder in eine Ausbildung vollziehen. Sie sind deutlich häufiger als ihre nicht armen Gleichaltrigen im Übergangssystem vertreten oder befinden sich aufgrund von Verzögerungen noch immer in der Sekundarstufe 1 (Laubstein et al. 2012).

Im **gesundheitlichen Bereich** sind die Folgen von Armut bei Kindern und Jugendlichen sowohl in Bezug auf den physischen und psychischen Gesundheitszustand als auch auf die gesundheitlichen Risikofaktoren und gesundheitsbezogenen Verhaltensweisen zu berücksichtigen.

Kinderarmutsstudien zeigen auf, dass das Erleben von materiellen Einschränkungen oftmals mit subjektiven Belastungen verbunden ist, was wiederum zu einem verminderten Wohlbefinden führt (Holz et al. 2006; Laubstein et al. 2012). So ist beispielsweise Armut als besonders belastend für das Klima in der Familie zu betrachten. Indem sie innerfamiliäre Konflikte begünstigt, kann sich Armut negativ auf die psychische Entwicklung und Gesundheit der betroffenen Kinder niederschlagen (Walper et al. 2015). Die mit materieller Einschränkung verbundenen subjektiven Belastungen können sich in typischen altersspezifischen psychosomatischen Symptomen wie Einnässen, Bauch- und Kopfschmerzen, Schlafstörungen, Unkonzentriertheit, Nervosität und depressiver Symptomatik zeigen (Chassé et al. 2003; Holz et al. 2006; Laubstein et al. 2012). Dabei führt besonders chronische Armut zu deutlichen psychosomatischen Beeinträchtigungen – vor allem in Form von internalisierenden Problemverhalten (Walper 2005). Weiter zeigt

⁴ Dabei ist dieser Zusammenhang auch sichtbar, wenn die Eltern trotz Armut ein hohes Bildungsniveau besitzen. Somit kann hier ein eigenständiger Armutseffekt angenommen werden (Holz und Skoluda 2003; Holz et al. 2006).

3 Die negativen Folgen von Armut bei Kindern und Jugendlichen

sich bei Kindern mit niedrigerem Sozialstatus ein vermehrtes Risiko psychischer Auffälligkeiten und psychosozialer Beeinträchtigungen, zudem kommt bei ihnen das schulische Belastungserleben tendenziell stärker zum Ausdruck (HBSC-Studienverbund 2015b). Ausserdem treten bei armutsbetroffenen Kindern eher Ernährungsproblematiken wie Essstörungen und Karies auf, zudem sind sie eher übergewichtig und von Adipositas betroffen (Gärtner 2012; HBSC-Studienverbund 2015d).

Die Armutsauswirkungen auf das gesundheitsrelevante Verhalten und weitere Risikofaktoren bei Kindern und Jugendlichen sind insbesondere in der sportlichen Betätigung, der Ernährung, dem Alkohol-, Tabak- und Medienkonsum, aber auch beim erhöhten Unfallrisiko zu beobachten. So erkennen mehrere Studien einen deutlichen Zusammenhang zwischen Armut und sportlicher Aktivität: Der Anteil armer Jugendlicher, die weder Vereins- noch Freizeitsport betreiben, ist erheblich grösser im Vergleich zu ihren nicht armen Altersgenossen. Zudem zeigen Ergebnisse aus Deutschland, dass von der Sozialhilfe mitunterstützte Kinder erheblich seltener an organisierten Aktivitäten in einem Sportverein teilnehmen (Engels und Thielbein 2011; Laubstein et al. 2012; HBSC-Studienverbund 2015c). Auch beim Medienverhalten ist ein Armutseffekt zu erkennen: Bei einem niedrigeren sozialen Status steigt der Fernsehkonsum von Kindern und Jugendlichen (HBSC-Studienverbund 2015a). Weiter kommen armutsbetroffene Kinder im Alter von zehn Jahren sowohl mit Alkohol wie auch mit Tabak früher in Kontakt als nicht arme Kinder (Holz et al. 2006). Zudem ist bei Jugendlichen mit einem niedrigen Sozialstatus zu beobachten, dass sie im Vergleich zu finanziell besser gestellten Gleichaltrigen signifikant häufiger und regelmässiger Tabak konsumieren (Lampert und Kuntz 2014). Auch bezüglich der Ernährung wirkt sich die Kinderarmut auf das gesundheitsrelevante Verhalten aus. So kann es bei armen Kindern zu Einschränkungen der Ernährungsqualität zugunsten einer ausreichenden Quantität kommen (Laubstein et al. 2012). Weiter konnten Klocke und Lampert (2005) aufzeigen, dass armutsbetroffene Jugendliche an Schultagen seltener ein Frühstück zu sich nehmen, dessen regelmässiger Verzehr nachweislich mit einem gesünderen Lebensstil zusammenhängt. Zudem essen sie weniger Obst, Früchte, Gemüse und Salat als Jugendliche, die nicht von der Armut betroffen sind. Schlussendlich weisen armutsbetroffene Kinder auch ein erhöhtes Risiko auf, in einem Verkehrsunfall verwickelt zu sein. Dieses erhöhte Risiko entspringt der Tatsache, dass sie öfter in einem nicht kindergerechten Wohnumfeld leben und deshalb stärker den Gefahren des Verkehrs ausgesetzt sind (Gärtner 2012).

Losgelöst von diesen Bereichen zeigt sich zudem, dass armutsbetroffene Kinder und Jugendliche Armut und die damit verbundenen Ungleichheiten als Mangel an Wahlmöglichkeiten und Behinderung der individuellen Freiheit, das gewünschte Leben als Kind oder Jugendliche führen zu können, erleben. So nennen Betroffene in der Schule erlebte Ungleichheiten, welche sich beispielsweise darin zeigen, dass gewisse Kinder und Jugendliche teure Schuhe tragen oder privaten Nachhilfeunterricht nutzen können, während dies anderen nicht möglich ist (Garcia et al. 2023).

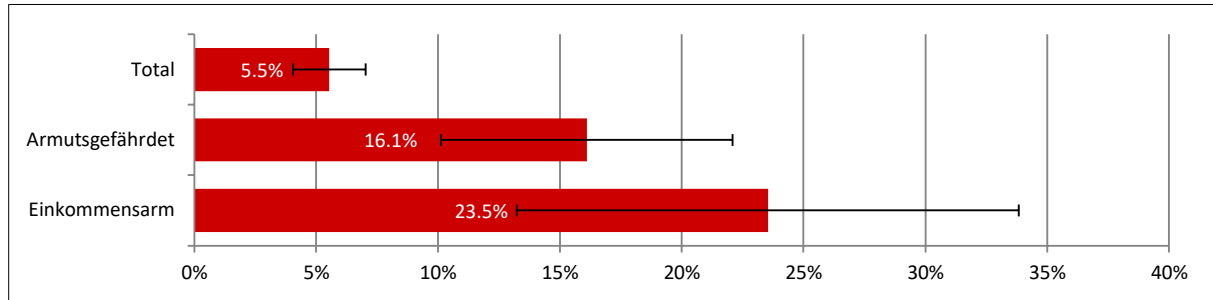
Im **sozialen Bereich** wirkt sich die Kinderarmut auf die Verfügbarkeit von sozialen Interaktionen, deren Qualität, die soziale Zugehörigkeit und den damit verbundenen Folgen aus.

Armut kann Kindern und Jugendlichen den Zugang zu sozialen Interaktionen auf verschiedenen Wegen erschweren. So kann eine mangelnde Wohnsituation dazu führen, dass der eingeschränkte Platz in der Wohnung das Einladen von Freunden verunmöglicht und somit den sozialen Kontakt zu Gleichaltrigen erschwert (Holz 2006; Laubstein et al. 2016). Nicht nur zuhause erfahren die armutsbetroffenen Kinder und Jugendliche einen erschwerten Zugang zu sozialen Interaktionen, sondern auch bei der Ausübung von Freizeitaktivitäten und im Kontext von Mitgliedschaften in Vereinen (Tophoven et al. 2018). So zeigt sich in Deutschland bei Jugendlichen, die Leistungen der Sozialhilfe beziehen, eine geringere Teilnahme-wahrscheinlichkeit an kostenpflichtigen Aktivitäten im Bereich Sport, Musik oder Kultur.

3 Die negativen Folgen von Armut bei Kindern und Jugendlichen

Diese Einschränkung gilt nicht nur für Deutschland, sondern ist auch in der Schweiz zu erkennen: So zeigen die SILC-Daten, dass armutsgefährdeten und in noch stärkerem Ausmass armutsbetroffenen (einkommensarmen⁵) Kindern unter 16 Jahren wesentlich häufiger die Ressourcen fehlen, um regelmässig an einer kostenpflichtigen Freizeitaktivität ausser Haus teilnehmen zu können (vgl. **Abbildung 9**).

Abbildung 9: Anteil Kinder unter 16 Jahren mit fehlenden Ressourcen für eine regelmässige Teilnahme an einer kostenpflichtigen Freizeitaktivität ausser Haus



Hinweis: Die waagrechte Linie markiert das 95%-Konfidenzintervall und verdeutlicht die stichprobenbedingte Unsicherheit. Die Kategorie «Einkommensarm» beinhaltet jene Kinder unter 16 Jahren, welche basierend auf der Armutsquote als arm einzustufen sind. Quelle: BFS SILC kinderspezifische Deprivation, Darstellung BASS

Kinder, die dauerhafte Armutserfahrungen machen, sind zu deutlich geringeren Anteilen in einem Verein. Zudem sind Jugendliche, welche dauerhaft SGB-II-Leistungen – das deutsche Pendant zur Sozialhilfe – beziehen, in ihrer Freizeit überdurchschnittlich selten in organisierten Gruppen aktiv. Diese geringe soziale Teilhabe ist insofern problematisch, da Vereine und Organisationen einerseits die Möglichkeit zur Knüpfung und Pflege sozialer Kontakte schaffen und andererseits einen zentralen Beitrag zum Erwerb sozialer und kultureller Kompetenzen leisten (Thole und Hüblich 2014). So geben Jugendliche in dauerhaften Armutslagen seltener an, mehr als zehn Freunde zu haben (Tophoven et al. 2018).

Neben dem erschwerten Zugang kann sich die Kinderarmut auch negativ auf die Qualität der sozialen Interaktionen auswirken. Erstens kann der begrenzte Wohnraum dazu führen, dass Streitigkeiten um die Raumnutzung das Familienklima belastet (Laubstein et al. 2016). Zweitens stellt das Erleben der Abhängigkeit von der Unterstützung Dritter eine typische Erfahrung armer Kinder und Jugendlicher dar, wobei Jugendliche eine solche Abhängigkeit sehr deutlich und negativ erfahren (Hölscher 2003). Drittens leidet auch die soziale Zugehörigkeit unter der Kinderarmut. Erfahrungen von sozialer Ausgrenzung machen arme Kinder laut Holz (2006) im Vergleich zu nicht-armen Kinder bereits in der Kita häufiger. Auch Gärtner (2012) verweist darauf, dass armutsbetroffene Kinder öfter durch andere Kinder ausgeschlossen werden und weniger in «Peer»-Gruppen integriert sind.

Diese geringere Einbindung in soziale Netzwerke kann wiederum zu einem weniger ausgeprägtem Selbstbewusstsein führen. So zeigt eine Studie von Butterwege et al. (2013), dass ein geringes Selbstbewusstsein wie auch wenige Erfahrungen von sozialer Wertschätzung tendenziell eher bei armen Kindern auftreten. Eine mangelnde soziale Teilhabe hat zudem einen Einfluss auf das generelle Wohlbefinden von armutsbetroffenen Kindern und Jugendliche. Jugendliche mit dauerhaften Armutserfahrungen sind im Vergleich zu finanziell abgesicherten Personen weniger zufrieden mit ihrem Leben und ihrem Lebensstandard (Tophoven et al. 2018). Dabei wird dieser Effekt auf die Lebenszufriedenheit zusätzlich durch die Dauer der Armutserfahrung moderiert – je länger ein junger Mensch mit Armut aufwächst, desto stärker nimmt die Lebenszufriedenheit ab (Bertram 2013). Neben dem Selbstbewusstsein und der Lebenszufriedenheit

⁵ In den Auswertungen des BFS der SIL-Daten werden Personen unterhalb der Armutsgrenze gemäss SKOS (Armutsquote) als «einkommensarm» bezeichnet, für die entsprechenden Abbildungen in der vorliegenden Studie wird diese Bezeichnung übernommen.

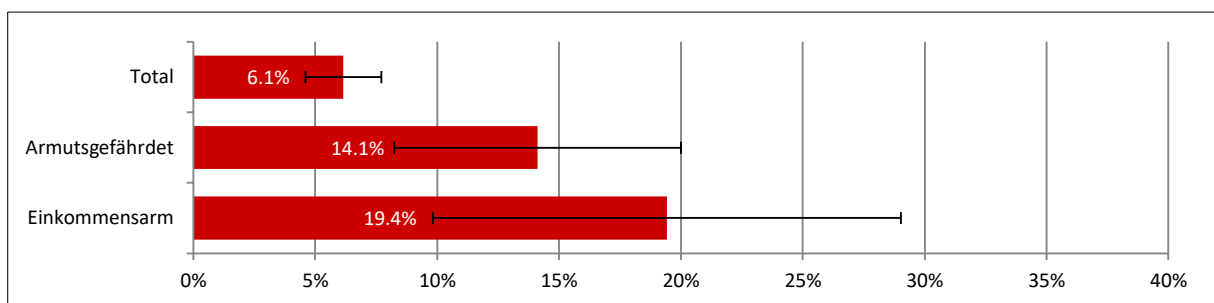
3 Die negativen Folgen von Armut bei Kindern und Jugendlichen

prägt Kinderarmut auch das Zugehörigkeitsgefühl und die eigene Verortung in der ganzen Gesellschaft. Laut Tophoven et al. (2018) verringert eine schlechtere Einkommenslage des Haushalts das Zugehörigkeitsgefühl und die selbst eingeschätzte gesellschaftliche Positionierung der Jugendlichen. So weisen Ergebnisse aus Deutschland daraufhin, dass dauerhafte, mit Sozialhilfebezug verbundene Armutserfahrungen einen Einfluss darauf zu haben scheinen, wie junge Menschen ihren Platz sowie ihre Möglichkeiten in der Gesellschaft einschätzen.

Im Bereich der **Familie** wirkt sich die Armut bei Kindern und Jugendlichen wie bereits wiederholt angedeutet unter anderem oftmals in Form einer schlechteren **Wohnsituation** aus. Arme Familien sind deutlich häufiger von mangelnder Qualität des Wohnraumes wie auch des Wohnumfeldes betroffen (vgl. Chassé et al. 2003).⁶ Eine mangelhafte Wohnsituation kann sich wiederum in einer breiten Palette von Aspekten negativ auf die Kinder und Jugendliche auswirken: Beispielsweise können fehlende Rückzugsmöglichkeiten das Wohlbefinden und die Regenerationsmöglichkeiten beeinträchtigen, fehlende Ruhe und Platz können das Erledigen von Hausaufgaben erschweren und Streitigkeiten um die Raumnutzung können das Familienklima belasten (Walper 1999; Laubstein et al. 2012). Die Studie von Zürcher et al. (2016) kann diese Mangellage auch mit Betrachtung der subjektiven Sichtweise von Kindern auf die erlebte Armut aufzeigen. So äussern armutsbetroffene Kinder oftmals den Wunsch nach einem eigenen Zimmer oder mehr Platz im Zimmer beziehungsweise in der Wohnung. Zudem haben die Kinder laut eigener Aussage oftmals wenig Raum zur Verfügung, wo sie ihre Ruhe haben und sich zurückziehen können.

Materielle Unterversorgung ist zudem mit erheblichen Einschränkungen der Möglichkeiten von **Urlaube[n] und Ausflüge[n]** mit der Familie verbunden. So gaben in der Erhebung von Zürcher et al. (2016) mehrere Kinder an, dass ihnen die Möglichkeit von Ferienreisen ins Ausland aufgrund der Kosten und Distanz verwehrt bleiben. Damit gehen für die Familie und insbesondere für die kindliche Entwicklung wichtige Erlebnisse und Erfahrungsmöglichkeiten verloren (Butterwegge et al. 2005; Laubstein et al. 2012; Tophoven et al. 2015). **Abbildung 10** verdeutlicht diese Deprivation anhand der SILC-Daten des BFS. Während 2021 in der Schweiz durchschnittlich 6.1 Prozent der Kinder unter 16 Jahren in einem Haushalt lebten, welche sich eine Woche Ferien weg von zu Hause nicht leisten konnte, ist der Anteil bei Kindern aus einem armutsgefährdeten Haushalt mit 14.1 Prozent mehr als doppelt so hoch.

Abbildung 10: Anteil Kinder unter 16 Jahren mit fehlenden Ressourcen für eine Ferienwoche



Hinweis: Die waagrechte Linie markiert das 95%-Konfidenzintervall und verdeutlicht die stichprobenbedingte Unsicherheit. Die Kategorie «Einkommensarm» beinhaltet jene Kinder unter 16 Jahren, welche basierend auf der Armutsquote als arm einzustufen sind. Quelle: BFS SILC kinderspezifische Deprivation, Darstellung BASS

Zwischenfazit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Armut erhebliche und vielfältige kurz- wie auch langfristige negative Auswirkungen auf die betroffenen Kinder und Jugendlichen hat, sie in deren Entwicklung beeinträchtigt und ihre Lebensperspektiven einschränkt. Negative Folgen der Armut sind in allen Lebensbereichen

⁶ Zur Wohnsituation von Menschen in Armut in der Schweiz generell vgl. Bochsler et al. (2015)

der Kinder zu beobachten – von den Wohnverhältnissen, der Ausübung von Freizeitaktivitäten und den Beziehungen zu Peers über Bildung bis hin zu Gesundheit.

Kinderarmut verursacht jedoch nicht nur grosses individuelles Leid bei den Betroffenen, sie ist auch mit hohen gesellschaftlichen Folgekosten verbunden. Studien zeigen, dass sich Investitionen zur Reduktion der Kinderarmut sich deshalb auch aus einer gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Perspektive auszahlen. Entsprechend lohnend sind soziale Investitionen im Kindesalter, wie bspw. frühe Förderung, Massnahmen für mehr Bildungsgerechtigkeit, aber auch finanzielle Leistungen zur Existenzsicherung um ein Mindestmass an sozialer Teilhabe zu ermöglichen. Investitionen in Programme zur Verringerung der Kinderarmut sind (auch) eine kluge und effektive Wirtschaftspolitik (vgl. Heckmann 2012; McLaughlin und Rank 2018; Hirsch 2023). Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger sind vermehrt für diese ergänzende Sichtweise zu sensibilisieren, dass die Bekämpfung von Kinderarmut als eine Investition mit hoher gesellschaftlicher Rendite zu betrachten ist.

Die in diesem Kapitel beschriebenen negativen Auswirkungen der Kinderarmut, welche weitgehend auf der internationalen Literatur basierend, sind universell und grundsätzlich auch auf den Schweizer Kontext übertragbar. Wünschbar wäre dennoch, dass mehr Forschung geleistet würde, welche sich explizit mit der Situation von armutsbetroffenen und von der Sozialhilfe unterstützten Kindern in der Schweiz auseinandersetzt.

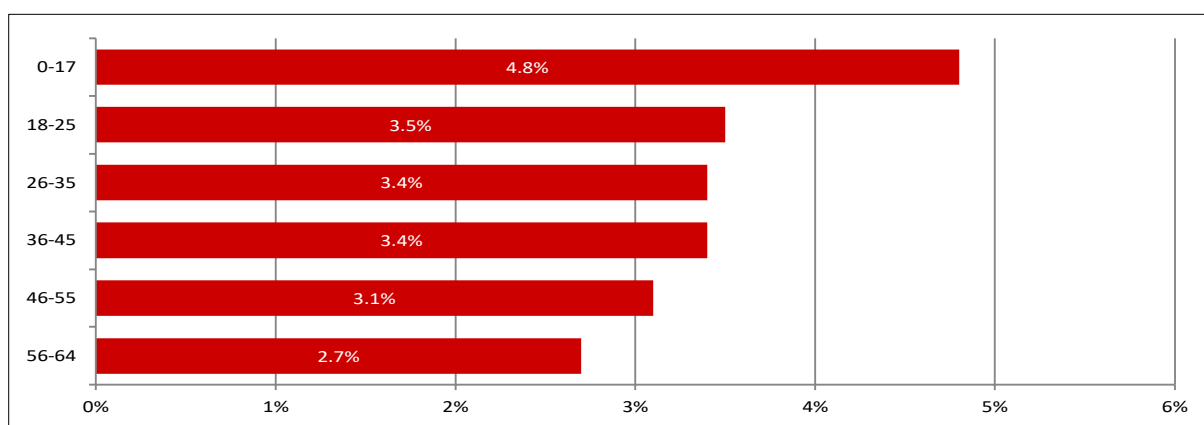
4 Mitunterstützte Kinder und Jugendliche in der Sozialhilfe

Das vorliegende Kapitel behandelt die Situation von mitunterstützten Kindern und Jugendlichen in der regulären wirtschaftlichen Sozialhilfe (ohne Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich, zu Kindern in der Asylfürsorge vgl. Kapitel 11). Basierend auf der Schweizerischen Sozialhilfestatistik des BFS zeigt der erste Abschnitt das Risiko für einen Sozialhilfebezug (Sozialhilfequote) von Kindern nach ausgewählten Merkmalen und die Anzahl betroffener Kinder nach Haushaltskonstellation auf. In den beiden folgenden Abschnitten werden die Einschätzungen der befragten Fachpersonen zur Situation und den Bedürfnissen von Kindern in der Sozialhilfe sowie zum Umgang damit in der Beratungspraxis der Sozialdienste (persönliche Hilfe) dargelegt. Ein weiterer Abschnitt geht auf den Nichtbezug von Sozialhilfe mit Blick auf die mitunterstützten Kinder ein.

4.1 Zahlen zu mitunterstützten Kindern in der Sozialhilfe

Wie oben in Kapitel 2 aufgezeigt, sind Kinder wesentlich häufig von Armut betroffen als Erwachsene. Dies schlägt sich entsprechend auch bei der Sozialhilfequote nieder. Kinder weisen ein wesentlich erhöhtes Risiko auf, von der Sozialhilfe unterstützt zu werden. Im Jahr 2022 haben in der Schweiz rund 256'800 Personen mindestens einmal eine finanzielle Leistung der wirtschaftlichen Sozialhilfe erhalten – dies entspricht einer Sozialhilfequote von 2.9 Prozent. Gemäss den Daten des Bundesamts für Statistik (BFS 2024b) ist die Sozialhilfequote der 0- bis 17-Jährigen im Vergleich der Altersklassen mit 4.8 Prozent am höchsten (vgl. Abbildung 11). Bei 18- bis 25-Jährigen liegt sie bereits wesentlich tiefer bei 3.5 Prozent und sie nimmt bei den weiteren Kategorien mit zunehmendem Alter ab.

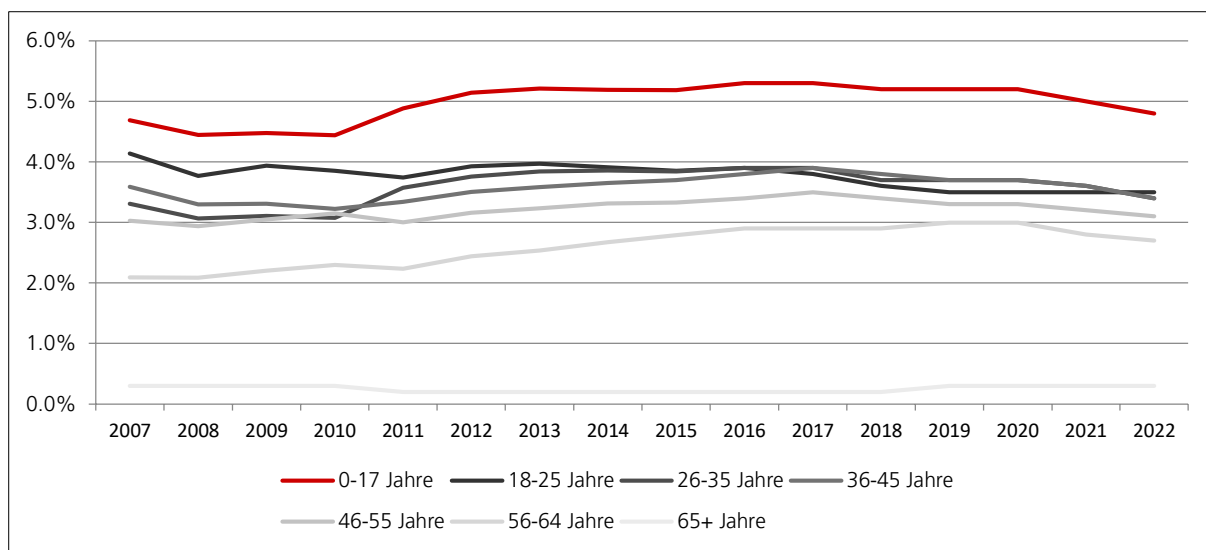
Abbildung 11: Sozialhilfequote 2022 nach Altersklasse



Quelle: BFS Wirtschaftliche Sozialhilfe BFS 2022; Darstellung BASS

Betrachtet man die Sozialhilfequoten der einzelnen Altersklassen im Verlauf der letzten Jahre (vgl. Abbildung 12), so zeigt sich, dass das erhöhte Sozialhilferisiko der Kinder und Jugendlichen ein über die Zeit stabiles Phänomen ist. In allen Jahren wiesen die Kinder und Jugendlichen das mit Abstand grösste Sozialhilferisiko aller Altersgruppen auf. Zwischen 2010 bis 2012 ist die Sozialhilfequote von Kindern und Jugendlichen angestiegen – und damit auch der Unterschied zu den anderen Altersklassen – und blieb dann in den folgenden Jahren stabil bei knapp über 5 Prozent. Seit 2020 ist ein leichter Rückgang der Sozialhilfequote von Kindern und Jugendlichen zu beobachten. Diese Tendenz ist auch bei den meisten anderen Altersklassen festzustellen – eine Angleichung des Sozialhilferisikos an die tieferen Quoten der anderen Altersklassen findet nicht statt.

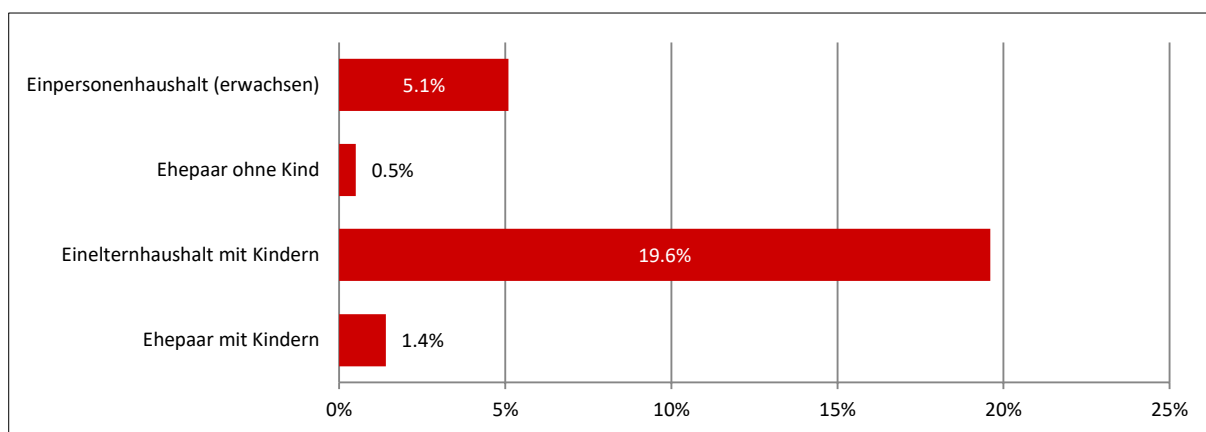
Abbildung 12: Entwicklung der Sozialhilfequote nach Altersklassen 2007-2022



Quelle: BFS Wirtschaftliche Sozialhilfe 2022, Darstellung BASS

Das bereits bei der Armut in Kapitel 2 oben sichtbare Muster zeigt sich analog auch bei der Sozialhilfeunterstützung: Das Sozialhilferisiko von Kindern und Jugendlichen ist wesentlich von der Haushaltskonstellation abhängig (Abbildung 13). Einelternhaushalte weisen mit 19.6 Prozent ein besonders stark erhöhtes Risiko auf – rund jeder fünfte Einelternhaushalt wird von der Sozialhilfe unterstützt. Die Gründe sind dieselben wie bei der Armut: eine gegenüber einem Paarhaushalt mit Kindern nochmals weiter erschwerte Vereinbarkeit von Erwerb und Familie, die häufig nur eine Teilzeittätigkeit in nicht existenzsicherndem Ausmass erlaubt, sowie oftmals fehlende oder zu niedrige Unterhaltszahlungen des anderen Elternteils – nicht zuletzt auch aufgrund der finanziellen Belastung durch die zwei getrennt geführten Haushalte. In einem Paarhaushalt weisen Kinder demgegenüber ein kleineres Sozialhilferisiko auf – 1.4 Prozent dieser Haushalte werden von der Sozialhilfe unterstützt.

Abbildung 13: Quote der Haushalte mit Sozialhilfebezug 2022



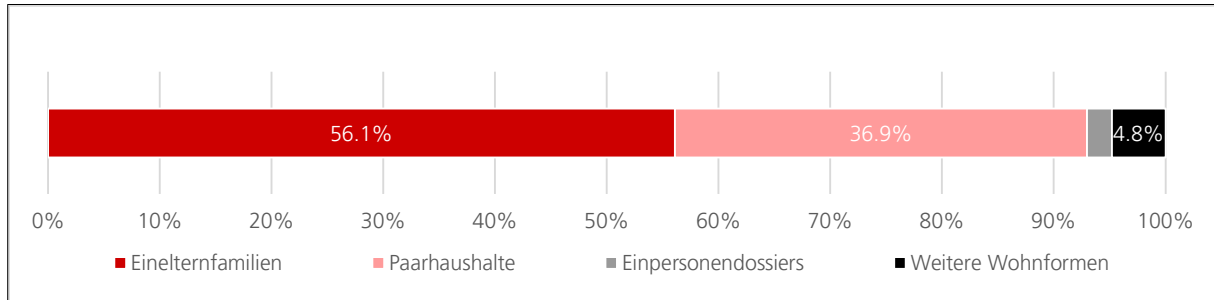
Quelle: BFS Wirtschaftliche Sozialhilfe 2022; Darstellung BASS

Rund 76'000 Kinder und Jugendliche wurden im Jahr 2022 von der Sozialhilfe mitunterstützt – davon waren 14'300 Kleinkinder im Alter von 0 und 3 Jahren, 42'345 waren Kinder im Alter von 4 bis 12 Jahren und 19'364 waren Jugendliche im Alter von 13 bis 17 Jahren. Bezogen auf die Gesamtheit aller von der Sozialhilfe unterstützten Personen machen Kinder und Jugendliche rund 30 Prozent aus.

4 Mitunterstützte Kinder und Jugendliche in der Sozialhilfe

Kinder, welche von der Sozialhilfe unterstützt werden, wachsen in unterschiedliche Familienkonstellationen auf (vgl. Abbildung 14). Von den rund 76'000 Kinder und Jugendlichen in der Sozialhilfe leben mit 56.1 Prozent mehr als die Hälfte in Einelternfamilien. Etwas mehr als ein Drittel (36.9%) lebt mit beiden Elternteilen zusammen. 4.8% der Minderjährigen in der Sozialhilfe leben in Heimen, stationären Einrichtungen oder anderen Wohnformen, die restlichen 2.2% werden in Einpersonendossiers (und somit als eigene Unterstützungseinheit) geführt (BFS 2024b).

Abbildung 14: Von der Sozialhilfe unterstützte Kinder nach Haushaltskonstellation (Unterstützungseinheit)



Quelle: BFS Wirtschaftliche Sozialhilfe 2022, Darstellung BASS

4.2 Situation und Bedürfnisse von Kindern in der Sozialhilfe

Inwiefern sind Kinder in der Sozialhilfe aufgrund ihrer materiellen Situation eingeschränkt und auf welche kinderspezifischen Bedürfnisse ist in der Sozialhilfe besonders zu achten? Erfahrungen und Einschätzungen der befragten Fachpersonen von Sozialdiensten wie auch Fachstellen und Budgetberatungen liefern hierzu erhellende Antworten. Ziel der Sozialhilfe ist es, die negativen Auswirkungen von Armut bei Kindern zu verhindern oder mindestens abzumildern. Die nachteiligen Auswirkungen von Armut in den oben in Kapitel 3 erwähnten Bereichen zeigt sich gemäss den Aussagen der befragten Fachpersonen jedoch auch bei den mitunterstützten Kindern in der Sozialhilfe. Die befragten Fachpersonen stellen durch die Kinderarmut bedingte Einschränkungen in den verschiedensten Lebensbereichen fest, einzig sind sie sich jedoch darin, dass Einschränkungen bei der sozialen Teilhabe und der Bildung bestehen. So ist die soziale Teilhabe von Kindern in der Sozialhilfe grundsätzlich eingeschränkter als bei nicht unterstützten Kindern – dies zeigt sich gemäss den Fachpersonen sowohl beim Zugang zu Freizeitaktivitäten wie Vereinssport oder Musikunterricht, bei der Teilnahme an Ferien- und Skilagern aber auch bei der Möglichkeit, die Welt ausserhalb des eigenen Quartiers zu erleben – beispielsweise im Rahmen eines Besuchs einer Ausstellung, einer anderen Stadt oder einer Reise ins Ausland. Das Bedürfnis nach sozialer Teilhabe der Kinder muss gemäss aller Fachpersonen vorrangig auf dem Radar der Sozialhilfe stehen – insbesondere zur Förderung der Autonomie der Kinder, deren Vernetzung mit Gleichaltrigen und mit Blick auf die soziale Integration.

Auch bei schulischen Unterstützungsangeboten und beim Übergang zur nachobligatorischen Bildung erfahren von der Sozialhilfe mitunterstützte Kinder gemäss den meisten befragten Fachpersonen Einschränkungen. Dies äussere sich in einer grundsätzlichen Ungleichheit an Bildungschancen wie auch in der Tendenz, dass nach der obligatorischen Bildung oft aus finanziellen Gründen eine Erwerbstätigkeit einem Studium vorgezogen wird. Aus diesem Grund betont die Mehrzahl der Fachpersonen die Wichtigkeit von ausserschulischem Nachhilfe- oder Stützunterricht für Kinder, welche von der Sozialhilfe mitunterstützt werden. Zudem wurde von mehreren Fachpersonen von Sozialdiensten wie auch Fachstellen die Notwendigkeit einer adäquaten Beratung und Unterstützung für Kinder in der Sozialhilfe während des Übergangs in die nachobligatorische Ausbildungsphase betont. Dies soll verhindern, dass sich die Abhängigkeit von der Sozialhilfe ins Erwachsenenalter fortsetzt, und auch sicherstellen, dass eine weiterführende Ausbildung eine realistische Möglichkeit ist.

In den Bereichen Gesundheit und Familie wurden von den Fachpersonen weniger häufig Einschränkungen angesprochen. Mehrere Fachpersonen von Sozialdiensten verwiesen jedoch auf Einschränkungen in der Ernährungsqualität. Da das Geld trotz der Unterstützung durch die Sozialhilfe knapp ist, kann den Kindern oft keine hochwertige Ernährung gewährleistet werden. Zudem seien Kinder in der Sozialhilfe häufiger gezwungen, auf Pausenbrote und Znünis zu verzichten. Von mehreren Fachstellen wurde zudem darauf hingewiesen, dass Kinder, die von der Sozialhilfe mitunterstützt werden, häufig in prekären Wohnverhältnissen leben. Dies äussert sich vor allem auch in limitierten Rückzugs- und Lernmöglichkeiten. Darunter kann einerseits die schulische Leistung leiden, andererseits führt es eher zu familiären Konflikten, welche sich wiederum auf das Wohlbefinden und die Gesundheit der Kinder auswirken. So leiden Kinder in der Sozialhilfe gemäss einer Sozialdienstfachperson oftmals unter psychischen Problemen – diese benötigten eine gezielte Unterstützung. Eine weitere Fachperson berichtet, dass Kinder in der Sozialhilfe häufig Rollen übernehmen müssen, die nicht kindgerecht sind, wie etwa das Übersetzen von Sozialhilfeangelegenheiten für ihre Eltern. Um das Kindeswohl nicht zu gefährden, sollte dies nach Möglichkeit verhindert werden.

4.3 Kinder in der Beratung und Begleitung durch die Sozialhilfe (persönliche Hilfe)

Während der Hauptfokus der Studie auf den Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe in Zusammenhang mit Kindern liegt, wurde in den Gesprächen mit den Fachpersonen ergänzend auch der Einbezug von Kindern in der Beratung und Begleitung durch die Sozialhilfe angesprochen. In der Sozialhilfe werden primär Erwachsene unterstützt (Antragstellende), weshalb die Kinder zwar als weitere Haushaltsmitglieder bzw. Umfeld ihrer Eltern mitberücksichtigt werden, aber nicht automatisch auch im Fokus stehen. Für die Situation von Kindern in der Sozialhilfe ist jedoch wichtig, dass ihre Eltern wie auch die Fachpersonen in den Sozialdiensten die Bedürfnisse der Kinder kennen. Nur so können diese in der Beratung als auch bei der Leistungsbemessung angemessen berücksichtigt werden. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die situationsbedingten Leistungen SIL, mittels derer die Sozialdienste kinderspezifische Ausgaben übernehmen können (vgl. Kapitel 10).

Die konkreten Bedürfnisse von Kindern, z.B. in Bezug auf Freizeitaktivitäten, zu erfassen, kann für die Sozialdienste eine Herausforderung darstellen. Die Bedürfnisse der Kinder werden gemäss den befragten Fachpersonen meist nur indirekt über die Eltern erfragt. Für die Fachpersonen aus den Sozialdiensten ist es wichtig, diese Bedürfnisse explizit in den Gesprächen mit den Eltern anzusprechen. Um sicherzustellen, dass dies nicht vergessen geht, wird das Thema Kinder/Familie/Umfeld bei einigen Sozialdiensten mittels entsprechender Textfelder in den Fallführungssystemen, etwa bei den periodischen Standortgesprächen, aufgeführt. Die Bedürfnisse der Kinder, z.B. in Bezug auf Freizeitaktivitäten, sind gemäss den befragten Fachpersonen explizit in den Gesprächen zu thematisieren, da eine mögliche Unterstützung durch SIL den Eltern oftmals nicht bekannt ist (vgl. Abschnitt 10). Aus Sicht der Fachstellen ist es je nach Gemeinde und Sozialdienst höchst unterschiedlich, wie stark Kinder und ihre Bedürfnisse berücksichtigt werden. Gerade auch bei einer hohen Falllast gingen die Kinder teilweise vergessen, obwohl die Bereitschaft zur Finanzierung grundsätzlich bestehe. Teilweise gebe es aber auch die verfehlte Einstellung, dass es sich bei diesen Bedürfnissen eher um «Luxus» handle.

Die Sozialdienste haben selten direkten Kontakt mit den unterstützten Kindern. Primär stehen die Sozialdienste mit den Eltern im Kontakt und laden diese zu Gesprächen ein. Wenn die Kinder von den Eltern mitgenommen werden, so oft deshalb, weil sonst niemand die Kinder betreuen kann. Da die Kinder dann nicht konkret und altersgerecht einbezogen werden, sondern das Gespräch einfach nebenbei mitbekommen, wird dies von den befragten Fachpersonen als eher problematisch betrachtet. Es wird auch als problematisch angesehen, wenn Kinder hauptsächlich in einer Übersetzerrolle an Gesprächen dabei sind.

Wenn es einen direkten Kontakt gibt, ist dies hauptsächlich bei älteren Kindern der Fall. In einem befragten Sozialdienst werden die Jugendlichen dann selber eingeladen, wenn aufgrund von Problemen der Kinder oder in Bezug auf die Ausbildung ein Bedarf gesehen wird. Wenn festgestellt wird, dass es nicht gut läuft hinsichtlich der Unterstützung der Kinder, kann es auch vorkommen, dass ein separates Dossier für das Kind angelegt wird, um ihm bzw. seinen Bedürfnissen genügend Raum zu geben. Insgesamt wird in dem erwähnten Sozialdienst angestrebt, die Kinder mindestens einmal im Jahr zu sehen.

Die Einstellung der Fachpersonen dazu, ob und wie stark Kinder direkt in die Beratung in der Sozialhilfe einbezogen werden sollen, ist ambivalent. Auf der einen Seite gibt es die Meinung, dass Kinder verstärkt einbezogen werden sollen, um ihre Bedürfnisse direkt ansprechen zu können. Von einer Fachstelle wird zudem angesprochen, dass es vorkommen kann, dass Kinder ungenügend informiert sind über die Situation der Familie in der Sozialhilfe und die damit verbundenen Rahmenbedingungen und Pflichten. Erwähnt wird dabei ein Fall, bei welchem die Sozialhilfebeiträge der Eltern gekürzt wurden, weil Kinder ohne Absicht und in Unkenntnis der Vorgaben Geld auf unzulässige Art und Weise ausgegeben hatten. Eine Fachperson aus einer Budgetberatungsstelle erwähnt zudem, dass es teilweise gut wäre, wenn die Kinder besser informiert wären über die finanzielle Situation in der Familie, um einen transparenteren Umgang mit Geld in Verbindung mit den Bedürfnissen und Wünschen der Kinder zu ermöglichen. Als ein weiterer Aspekt, der für einen stärkeren Einbezug spricht, wird auch darauf hingewiesen, dass sich der Status der Kinder bei ihrer Volljährigkeit unvermittelt ändert und die Kinder oft nicht gut darauf vorbereitet werden. Gegen einen starken Einzug der Kinder spricht gemäss den befragten Fachpersonen, dass die Eltern die Bezügerinnen und Bezüger der Sozialhilfe und damit die Ansprechpersonen sind. Kinder sollen sich nicht um die finanziellen Probleme kümmern müssen und schwierige Gespräche würden durch die Anwesenheit von Kindern zusätzlich erschwert. Dazu komme auch, dass Eltern die Kinder teilweise nicht mitnehmen möchten oder auch den Kindern nicht immer bewusst ist, dass ihre Familie durch die Sozialhilfe unterstützt wird.

Um Kinder direkt einzubeziehen, ist für die Fachpersonen zentral, dass dies in einem angemessenen Rahmen stattfindet. Gerade bei älteren Kindern werden eher direkte Beratungen der Kinder gemacht, als dass sie gemeinsam mit den Eltern an einem Gespräch teilnehmen. Dazu wird auch vorgeschlagen, ein anderes Format zu finden, um mit Kindern ihre Bedürfnisse zu thematisieren, als im Rahmen eines Gesprächs über das Haushaltsbudget. Von einer Fachperson wird ein stärkerer Austausch der Sozialhilfe mit der Schulsozialarbeit vorgeschlagen, da diese viel näher an der Lebenswelt der Kinder sei. Dazu wurde auch vorgeschlagen, dass es grundsätzlich eine Überlegung wert wäre, die Schulsozialarbeit mit gewissen finanziellen Kompetenzen bezüglich der Sozialhilfe auszustatten. Von einer Fachperson von einem Sozialdienst wird zudem darauf hingewiesen, dass die regulären Sozialarbeitenden nicht unbedingt geschult sind für die Interaktion mit Kindern. Weitere Hindernisse für den Einbezug von Kindern sind, dass die Beratungsgespräche meist zu Zeiten stattfinden, an denen die Kinder nicht verfügbar sind und dass oft bei Eltern wie auch Kindern der Besuch auf dem Sozialamt mit einer gewissen Scham verbunden ist.

4.4 Nichtbezug von Sozialhilfeleistungen

Da Sozialhilfe von den anspruchsberechtigten Personen aktiv beantragt werden muss, kann es trotz prinzipieller Erfüllung der Anspruchsbedingungen zu einem Nichtbezug kommen. Nichtbezug ist deshalb ein Problem, da Sozialleistungen ihre Wirkung nur entfalten können, wenn sie ihre Zielpopulation erfolgreich erreichen. Auch bei Familien mit Kindern kann es zu einem Nichtbezug kommen. Die Leistungen der Sozialhilfe vermögen die oben aufgeführten negativen Folgen von Armut für Kinder zu verhindern oder mindestens abzumildern, man spricht in diesem Zusammenhang auch von (erfolgreich) bekämpfter Armut. Ein Nichtbezug verunmöglicht dies. Eine bestehende Armutssituation kann sich als Folge weiter verschärfen und zu einem späteren Zeitpunkt aufwändigere Unterstützungsmassnahmen erfordern.

Es liegen keine aktuellen gesamtschweizerischen Schätzungen der Nichtbezugsquote der Sozialhilfe⁷ vor, mehrere Studien liefern jedoch Schätzungen zu einzelnen Kantonen respektive Gemeinden. In der Stadt Basel lag die allgemeine Nichtbezugsquote der Sozialhilfe 2019 bei 31 Prozent (Hümbelin et al. 2023), in vergleichbaren Studien zum Kanton Basel-Landschaft (Hümbelin et al. 2022) oder Kanton Bern (Fluder et al. 2020) lagen die Quoten bei 38 respektive 37 Prozent.⁸ Dabei ist die Nichtbezugsquote bei der Sozialhilfe im Vergleich zu vorgelagerten Bedarfsleistungen wie Ergänzungsleistungen zur AHV oder Prämienverbilligungen am höchsten. Dies deutet daraufhin, dass der Gang zur Sozialhilfe schwerfällt und oftmals erst in einer akuten Krisensituation und wenn es gar nicht mehr anders geht erfolgt. So ist ein Nichtbezug der Sozialhilfe dann besonders wahrscheinlich, wenn die finanzielle Bedarfslücke bis zur Deckung des sozialen Existenzminimums und damit der rechtlich definierten Bedarfsschwelle noch vergleichsweise klein ist. Bei Personen mit einer sehr umfassenden Mangellage, in welcher es praktisch unmöglich ist, ohne finanzielle Hilfe leben zu können – diese Menschen wenden sich häufiger an die Sozialhilfe (Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt 2023; Hümbelin et al. 2023).

Grundsätzliche weisen minderjährige Kinder über alle Altersgruppen hinweg eine überdurchschnittliche Nichtbezugsquote auf – fast jedes dritte anspruchsberechtigte Kind im Alter von 0 bis 16 Jahren bezieht keine Sozialhilfe. Eine ähnlich hohe Nichtbezugsquote weist die Gruppe der 26- bis 35-Jährigen auf, bei welchen es sich oftmals um Jungeltern handelt. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass Familien mit Kindern bis 16 Jahren vermehrt von einem Nichtbezug der Sozialhilfe betroffen sind (Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt 2023; Hümbelin et al. 2023).

Betrachtet man die Nichtbezugsquote nach Elternkonstellation, so zeigt sich der oben erwähnte Zusammenhang von Grad der Mangellage und Wahrscheinlichkeit eines Nichtbezugs. So ist die Nichtbezugsquote bei Einelternhaushalten am tiefsten (16% in Basel im Jahr 2019), diese Haushalte weisen gleichzeitig jedoch wie bereits erwähnt im Schnitt eine hohe Armutsgefährdung auf. Sie stehen vor der schwierigen Herausforderung, Betreuungsaufgaben und die Erwerbstätigkeit zu vereinbaren. Ausserdem ist die Dauer der Notlage absehbar längerfristig. Aus diesem Grund stellt ein Verzicht auf die Sozialhilfe für solche Haushalte oftmals gar keine Option dar. Demgegenüber weisen Paarhaushalte mit minderjährigen Kindern – eine Gruppe mit unterdurchschnittlicher Armutsgefährdung – ein erhöhtes Nichtbezugsrisiko auf. Diese Haushalte verfügen oftmals über gewisse finanzielle Mittel, welche sich im Bereich um die Schwelle des Existenzminimums bewegen. Da es sich hier jedoch oftmals um junge Eltern (26- bis 35-Jährige) handelt, kann es aufgrund von einem erhöhten Betreuungsbedarf zu (temporären) Einkommensausfällen und damit zu einem Sozialhilfeanspruch kommen. Obwohl die Mangellage dieser Gruppe mit hohem Nichtbezugsrisiko oftmals weniger prekär ist als bei Einelternhaushalten, stellt der Nichtbezug für die betroffenen

⁷ Die Nichtbezugsquote besagt, wie viel Prozent aller Anspruchsberechtigten auf den Bezug der Leistungen der Sozialhilfe verzichten.

⁸ Die im Vergleich zur Stadt Basel höher ausfallenden Quoten können dadurch erklärt werden, dass die Wahrscheinlichkeit eines Nichtbezugs von Bedarfsleistungen in urbanen Regionen im Vergleich zu ländlichen Gebieten tiefer ausfällt (Gabriel et al. 2023; Hümbelin 2019).

Kinder ebenfalls ein erhebliches Problem dar: In der Sozialhilfe können die Bedürfnisse der Kinder wie beispielsweise in Bezug auf Freizeitaktivitäten oder schulischer Förderung über die situationsbedingten Leistungen gedeckt werden, diese Möglichkeit besteht jedoch bei einem Nichtbezug nicht (vgl. Kapitel 8.2).

Die Beweggründe für den Verzicht auf die Sozialhilfe können wie bereits erwähnt finanzieller Natur sein – in diesem Fall verzichten Anspruchsberechtigte aufgrund einer kurzen erwarteten Bezugsdauer oder einer geringen Bedarfslücke. Weiter können soziale und/oder psychologische Hindernisse wirken – darunter fallen die Angst vor Stigmatisierung, Stolz oder Schamgefühle. Daneben können aber auch rechtliche und administrative (Zugangs)Hürden ein Grund für den Nichtbezug sein: So kann beispielsweise die Sorge um die Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen von einem Sozialhilfebezug abhalten. Daneben können aber auch die Aufwände bei der Antragsstellung sowie die Komplexität der Anspruchsbedingungen bei mangelnden persönlichen oder zeitlichen Ressourcen abschreckend wirken. Dieser Aspekt ist eng verbunden mit einem Mangel an Informationen oder Wissen, welcher ebenfalls Grund für den Nichtbezug sein kann. In diesem Fall sind anspruchsberechtigte Personen zu wenig über ihre Rechte und Ansprüche informiert, haben falsche Vorstellungen davon, oder es fehlt ihnen das Wissen, wie sie ihren Anspruch geltend machen können (vgl. Hümbelin und Richard 2022).

Nichtbezug, welcher auf mangel- oder fehlerhaften Informationen beziehungsweise administrativen Hürden gründet, gehört grundsätzlich in den Verantwortungsbereich der für die Sozialhilfe zuständigen Institution. Wenn deren Kernauftrag, Armut mittels materieller Leistungen und persönlicher Hilfe wirksam zu bekämpfen, zum Nennwert genommen wird, dann gehören armutsbetroffene Personen, die aus obigen Gründen trotz Anspruch keine Sozialhilfe beziehen, zu ihrer Hauptklientel. Um eine nachhaltige Sozialpolitik und insbesondere auch eine Verminderung der Kinderarmut zu ermöglichen, empfehlen Hümbelin und Richard (2022) erstens mithilfe von regelmässigen Erhebungen zum Nichtbezug die systematische Prüfung, ob Anspruchsberechtigte erreicht werden. Zweitens sollen Sozialdienste ihr Informationsangebot überprüfen und allenfalls verbessern. Die Informationen sollen in verständlicher Form sowie in mehreren Sprachen verfügbar sein, ähnlich wie bei Prämienvorbildungen automatisiert an potentielle Anspruchsberechtigte versendet werden sowie unverbindlich und niederschwellig bezogen werden können. Drittens wird empfohlen, dass die organisatorisch-administrative Ausgestaltung der Antragsstellung ebenfalls überprüft und angepasst wird. Auch hier sollen Formulare in einfacher Sprache gestaltet sein. Weiter können Hilfsmittel wie ein einfaches Berechnungsschema auf der Website die Anspruchsprüfung für potentielle Anspruchsberechtigte vereinfachen. Zudem sollte sich bei den Amtsstellen das Bewusstsein etablieren, dass manche Personen mit der Komplexität überfordert sein können und aktive Hilfestellungen benötigen.

4.5 Zwischenfazit

Kinder und Jugendliche weisen im Vergleich zu anderen Altersgruppen das grösste Risiko auf, von der Sozialhilfe unterstützt zu werden. Dabei spielt es eine grosse Rolle, in was für einer Haushaltskonstellation ein Kind aufwächst. Insbesondere bei Einelternhaushalten ist das Sozialhilferisiko wesentlich erhöht. Kommen allgemeine Armutsrisikofaktoren der Eltern wie ein tiefer Bildungsstand und/oder Migrationshintergrund dazu, verstärkt sich das Sozialhilferisiko der Haushalte und damit der Kinder und Jugendlichen zusätzlich, analog wie bei der Armutsgefährdung. Die befragten Fachpersonen sind sich einig in der Einschätzung, dass von der Sozialhilfe mitunterstützte Kinder insbesondere bei der sozialen Teilhabe wie auch dem Zugang zu schulischen Unterstützungsangeboten und Bildungschancen Einschränkungen erfahren.

Die Bedürfnisse von Kindern in der Sozialhilfe werden von den Sozialdiensten primär über die Beratung und Begleitung (persönliche Hilfe) der Eltern erfasst. Die für diese Studie befragten Sozialdienste achten dabei bewusst darauf, dass die Kinder und ihre Bedürfnisse explizit angesprochen werden. In den

Gesprächen mit Fachstellen wurde jedoch erwähnt, dass dies sehr unterschiedlich sei in den einzelnen Sozialdiensten und die Bedürfnisse der Kinder teilweise vergessen gingen. Dass Kinder direkt einbezogen werden in die Beratung der Sozialhilfe ist eher selten der Fall. Im Anbetracht eines gewünschten stärkeren Fokus auf die Kinder und einer transparenten Information wäre ein stärkerer Einbezug zu begrüssen, während gemäss den befragten Fachpersonen gleichzeitig darauf zu achten ist, dass dies in kinder- und altersgerechter Form geschieht und die Kinder nicht zusätzlich belastet werden.

Kinder werden nicht nur überdurchschnittlich häufig von der Sozialhilfe unterstützt, es kommt bei ihnen auch zu einem häufigeren Nichtbezug. Dies ist deshalb problematisch, weil Kinder eine besonders vulnerable Gruppe sind. Wachsen sie in materieller Unterversorgung auf, so hat dies die oben beschriebenen negativen Auswirkungen auf ihre soziale Teilhabe, ihre Gesundheit sowie ihre Bildungs- und Berufschancen. Vor diesem Hintergrund ist es zentral, dass die Sozialhilfe den Nichtbezug mit gezielten Massnahmen wie oben ausgeführt zu minimieren versucht.

5 Weitere Leistungen der sozialen Sicherheit für Familien mit Kindern

Neben der wirtschaftlichen Sozialhilfe bestehen in der Schweiz weitere sozialstaatliche Leistungen, welche Familien finanziell unterstützen und damit auch Kinderarmut verhindern oder reduzieren. Das vorliegende Kapitel bietet einen Überblick über diese überwiegend bedarfsabhängigen Leistungen, die die finanzielle Situation von Familien mitbestimmen und in Bezug auf Kinder- bzw. Familienarmut der Sozialhilfe vorgelagert sind. Kinderarmut wird in der Schweiz von der öffentlichen Hand meistens im Kontext des Themas Familienarmut oder allgemein im Sinne der Unterstützung von Familien bearbeitet (vor allem im Bereich Sozialversicherungen bzw. bezüglich finanzieller Beiträge).

Über diese weiteren Leistungen werden Familien allgemein, begrenzt auf bestimmte Phasen (z.B. nach der Geburt) oder in bestimmten Situationen (z.B. Einelternfamilien) unterstützt - ausserhalb und vorgelagert der Sozialhilfe. Für die unterstützten Familien ergibt sich gegenüber einem allfälligen Sozialhilfebezug der Vorteil einer niederschweligen Unterstützung (z.B. tiefere administrative Voraussetzungen, keine Rückerstattung, weniger Stigma). Und mit Blick auf die Sozialhilfe übernehmen diese Leistungen eine entlastende und ergänzende Funktion. So ist es insbesondere ein erklärtes Ziel der Familienergänzungsleistungen, die Sozialhilfekosten in den jeweiligen Kantonen zu senken.

Auf kantonaler Ebene lassen sich die folgenden drei Gruppen von auf Familien ausgerichteten bedarfsabhängigen Leistungen unterscheiden (Heusser et al. 2022):

■ **Familienergänzungsleistungen:** 4 Kantone (GE, SO, TI, VD) richten Ergänzungsleistungen an Familien aus. Die Ausgestaltung, Anspruchsbedingungen und Höhe der Leistungen sind zwischen den einzelnen Kantonen unterschiedlich. Insgesamt wollen die Kantone mit der Familien-EL die Armut von Familien bzw. Kindern und Jugendlichen verringern, Erwerbsanreize schaffen, die Sozialhilfekosten reduzieren und die Vereinbarkeit verbessern. In fast allen anderen Kantonen war die Einführung von Familien-EL in der Vergangenheit oder aktuell bereits einmal im Gespräch (Heusser et al. 2022).

■ **Beiträge für die Zeit nach der Geburt:** 8 Kantone (AG, FR, GL, GR, SH, SG, VD, ZG) leisten Beiträge an Eltern, oder teilweise spezifisch Mütter, für die Zeit nach der Geburt oder in den 1-2 Lebensjahren des Kindes. Mit diesen Beiträgen soll ermöglicht werden, dass das Kind eine gewisse Zeit von den Eltern persönlich betreut werden kann, bzw. einkommensschwache Eltern, welche das Kind betreuen, unterstützt werden. In SH richten sich die Beiträge ausschliesslich an alleinerziehende Elternteile.

■ **Weitere Leistungen:** In 2 Kantonen (VD, VS) gibt es auf kantonaler Ebene weitere Familienbeihilfen. Im Kanton VD können einmalige Leistungen an Familien vergeben werden (z.B. für eine hohe Zahnarztrechnung) und es gibt spezifische Beiträge für Familien, welche sich um ein Kind mit Behinderung kümmern. Über einen kantonalen Familienfonds werden in VS jährliche Zulagen an Familien mit tiefem Einkommen vergeben.

Eine systematische Auflistung dieser Leistungen nach Kantonen findet sich in **Tabelle 3**.

Tabelle 3: Familienbeihilfen in den Kantonen (Stand 2023)

Kanton	Leistung	Inhalt
AG	Elternschaftsbeihilfe	Die Elternschaftsbeihilfe ermöglicht wirtschaftlich schwachen Eltern beziehungsweise Elternteilen, ihr Kind in den ersten 6 Monaten nach der Geburt persönlich zu betreuen. Sie verhindert Bedürftigkeit (Art. 26 SPG).
FR	Allocations de maternité en cas de besoin	Le Canton de Fribourg accorde aux femmes se trouvant dans une situation économique modeste une allocation de maternité pendant un temps déterminé après la naissance de l'enfant.
GE	Prestations complémentaires pour familles	Le canton de Genève octroie des prestations complémentaires aux familles dans le besoin. Les prestations se composent d'une prestation complémentaire annuelle en espèces et du remboursement des frais de garde d'enfants et de soutien scolaire.
GL	Erwerbsersatzleistungen für einkommensschwache Eltern	Der Kanton Glarus gewährt einem erziehenden Elternteil bei der Geburt eines Kindes während einer bestimmten Zeit Erwerbsersatzleistungen, sofern dieser einer solchen Hilfe bedarf (Art. 1 GEEL).
GR	Mutterschaftsbeiträge	Der Kanton gewährt der Mutter oder dem Vater (im folgenden Elternteile genannt) nach der Geburt eines Kindes während einer bestimmten Zeit Beiträge, sofern sie oder er zur persönlichen Pflege und Betreuung des Kindes einer finanziellen Unterstützung bedarf (Art. 1 GMB).
SG	Elternschaftsbeihilfe	Der Kanton leistet Beiträge an Eltern in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, damit sich diese der persönlichen Pflege und Erziehung des Kleinkindes widmen können.
SH	Erwerbsersatzleistungen an alleinerziehende Elternteile	Zur Förderung der elterlichen Betreuung von Kleinkindern bezweckt dieses Gesetz die Gewährung von Erwerbsersatzleistungen an alleinerziehende Elternteile, die nach der Geburt eines Kindes aus wirtschaftlichen Gründen gezwungen wären, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen (Art. 27 FSG).
SO	Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien	Die Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien decken als kantonale Bedarfslösung das Haushaltsdefizit einkommensschwacher Familien und vermeiden, dass einkommensschwache Familien Sozialhilfe beziehen müssen.
TI	Assegno integrativo	Il Cantone Ticino versa un assegno integrativo agli assegni di famiglia, in favore delle famiglie con figli in età inferiore ai 15 anni e di condizione economica modesta.
	Assegno di prima infanzia	Il Cantone Ticino versa un assegno di prima infanzia in favore delle famiglie di condizioni economiche modeste fino alla fine del mese durante il quale l'ultimo figlio inizia l'obbligo scolastico ai sensi della legge della scuola.
VD	Allocation en cas de maternité ou d'adoption	Le Canton de Vaud connaît une allocation de maternité qui s'adresse aux femmes se trouvant dans une situation économique modeste et qui ont donné naissance à un enfant, ainsi qu'aux parents se trouvant dans une situation économique modeste et qui ont adopté un enfant ou qui accueillent un enfant en vue de son adoption.
	Allocations en faveur des familles s'occupant d'un mineur handicapé à domicile	Les allocations en faveur des familles s'occupant d'un mineur handicapé à domicile sont destinées à reconnaître l'action particulière de l'un des parents lorsqu'il doit réduire ou cesser son activité lucrative afin d'aider et soutenir un enfant handicapé. Ces allocations peuvent aussi être versées lorsque le parent qui aide ou soutient l'enfant handicapé n'exerce pas une activité lucrative mais qu'il rend vraisemblable qu'il en aurait exercé une si l'enfant avait été en bonne santé (Art. 25 LVLAfam). Ces allocations se composent de: - un montant fixe destiné à couvrir divers frais non pris en charge par d'autres régimes sociaux; - un montant déterminé en fonction de l'intensité de l'assistance prodiguée par le parent (art. 26 LVLAfam).
	Prestations complémentaires pour familles	Le Canton de Vaud octroie des prestations complémentaires cantonales aux familles dans le besoin. Elles se composent: de la prestation complémentaire annuelle pour familles; du remboursement des frais de garde pour enfants; du remboursement des frais de maladie et d'invalidité (art. 8, al. 1, LPCFam).
	Prestations ponctuelles	Le Comité pour l'octroi des prestations ponctuelles peut, par l'octroi d'aides financières uniques ou périodiques, soutenir des familles en difficultés financières. Sous condition de ressources et indépendamment de la composition familiale, il peut prendre en charge des situations de détresse liées à une maladie rare de personnes domiciliées dans le canton et disposant d'un titre de séjour (art. 27b LPCFam).
VS	Fonds cantonal pour la famille	En vue de protéger la famille, base de la société et de l'Etat, et de favoriser sa fondation et son maintien, le Canton du Valais dispose d'un "Fonds cantonal pour la famille" qui a pour but d'octroyer des prestations sociales sous la forme d'allocations et d'aides uniques aux personnes seules ou couples avec charge d'enfant, domiciliés dans le canton (art. 44 LALAFam).
ZG	Mutterschaftsbeiträge	Der Kanton Zug gewährt Frauen bei Mutterschaft während einer bestimmten Zeit Beiträge, sofern sie einer solchen Hilfe bedürfen (§1 GkMB).

Quelle: BFS Inventar der armutsbekämpfenden bedarfsabhängigen Sozialleistungen (Stand 2023, konsultiert im April 2024), Darstellung BASS

In der Ausgestaltung dieser kantonalen Familienbeihilfen werden zum einen Anspruchskriterien definiert, zum Beispiel in Form von anrechenbaren Ausgaben oder Einkommensgrenzen, und um anderen die Höhe der Beiträge der jeweiligen Familienbeihilfen festgelegt. Analog zur Sozialhilfe stellen sich dazu ähnliche Fragen bezüglich eines angemessenen finanziellen Bedarfs für die Deckung der Lebenskosten und damit auch die Herausforderung, wie mit unterschiedlichen Familiensituationen (z.B. Alleinerziehend vs. Paare, Anzahl Kinder) umgegangen werden soll. Die meisten Familienbeihilfen orientieren sich bei der Frage nach anrechenbaren Ausgaben oder Einkommensgrenzen an den Werten der EL zur AHV/IV.⁹ Um unterschiedlichen Familienformen bzw. Haushaltsgrössen Rechnung zu tragen, werden in einigen Kantonen, bzw. Beihilfen, neben der direkten Übernahme der Berechnungen der EL weitere Arten der Berechnung verwendet. Bei der Hälfte davon werden ebenfalls degressive Skalen verwendet (Bei einer Beihilfe mit Unterschied zwischen einer Einzelperson und einem Paar). Bei der anderen Hälfte wird pro zusätzliches Kind der gleiche Betrag angerechnet (durch die Verwendung von einem Fixbetrag oder Anteilsmässig). Differenzierungen nach dem Alter des Kindes werden nur bei einer Familienbeihilfe verwendet (Kind unter/über 3 Jahren im Haushalt), allerdings richten sich viele der Beihilfen nur an Familien mit Kindern in einem bestimmten Alter (z.B. bis 1 Jahr nach der Geburt).

Neben diesen kantonalen Familienbeihilfen gibt es weitere bedarfsabhängige Leistungen auf kantonaler Ebene, die nicht als Familienbeihilfe klassifiziert sind, aber trotzdem Familien betreffen. Zu nennen ist hier etwa die Alimentenbevorschussung. Und im Rahmen der Wohnbeihilfen gibt es bspw. im Kanton Basel-Stadt spezifische Familienmietzinsbeiträge. Weitere Beihilfen richten sich nicht direkt an Familien, können aber trotzdem Familien entlasten und Kinderarmut reduzieren. Insbesondere in grösseren Städten gibt es zudem kommunale Leistungen und Massnahmen um Familien vorgelagert zur Sozialhilfe zu unterstützen.

Weitere Leistungen und Massnahmen der öffentlichen Hand, um Familien zu unterstützen und damit auch Kinderarmut zu mindern, sind (Heusser et al. 2022):

- Alimentenbevorschussung
- Wohnbeihilfen
- Krankenkassenprämienverbilligungen
- Stipendien
- Familienzulagen
- Verschiedene Massnahmen in der Steuerpolitik (z.B. Abzug der Kinderbetreuungskosten)
- Subventionierung der Kinderbetreuung (Objekt- und Subjektsubventionierung)
- Massnahmen zum Thema Schulden
- Weitere Leistungen oder Beiträge auf kommunaler Ebene

Während die Sozialhilfe das unterste Auffangnetz bildet, bieten diese weiteren Massnahmen und Leistungen der sozialen Sicherheit für Familien eine vorgelagerte und häufig breitere Unterstützung für Familien und Kinder mit dem Ziel Armut und auch ein allfälliger Sozialhilfebezug zu verhindern. Insbesondere Familien-EL als der Sozialhilfe vorgelagerte Sozialleistungen sind – sofern sie entsprechen ausgestaltet sind – ein effektives Instrument zur Bekämpfung der Armut von Kindern (vgl. Pointet et al. 2022).

⁹ Die Beträge/Grenzen zur Berechnung der EL werden nicht immer direkt übernommen, teilweise werden gewisse Ausgaben wie die Krankenkassenprämie oder Mietausgaben oder Vermögensanteile etwas anders gehandhabt. In einem Kanton wird auch der 1.5-fache Lebensbedarf nach EL als Einkommensgrenze verwendet. In Einzelfällen werden konkrete Beträge (in CHF) als Grenzen festgelegt. In einem Kanton wird die Einkommensgrenze der Berechnungen zum Anspruch für Krankenkassenprämienverbilligung verwendet.

6 Die verfassungs- und völkerrechtliche Verankerung des sozialen Existenzminimums von Kindern

Die bundesstaatliche Kompetenzordnung führt dazu, dass es – ausser im Asylbereich – kaum materielles Sozialhilferecht des Bundes gibt und ein Anspruch auf Sozialhilfe sich damit einerseits grundsätzlich aus der Verfassung und andererseits konkret erst aus den 26 kantonalen Sozialhilfegesetzgebungen ergibt. Die grosse sozialpolitische Bedeutung der Sozialhilfe als letztes oder (für bestimmte Personengruppen) einziges Netz der Sozialen Sicherheit, gepaart mit der Verletzlichkeit von Kindern in ökonomisch prekären Situationen, lässt der Frage, inwieweit übergeordnetes Verfassungs- und Völkerrecht der Ausgestaltung von Sozialhilfeleistungen im kantonalen Gesetzesrecht Orientierung gibt, eine erhöhte Relevanz zukommen. Grundsätzlich zu unterscheiden sind Normen, die ein einklagbares subjektives Recht verankern (Abschnitt 6.1), und Normen mit Programmcharakter, die verbindlich und handlungsleitend sind, allerdings ohne ein direkt einklagbares Recht einzuräumen (Abschnitt 6.2). Bei dieser Differenzierung bleibt zu berücksichtigen, dass Grundrechte sowohl eine subjektiv-rechtliche (justiziable) Dimension wie auch eine objektiv-rechtliche Dimension aufweisen, die in ihrem Ziel- oder Programmgehalt jede staatliche Tätigkeit mitprägen sollten (Kiener et al. 2018, S. 40 f., Rz. 39 ff.).

6.1 Der grundrechtliche Schutz des sozialen Existenzminimums von Kindern

An der Schnittstelle von Sozialhilfe- und Verfassungsrecht haben verfassungsrechtliche Grundlagen, die einen direkten Anspruch auf ein soziales Existenzminimum begründen, eine zentrale Bedeutung. In der Bundesverfassung finden sich verschiedene Grundrechtsgarantien¹⁰, aus denen sich qualitative Untergrenzen und Massstäbe ergeben, um die Angemessenheit von kantonalen Sozialhilfeleistungen für Kinder zu beurteilen:

Die Menschenwürde (Art. 7 BV)

Die Menschenwürde, die nach Art. 7 BV zu achten und zu schützen ist, verlangt mit der sogenannten Objektformel, dass Menschen immer als Subjekt, nie als Objekt behandelt werden. In Anwendung dieses Grundgedankens dürfte die Menschenwürde bei einem Leistungsniveau der Sozialhilfe verletzt sein, das ein Kind auf biologische Grundbedürfnisse zurückwirft und altersgerechte Aktivitäten sowie (insbesondere) soziale Entfaltungsmöglichkeiten, und damit eine altersgerechte Entwicklung, ganz oder weitgehend ausschliesst. Die Menschenwürde bildet in ihren Grundgedanken und -werten den Ausgangspunkt und die Leitlinie für die Konkretisierung aller Grundrechte (Kiener et al. 2018, S. 127, Rz. 6).

Die persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV)

Die persönliche Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV garantiert in ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts alle Freiheiten, die «elementare Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung» darstellen, und umfasst dadurch ein Mindestmass an persönlicher Entfaltungsmöglichkeit (BGE 127 I 6 Erw. 5a). Spezifisch auf Kinder bezogen und konkretisiert, können ohne Weiteres zahlreiche altersgerechte Entwicklungs- und Beteiligungsmöglichkeiten unter diese elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung der bundesgerichtlichen Spruchpraxis subsumiert werden. In der Grundrechtslehre ist anerkannt, dass auch aus Abwehrrechten, die – wie die persönliche Freiheit – den Staat in erster Linie zu einem Unterlassen verpflichten, justiziable Leistungsansprüche abgeleitet werden können (Kiener et al. 2018, S. 34, Rz. 14). Kantonales Sozialhilferecht, das von seiner Grundausrichtung und seinem Leistungsniveau her von vornherein in

¹⁰ Zum gesamten Abschnitt 6.1. eingehend Coullery, 2019, Rz. 3ff.

Kauf nimmt, eine kindergerechte Persönlichkeitsentfaltung im Einzelfall zu vereiteln, verletzt damit diese Anspruchsdimension der persönlichen Freiheit.

Der Anspruch von Kindern auf Unversehrtheitsschutz und Entwicklungsförderung (Art. 11 Abs. 1 BV)

Art. 11 Abs. 1 BV räumt Kindern und Jugendlichen einen Anspruch «auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung» ein. Obwohl als Anspruchsnorm formuliert und systematisch im Grundrechtskatalog der Verfassung eingeordnet, wird in Lehre und Rechtsprechung kontrovers diskutiert, inwieweit aus Art. 11 Abs. 1 BV direkte, justiziable Leistungsansprüche fliessen und ob Art. 11 BV neben anderen Grundrechten eine eigenständige Bedeutung zukomme. Als wohl herrschende Lehre lässt sich festhalten, dass Art. 11 BV potenzielle Lücken im Grundrechtsschutz zu füllen vermag und justiziable Achtungspflichten sowie eine besondere, explizite Schutzpflicht enthalte (so Wytenbach 2023, S. 661 f., Rz. 17.). Mit Wytenbach (S. 662, Rz. 17) ist davon auszugehen, dass der Teilgehalt des Unversehrtheitsschutzes als Individualanspruch letztlich nicht unbestimmter als andere Verfassungsgarantien ist und daher im Einzelfall durchaus justizierbar sein kann. Zu ähnlichen Schlüssen kommt die Lehre beim Teilgehalt der Entwicklungsförderung, aus dem sich in besonderen Konstellationen und in engem Rahmen eine direkt anspruchsbegründende Verpflichtung des Staates ableiten lässt, sofern solche Rechte auf die Förderung elementarer Aspekte der Persönlichkeitsentwicklung von Kindern und Jugendlichen beschränkt bleiben und in ihrem Umfang so bemessen sind, dass sie keine grundlegenden Fragen der Verteilung materieller Mittel im Gemeinwesen aufwerfen (so Müller und Schefer 2008, S. 812 f.).

In der Frage, inwieweit aus Art. 11 BV justiziable sozialhilferechtliche Ansprüche fliessen, scheint die bundesgerichtliche Rechtsprechung zwar noch nicht gefestigt, aber immerhin in Bewegung zu sein: hielt das Bundesgericht 2016 noch klar und unmissverständlich fest, dass «aus Art. 11 Abs. 1 BV (...) auf gerichtlichem Weg keine Ansprüche abgeleitet werden» können» (BGer 8C_930/2015, 15.04.2016, Erw. 6.4), schlussfolgerte das Bundesgericht zwei Jahre später, 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, mithin über die reine Existenz hinausgehende Mittel» umfasst (BGer 8C_358/2018, 22.10.2018, Erw. 4.2. m.w.H.). Diese offenere Formulierung aus dem Jahr 2018 ebnet den Weg, um die Justiziabilität von Art. 11 Abs. 1 BV in einem nächsten Schritt zumindest in Teilaspekten zu bejahen: es bestehen nämlich durchaus kinderspezifische Konkretisierungsmassstäbe (wie beispielsweise die UNO-Kinderrechtskonvention, Studien zu direkten Kinderkosten oder die Grundbedarfspauschale für Kinder gemäss Ergänzungsleistungsrecht, vgl. auch die Abschnitte 7 und 8), mit denen annäherungsweise eine Leistungsbandbreite definiert werden kann, die im Einzelfall das Zusprechen einer konkreten sozialhilferechtlichen Leistung zulässt.

Das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV)

Grundsätzlich herangezogen werden kann auch das Recht auf Hilfe in Notlagen, das Personen in Not einen Anspruch auf «die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind», einräumt. Die explizite Bezugnahme auf die Menschenwürde lässt ein soziales Existenzminimum als Anspruchsniveau von Art. 12 BV erwarten, allerdings fällt die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 12 BV ausgesprochen restriktiv aus und deckt nur basalste Bedürfnisse wie Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinische Grundversorgung ab, um vor einer unwürdigen Bettelexistenz zu bewahren (BGE 142 V 517, BGE 138 V 313). Dieser reduktionistische Ansatz des Bundesgerichts wird in der Lehre zunehmend kritisiert, weil er sich weder aus dem Wortlaut noch aus der Entstehungsgeschichte von Art. 12 BV ergibt.¹¹

¹¹ Vgl. Coullery und Studer 2024, S. 299 m.w.H.

Art. 12 BV zielt aber nicht ausschliesslich auf materielle Leistungen ab, sondern enthält auch einen Anspruch auf «Hilfe und Betreuung», der Kindern und Jugendlichen im Rahmen des Sozialhilfевollzugs den Zugang zu persönlicher Hilfe und damit zu professionell geführten Beratungsgesprächen eröffnet (Gmür 2022, S. 66ff.).

Das soziale Existenzminimum als Voraussetzung für die Ausübung anderer Grundrechte

Abschliessend ist auf die grundsätzlich hohe Grundrechtsrelevanz von Sozialhilfeleistungen zu verweisen, die ein soziales Existenzminimum abdecken, weil sie eine entscheidende Voraussetzung für die Ausübung anderer Grundrechte darstellen: Ohne Lebensstandard, der einen minimalen finanziellen Spielraum eröffnet und über ein biologisch-physisches Existenzminimum hinausgeht, können Kinder und Jugendliche verschiedene grundrechtlich geschützte Positionen gar nicht einlösen, so z.B. die Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV), wenn Mitgliederbeiträge für Sport- oder Musikvereine nicht bezahlt werden können, oder die Berufswahlfreiheit (Art. 27 BV), wenn Schulbücher oder Reisekosten für nachobligatorische Schulen (Mittelschule, Berufslehre) finanziell nicht getragen werden können.

6.2 Programmatische Richt- und Referenzkonzepte

Neben grundrechtlichen Ansprüchen finden sich im geltenden Verfassungs- und Völkerrecht verschiedene programmatische Teilgehalte oder Normen, die sich zum Auftrag an die (kantonalen) Gesetzgebungsinstanzen verdichten, die verschiedenen Sozialhilfegesetzgebungen so auszugestalten, dass (auch) Kindern ein soziales Existenzminimum garantiert wird. Diese programmatischen Teilgehalte ergeben sich zum Teil aus der objektiv-rechtlichen Dimension von Grundrechten, die den kantonalen Gesetzgeber nach Art. 35 Abs. 1 BV verpflichtet, die Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen zu lassen. Die kantonalen Parlamente haben daher die Grundwerte und -ideen etwa der Menschenwürde, des Anspruchs von Kindern auf Entwicklungsförderung oder der persönlichen Freiheit beim Erlass von sozialhilferechtlichen Normen miteinfließen zu lassen. Zum Teil ergeben sich Leitideen für die kantonalen Gesetzgebungsinstanzen auch aus programmatischen Einzelnormen, die sich zu zentralen verfassungs- und völkerrechtlichen Leitideen und Konzepten zusammenfassen lassen:

Die Chancengleichheit (Art. 2 Abs. 3 BV)

Von Bedeutung nicht nur, aber auch für Kinder ist das verfassungsrechtliche Staatsziel der «möglichst grosse[n] Chancengleichheit» (Art. 2 Abs. 3 BV). In einer negativen Annäherung verbietet das Staatsziel zum einen den (eidgenössischen wie kantonalen) Gesetzgebungsinstanzen, durch ihr Handeln ohnehin bestehende Ungleichheiten zu verschärfen (Weber-Dürler 1989, S. 221), zum anderen verlangt das Staatsziel aber auch eine positive, aktive gesetzgeberische Veränderung in Lebensbereichen, in denen keine optimale Chancengleichheit besteht, um einen möglichst hohen Ausgleich der Entfaltungschancen zu erreichen (Müller 2018, S. 188f. und 194). Inhaltlich zumindest ansatzweise konkretisiert wird das Konzept der Chancengleichheit in den Sozialzielen der Bundesverfassung, kinderspezifisch im Sozialziel, wonach Bund und Kantone sich dafür einzusetzen haben, dass «Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden» (Art. 41 Abs. 1 Bst. g BV). Das Sozialziel spricht die Persönlichkeitsförderung der Kinder und Jugendlichen an (Egli und Schweizer 2023, Rz. 87), die gerade mit Blick auf das Teilziel der explizit genannten sozialen Integration ein soziales Existenzminimum in der Sozialhilfe voraussetzt.

Das Kindeswohl (Art. 11 BV)

Ausdrücklich auf Kinder zugeschnitten ist das zentrale verfassungs- und völkerrechtliche Konzept des Kindeswohls¹², das zum einen generalklauselartig in Art. 11 BV zum Ausdruck kommt, indem die Unversehrtheit und die Entwicklungsförderung von Kindern und Jugendlichen allgemein und grundsätzlich unter besonderen Schutz gestellt wird. Art. 11 BV erhebt das Kindeswohl damit zur Verfassungsnorm und bringt auf höchster Erlassstufe zum Ausdruck, dass «namentlich eine altersgerechte Entfaltungsmöglichkeit des Kindes in geistig-psychischer, körperlicher und sozialer Hinsicht» anzustreben ist (BGE 129 III 255; Coullery 2019, Rz. 36). In dieser Stossrichtung wird Art. 11 BV durch die UNO-Kinderrechtskonvention, die für die Schweiz im März 1997 in Kraft getreten ist, in verschiedener Hinsicht ergänzend gestützt: So priorisiert Art. 3 KRK das Kindeswohl bei allen Massnahmen, die das Kind betreffen, als einen Gesichtspunkt, den es vorrangig zu berücksichtigen gilt. Art. 6 KRK seinerseits verpflichtet die Schweiz, die Entwicklung des Kindes in grösstmöglichem Umfang zu gewährleisten, wobei die Entwicklung ganzheitlich in ihren physischen, mentalen, spirituellen, moralischen, psychischen und sozialen Dimensionen verstanden wird (Schmahl 2017, S. 129, Rz. 13).

Die UNO-Kinderrechtskonvention

Mit dem Beitritt zur UNO-Kinderrechtskonvention ist die Schweiz zahlreiche Verpflichtungen eingegangen, die als verbindliche völkerrechtliche Vorgaben mit normativem Gehalt, und nicht als blosse Absichtserklärungen, zu gelten haben (so Biaggini 2001, S. 39). Von allgemeiner Bedeutung ist etwa die unmittelbare Verpflichtung der Vertragsstaaten und damit der Schweiz, alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen zu treffen, um die in der UNO-Kinderrechtskonvention verankerten Rechte zu verwirklichen (Art. 4 Abs. 1 KRK). Von spezifischerer Bedeutung ist die UNO-Kinderrechtskonvention, um das Kindeswohl als General- oder Querschnittsklausel (so Schmahl 2017, S. 90, Rz. 1) durch verschiedene, zumeist nicht direkt einklagbare Konventionsrechte¹³, die eine mehr oder weniger ausgeprägte Nähe zur Sozialhilfe haben, zu konkretisieren:

- *Das Recht auf Anhörung und Partizipation (Art. 12 KRK)*: Das Kind hat das Recht, seine Meinung in allen Angelegenheiten, in denen es berührt ist - und damit auch in Sozialhilfeverfahren - frei zu äussern. Innerstaatlich werden verschiedene zentrale verfahrensmässige Ansprüche von Art. 29 BV erfasst, so das Recht auf rechtliches Gehör mit seinen verschiedenen Teilgehalten (wie das Recht auf Akteneinsicht und auf Entscheidungsbegründung) oder der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege (vgl. Kiener et al. 2018, S. 504 ff.).
- *Das Recht auf Information (Art. 17 KRK)*: Jedes Kind soll Zugang zu Informationen haben, insbesondere zu solchen, die sein soziales Wohlergehen und seine körperliche und geistige Gesundheit fördern (Art. 17 Abs. 1 KRK). Die Informationsfreiheit ist zudem eine wichtige Voraussetzung insbesondere für die persönliche Entfaltung und die soziale Teilhabe (Akkaya 2015, S. 42), die einen zentralen Aspekt des sozialen Existenzminimums darstellt.

¹² Der Begriff des Kindeswohls ist unspezifisch und deswegen umstritten. Der UNO-Kinderrechtsausschuss kritisierte wiederholt in seinen Schlussbemerkungen zu Staatenberichten der Schweiz, dass der in der deutschen Übersetzung von Art. 3 Abs. 1 KRK verwendete Begriff des Kindeswohls nicht mit jenem des übergeordneten Kindesinteresses («best interests of the child») deckungsgleich sei. Die Lehre erkennt allerdings keinen zwingenden Bedeutungsunterschied in der Sache, soweit Umsetzung und Anwendung des Kindeswohlprinzips im besten Interesse des Kindes stattfinden (Schmahl 2017, S. 91, Rz. 2). Da der Begriff des Kindeswohls in der schweizerischen Lehre und Rechtsprechung nach wie vor etabliert ist, wird er in diesem Bericht verwendet und im Sinne der übergeordneten Kindesinteressen verstanden.

¹³ Gerade die Leistungsrechte der Kinderrechtskonvention sind als Auftrag an die Vertragsstaaten formuliert, die geeigneten und erforderlichen Massnahmen zu treffen, um die Ansprüche der Kinder ins Landesrecht zu transformieren, zum Teil unter expliziter Bezugnahme auf die verfügbaren Mittel, was den programmatischen Charakter dieser Normen zusätzlich unterstreicht. Vgl. etwa Art. 4 Abs. 2 KRK (Vorbehalt finanzieller Leistungsfähigkeit), Art. 24 Abs. 2 KRK (Gesundheitsschutz), Art. 26 Abs. 1 KRK (Soziale Sicherheit), Art. 27 Abs. 3 KRK (Entwicklung des Kindes) und Art. 28 Abs. 1 und 2 KRK (Recht auf Bildung).

- *Das Recht auf Gesundheit* (Art. 24 KRK): Aus dem Recht auf Gesundheit lässt sich zum einen der Zugang zu in erster Linie medizinischen Leistungen ableiten, die der Diagnose und Therapie im Krankheitsfall, aber auch der Prävention dienen (Schmahl 2017, S. 302ff., Rz. 4-9) und deren Kosten (subsidiär) von der Sozialhilfe zu übernehmen sind. Als Teilgehalt eines Rechts auf Gesundheit kann aber auch die Garantie eines gesundheitsförderlichen Lebensstandards verstanden werden, zu dem beispielsweise eine gesunde und ausgewogene Ernährung als Teil eines sozialen Existenzminimums gehört. Die Ansätze der Sozialhilfe sind daher so festzulegen, dass der Zugang zu angemessener Nahrung jederzeit garantiert ist (Wizent 2014, S. 303f.).
- *Das Recht auf Bildung* (Art. 28 und 29 KRK): Bildung hat eine grundlegende Bedeutung als Beitrag zur Chancengleichheit und für den Zugang zu zahlreichen anderen Rechten (Schmahl 2017, S. 330, Rz. 1). Sozialhilfeleistungen sind daher im Rahmen eines sozialen Existenzminimums so festzulegen, dass ein Bildungsanspruch von Kindern und Jugendlichen nicht von vornherein vereitelt wird, weil beispielsweise das Schulgeld oder Fachbücher für eine nachobligatorische Ausbildung nicht finanziert werden können.
- *Das Recht auf angemessenen Lebensstandard* (Art. 27 Abs. 1 KRK) und *auf Spiel, Erholung und Teilnahme am kulturellen Leben* (Art. 31 Abs. 1 KRK): Die UNO-Kinderrechtskonvention verankert in Artikel 27 «das Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard». Damit wird ein soziales Existenzminimum angesprochen, das klar über rein biologisch-physische Bedürfnisse hinausgeht. Art. 27 KRK ist dabei so formuliert, dass eine kausale Verknüpfung zwischen einem angemessenen Lebensstandard und der körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung des Kindes hergestellt wird. Die Lehre erkennt darin ein «anpassungsfähiges Recht (...), das individuelle Anforderungen stellt und damit zu grösstmöglichem Schutz des betroffenen Kindes beiträgt» (Schmahl 2017, S. 325, Rz. 3). Art. 27 KRK wird in verschiedenen weiteren Konventionsrechten präzisiert, zum Beispiel in Art. 31 KRK, das Kindern ein Recht «auf Freizeit (...), auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung sowie auf freie Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben» zuspricht, was die Bedeutung kindergerechter Aktivitäten für die soziale und kognitive Entwicklung von Kindern unterstreicht. Von Bedeutung ist auch das in Art. 26 KRK verankerte Recht auf Leistungen der sozialen Sicherheit, weil eine angemessene Entwicklung ohne soziale Sicherheit kaum möglich ist (Schmahl 2017, S. 319, Rz. 1).

6.3 Zwischenfazit

Verschiedene übergeordnete verfassungs- und völkerrechtliche Normen verankern ein soziales Existenzminimum für Kinder und tragen so der Tatsache Rechnung, dass Kinder in ökonomisch prekären Lebenslagen besonders verletzlich sind. Diese Verankerung bildet sich zum einen in grundrechtlichen Ansprüchen ab, die aus der Achtung der Menschenwürde (Art. 7 BV), aus der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) oder auch aus Art. 11 BV fließen, der Kindern den Schutz ihrer Unversehrtheit und die Förderung ihrer Entwicklung zusichert. Da diese Grundrechtsnormen als Menschenrechte konzipiert sind, stehen sie allen Kindern unabhängig ihrer Herkunft und ihres rechtlichen Status zu. Zum anderen postulieren verschiedene programmatische Normen ein soziales Existenzminimum für Kinder, so die Chancengleichheit (Art. 2 Abs. 3 BV), das Kindeswohl (Art. 11 BV) oder verschiedene Bestimmungen der UNO-Kinderrechtskonvention, beispielsweise Artikel 27, der Kindern Leistungen auf einen Lebensstandard zuspricht, der ihre körperliche, geistige, seelische, sittliche und soziale Entwicklung angemessen berücksichtigt.

Konsequenz und gemeinsamer Nenner aller Bestimmungen ist, dass Sozialhilfeleistungen für Kinder nicht nur die elementarsten Bedürfnisse wie Nahrung, Obdach und Kleidung abdecken müssen, sondern ebenso freie Entfaltungs- und Beteiligungsmöglichkeiten als Bedingung für ihre altersgerechte Entwicklung. Diese verfassungs- und völkerrechtlichen Normen setzen der Ausgestaltung der Sozialhilfeleistungen

im kantonalen Recht einen verbindlichen Rahmen, indem Kindern grundsätzlich ein ungekürztes soziales Existenzminimum zusteht. Es stellt sich an dieser Stelle insbesondere die Frage, wie Leistungskürzungen, die ausgesprochen werden, um ein Fehlverhalten der Eltern zu sanktionieren, kinderrechtlich korrekt umgesetzt werden können: Da die Grundbedarfspauschale der Sozialhilfe nicht zwischen Kindern und Erwachsenen unterscheidet¹⁴, erfasst eine Sanktion grundsätzlich die gesamte Unterstützungseinheit, also auch die Kinder eines Haushalts. Dieses Mitsanktionieren der Kinder verletzt zumindest das Verhältnismässigkeitsprinzip nach Art. 5 Abs. 2 BV in seinen verschiedenen Teilgehalten¹⁵: Besteht die ratio legis einer Sanktion wegen einer Pflichtverletzung darin, die Eltern zu künftig rechtskonformem Verhalten anzuhalten, greift diese Massnahme bei Kindern, die nicht Adressat der sozialhilferechtlichen Pflichten sind, offensichtlich ins Leere und ist daher als nicht geeignete Massnahme zu qualifizieren. Da die Leistungskürzung als Massnahme gegenüber Kindern nicht geeignet ist, um den Zweck der Sanktion zu erreichen, kann sie folgerichtig nicht erforderlich sein, und auch die Zumutbarkeit ist zu verneinen, weil gar keine vernünftige Zweck-Mittel-Relation vorliegen kann.¹⁶ Die Fragestellung stellt sich ähnlich bei Kindern, die der Asylsozialhilfe unterstellt sind, wo grundsätzlich und pauschal Ansätze der Sozialhilfe zur Anwendung gelangen, die kraft Gesetz¹⁷ unter den Ansätzen der Sozialhilfe für die einheimische Bevölkerung liegen müssen, womit zwangsläufig das soziale Existenzminimum unterschritten wird.¹⁸

¹⁴ Vgl. Abschnitt 8.3.

¹⁵ Zu den Teilgehalten des Verhältnismässigkeitsprinzips vgl. den Textkasten in Abschnitt 10.2.

¹⁶ Mit einer ähnlichen Argumentation Wizent 2023, S. 366, Rz. 853.

¹⁷ Vgl. Art. 82 Abs. 3 AsylG und Art. 86 Abs. 1 AIG.

¹⁸ Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 11.

Teil II: Die Leistungen der Sozialhilfe bei Familien mit Kindern

7 Das soziale Existenzminimum in der Sozialhilfe und seine Bemessung

Die Leistungen der Sozialhilfe in der Schweiz orientieren sich am sozialen Existenzminimum, wie es in den SKOS-Richtlinien definiert ist. Die SKOS, die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, ist ein Fachverband in der alle Kantone, viele Gemeinden, Bundesämter und private Organisationen des Sozialwesens Mitglieder sind. Die SKOS-Richtlinien, welche jeweils von der Schweizerischen Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und -Sozialdirektoren SODK verabschiedet werden, geben dabei zuhanden der Kantone und Gemeinden Empfehlungen zur Ausgestaltung der Sozialhilfe ab, die durch kantonale und kommunale rechtliche Regelungen verbindlich werden. In der Schweiz liegt die Sozialhilfe gemäss Bundesverfassung in der Kompetenz der Kantone. Obwohl es sich um Empfehlungen handelt, werden die Richtlinien von den meisten Kantonen, teilweise mit gewissen Abweichungen, angewendet.¹⁹

Mit Blick auf die Bemessung der Sozialhilfeleistungen bei Kindern ist zu beachten, dass diese jeweils für den gesamten Haushalt, respektive die gesamte Unterstützungseinheit, berechnet werden. Auch beim Grundbedarf für den Lebensunterhalt gibt es keine spezifischen Pauschalen für Kinder, sondern der Grundbedarf für den gesamten Haushalt wird in Abhängigkeit der Anzahl Personen bestimmt. In dem Sinne werden in den folgenden Kapiteln nicht Leistungen der Sozialhilfe für Kinder betrachtet, sondern für Familien mit Kindern.

Das vorliegende einführende Kapitel geht im folgenden Abschnitt auf die verschiedenen Komponenten des sozialen Existenzminimums ein, bevor danach die Bemessung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt und seine empirisch-statistische Herleitung ausführlich dargestellt und diskutiert werden. Im nächsten Kapitel 8 wird der Grundbedarf den durchschnittlichen Kinderkosten in der Schweiz gegenübergestellt und auch mit den entsprechenden Ansätzen anderer Mindestsicherungen verglichen. Auch die Einschätzungen der befragten Fachpersonen bezüglich der Angemessenheit des Grundbedarfs finden sich in diesem Kapitel. Das Thema von Kapitel 9, die Äquivalenzskala zur Umrechnung des SKOS-Grundbedarfs für einen Einpersonenhaushalt auf Mehrpersonenhaushalte, ist auf den ersten Blick ein sehr technischer Aspekt. Die genaue Ausgestaltung der Äquivalenzskala bestimmt jedoch massgeblich die Höhe des Grundbedarfs mit, den Familien mit Kindern erhalten. Kapitel 10 widmet sich den situationsbezogenen Leistungen SIL und inwiefern mit dieser Komponente kinderspezifische Bedürfnisse abgedeckt werden. Kapitel 11 schliesst diese Betrachtung der Leistungen der Sozialhilfe für Kinder mit einem Exkurs zum Asyl- und Flüchtlingsbereich, insbesondere der Asylfürsorge, ab.

7.1 Die Komponenten des sozialen Existenzminimums der Sozialhilfe

Das Verständnis und die Bestimmung des sozialen Existenzminimums der Sozialhilfe sind historisch gewachsen und haben sich seit den ersten Richtlinien von 1963 des damaligen Verbands der Armenpfleger, wie sich die Vorgängerorganisation der SKOS nannte, wiederholt weiterentwickelt. Ziel des Existenzminimums in der Sozialhilfe ist und war jedoch seit ihrer erstmaligen Veröffentlichung neben der Sicherung des physischen Überlebens auch die Teilhabe am Sozial- und Erwerbsleben (SKOS 2020, 6f) – eben ein «soziales» Existenzminimum. Gemäss den aktuellen Richtlinien sind die Ansätze in der Sozialhilfe so zu bemessen, dass sie eine «bescheidene und menschenwürdige Lebensführung mit sozialer Teilhabe» (SKOS-RL C.1.) ermöglichen.

Das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe ist mehrstufig aufgebaut und umfasst folgende bedarfsbezogenen Komponenten:

¹⁹ Vgl. zur Umsetzung der SKOS-Richtlinien in Kantonen und Gemeinden das aktuelle Monitoring der SKOS ([Link](#)).

- **Grundbedarf für den Lebensunterhalt** (GBL) für alltägliche Verbrauchsaufwendungen
- **Wohnkosten:** Mietzins im ortsüblichen Rahmen sowie vertraglich festgelegte Wohnnebenkosten
- **Medizinische Grundversorgung:** Franchisen, Selbstbehalt sowie allfällige nicht von der vorgelagerten Prämienverbilligung gedeckte Prämienkosten
- **Situationsbedingte Leistungen** (SIL): Diese werden im Einzelfall und unter Berücksichtigung der individuellen Situation gewährt. So können sie kinderspezifische Auslagen übernehmen – beispielsweise Kosten im Rahmen der familienexternen Kinderbetreuung, Angebote der frühkindlichen Förderung oder Kosten für Freizeitaktivitäten wie Vereinssport oder Musikunterricht im Sinne der sozialen Teilhabe. Zusätzlich gewährt die Sozialhilfe über das soziale Existenzminimum hinaus seit 2005 Leistungen mit Anreizcharakter, namentlich Einkommensfreibeträge (EFB) bei Erwerbstätigkeit und Integrationszulagen (IZU) bei entsprechenden nachgewiesenen Bemühungen.

Während bei Wohnen, Gesundheit und den situationsbedingten Leistungen die tatsächlich anfallenden Kosten – innerhalb festgelegter Grenzen und nach definierten Vorgaben – übernommen werden, so wird der Grundbedarf für den Lebensunterhalt seit den 1990er Jahren als monatliche Pauschale ausbezahlt. Der GBL ist denn auch der einzige Bereich, für welchen die SKOS-Richtlinien konkrete Zahlen ausweisen. Die Höhe und die Bestimmung des GBL war auch aus diesem Grund wiederholt Brennpunkt der Diskussionen in der Sozialhilfe. Die folgenden Ausführungen fokussieren auf diese zentrale Komponente des sozialen Existenzminimums der Sozialhilfe.

7.2 Die Bemessung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL)

In den ersten Richtlinien wurde die Bandbreite des Grundbedarfs basierend auf einer anfangs der 1960er durchgeführten Erhebung zu den Unterstützungsansätzen bei verschiedensten Armenpflegern festgelegt. Eine solche auf Expertenurteilen beruhende Bemessung trat im Laufe der 1990er Jahre und parallel zur Pauschalisierung zugunsten empirisch-statistischer Verfahren (Statistikmodell) zunehmend in den Hintergrund (SKOS 2020, 5-6). Treibende Kraft war nicht zuletzt die Hoffnung, die Diskussion um die angemessene Höhe dadurch entpolitisieren zu können (Stutz et al. 2018; 16).

Die Höhe der Pauschale für den Grundbedarf für den Lebensunterhalt zur Deckung alltäglicher Verbrauchsaufwendungen orientiert sich am Konsumverhalten von Schweizer Haushalten mit niedrigem Einkommen. Seit der Richtlinienrevision von 2005 werden dazu die durchschnittlichen Konsumausgaben der einkommensschwächsten 10 Prozent der Einpersonenhaushalte gemäss Haushaltsbudgeterhebung (HABE) des Bundesamts für Statistik herangezogen. Diese Referenzgruppe innerhalb der Gesamtbevölkerung ist dabei nicht in Stein gemeisselt. In den Richtlinien von 1997 wurde noch auf die unteren 20 Prozent des Einkommensspektrums gemäss schweizerischer Verbraucherstatistik, der Vorläuferstatistik der HABE, referenziert (SKOS 2020, 6).

Dabei werden nicht alle Konsumausgaben, sondern die Güter und Dienstleistungen eines eingeschränkten Warenkorbs berücksichtigt. Dieser sogenannte «**SKOS-Warenkorb**», der zur Bestimmung der Höhe des Grundbedarfs verwendet wird, umfasst folgende Ausgabenpositionen:

- Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren
- Bekleidung und Schuhe
- Energieverbrauch (ohne Wohnnebenkosten)
- allgemeine Haushaltsführung
- persönliche Pflege
- Verkehrsauslagen (Halbtax, öffentlicher Nahverkehr, Unterhalt Velo)
- Nachrichtenübermittlung, Internet, Radio/TV

- Bildung, Freizeit, Sport, Unterhaltung
- Übriges

Der Pauschalbetrag für den GBL soll es unterstützten Personen ermöglichen, ihr verfügbares Einkommen selbst einzuteilen (Dispositionsfreiheit). Konkret heisst es dazu in den Richtlinien-Erläuterungen: «Der GBL wird als Pauschalbetrag ausbezahlt und unterstützte Personen haben das Recht, den Pauschalbetrag selbst einzuteilen und die Verantwortung für ihre individuelle Existenzsicherung zu übernehmen. Insbesondere sind unterstützte Personen bei ihrem Ausgabeverhalten nicht an jene Gewichtung gebunden, die den Positionen des SKOS-Warenkorbs entsprechen. Diese Gewichtung gibt nicht vor, wie viel Geld für die einzelnen Positionen ausgegeben werden darf.» (SKOS-RL C.3.1.)

Mit der Pauschalierung und der Dispositionsfreiheit wird die Autonomie der unterstützten Armutsbetroffenen erhalten und gestärkt, wie dies auch mit Blick auf eine spätere erfolgreiche Rückkehr in die wirtschaftliche Eigenständigkeit wesentlich ist. Eine solche liberale Haltung hat daneben auch ganz handfeste Gründe: Sozialhilfebeziehende sind eine heterogene Gruppe, sie umfasst etwa Working Pools, Alleinerziehende, ältere ausgesteuerte Langzeitarbeitslose, Personen mit psychischen Problemen oder aber auch Kinder, welche in einem von der Sozialhilfe unterstützten Haushalt leben. Eine Pauschalierung ermöglicht es, den höchst unterschiedlichen individuellen Konsumbedürfnissen praktikabel Rechnung zu tragen – innerhalb der festgelegten Höhe des GBL. Die situationsbedingten Leistungen (SIL) sind eine weitere Möglichkeit, dem Individualisierungsprinzip in der Sozialhilfe Rechnung zu tragen – so insbesondere auch bei der Deckung von kinderspezifischen Auslagen (vgl. Kap. 0). Dabei muss jedoch beachtet werden, dass sie meist nur bei einer eingeschränkten Anzahl von wohldefinierten Situationen zum Tragen kommen. Schliesslich vereinfacht die Pauschalierung auch die Berechnung und ermöglicht damit einen verhältnismässigen und effizienten Vollzug.

Mittels Anwendung einer von der SKOS entwickelten eigenen **Äquivalenzskala** wird der Grundbedarf ausgehend von Einpersonenhaushalten, für welche obige statistisch-empirische Herleitung durchgeführt wurde, für weitere Haushaltsgrössen berechnet. In **Tabelle 4** ist ersichtlich, dass die SKOS-Richtlinien einen Grundbedarf für einen Einpersonenhaushalt von 1'031 CHF vorsehen. Bei einem Haushalt mit zwei Personen wird aufgrund der Gewichtung mit dem Faktor 1.53 eine Erhöhung des GBL um 546 CHF empfohlen. Mit Blick auf Kinder in der Sozialhilfe ist zu erkennen, dass der GBL nicht unterscheidet, ob es sich bei den Haushaltsmitgliedern um Erwachsene oder Kinder handelt. Somit fliesst auch das Alter der Minderjährigen und damit deren unterschiedlichen Bedürfnisse nicht in die Bemessung des GBL mit ein. Die Gewichtung der Äquivalenzskala nimmt mit zunehmender Haushaltsgrösse ab: Je mehr Personen bzw. Kinder in einem Haushalt leben, desto tiefer fallen die empfohlenen Pauschalen pro Person wie auch die Erhöhung der Gesamtpauschale für eine zusätzliche Person aus.

Im Rahmen der Richtlinienversion von 2015 wurden für bestimmte Personengruppen Kürzungen des Grundbedarfs vorgenommen. Dies betrifft einerseits junge Erwachsene bis 25 Jahre mit eigenem Haushalt, die keine Ausbildung absolvieren, keine Kinder betreuen oder nicht erwerbstätig sind bzw. an keiner Massnahme zur beruflichen Integration teilnehmen. Ihr Grundbedarf wurde um 20 Prozent gekürzt. Andererseits wurden die Leistungen für Haushalte ab sechs Personen – in der Regel Grossfamilien mit vielen Kindern – ebenfalls gekürzt, indem die bestehende Äquivalenzskala entsprechend verändert wurde. So empfiehlt die SKOS seit dem Jahr 2016, dass sich die Äquivalenzskala pro zusätzliche Person um 0.20 erhöht sobald mehr als fünf Personen in einem Haushalt leben. Vor der Richtlinienrevision wurden die entsprechenden GBL noch mit einem zusätzlichen Faktor von 0.28 verrechnet. Wäre die alte Äquivalenzskala noch aktuell, so würde der Grundbedarf eines Paarhaushalt mit vier Kindern rund 80 CHF höher ausfallen. Neben diesen Anpassungen auf Ebene der SKOS-Richtlinien kommt es bei der Umsetzung der Richtlinien durch die Kantone und Gemeinden ebenfalls teilweise zu weiteren Anpassungen, respektive Kürzungen.

Tabelle 4: Höhe des monatlichen Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL) gemäss SKOS-Richtlinien

Haushaltsgrösse*	Grundbedarf gesamthaft	Erhöhung	Grundbedarf pro Person	Gewicht Äquivalenzskala
1 Person	1'031 CHF	-	1'031 CHF	1.00
2 Personen z.B. Elternteil mit Kind	1'577 CHF	+546 CHF	789 CHF	1.53 [+0.53]
3 Personen z.B. Paar mit 1 Kind	1'918 CHF	+341 CHF	639 CHF	1.86 [+0.33]
4 Personen z.B. Paar mit 2 Kindern	2'206 CHF	+288 CHF	552 CHF	2.14 [+0.28]
5 Personen z.B. Paar mit 3 Kindern	2'495 CHF	+289 CHF	499 CHF	2.42 [+0.28]
6 Personen z.B. Paar mit 4 Kindern	2'704 CHF	+209 CHF	451 CHF	2.62 [+0.20]
pro weitere Person	-	+209 CHF	-	- [+0.20]

*Die unterschiedliche Verbrauchsstruktur von Kindern und Erwachsenen wird im Rahmen des Grundbedarfs nicht berücksichtigt.
Quelle: SKOS-Richtlinien, Stand 1.1.2024

Ausserhalb von grundsätzlichen Revisionen erfolgt seit 2009 die kontinuierliche Anpassung der Höhe des GBL nach einem festgelegten Mechanismus, nämlich «im gleichen prozentualen Umfang wie die Teuerungsanpassung der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV» (SKOS-RL C.3.1.). Die Anpassung der Beträge für den allgemeinen Lebensbedarf der Ergänzungsleistungen orientiert sich wie jene für die Renten von AHV und IV am sogenannten Mischindex, welcher sich zu gleichen Teilen aus Lohn- und Preisentwicklung zusammensetzt. Die Renten und Ergänzungsleistungen werden regelmässig alle zwei Jahre angepasst, ausserordentlich auch früher, falls die Teuerung vier Prozent übersteigt.

Da sich das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe am realen Konsumverhalten orientiert, ist für die Aktualisierung grundsätzlich die Berücksichtigung nicht nur einseitig der Teuerung, sondern auch der allgemeinen Lohnentwicklung angezeigt. Auch in früheren Jahren wurden die Ansätze der Sozialhilfe stets an die Teuerung, teils auch explizit an die Einkommensentwicklung angepasst (SKOS 2020). Nicht alle Kantone haben in der Vergangenheit diese Aktualisierung zeitnah übernommen, sondern die bestehenden Ansätze unverändert übernommen, was insbesondere in Zeiten mit erhöhter Teuerung einer verdeckten Kürzung des Grundbedarfs gleichkommt.

Für Zeiten mit hoher Inflation kennt etwa die Grundsicherung in Deutschland den Mechanismus einer «ergänzende Fortschreibung» (vgl. Höglinger und Guggisberg 2023, 21). Mit dieser können erwartete zukünftige Teuerungsschübe besser antizipiert werden. Aus einer längerfristigen Perspektive ist jedoch unklar, ob die Einführung einer solchen zusätzlichen und komplexen Methode zur zeitlichen Fortschreibung für die Sozialhilfe in der Schweiz verhältnismässig wäre. Dies insbesondere, wenn davon ausgegangen wird, dass es in der Schweiz nicht dauerhaft zu markanten Preissteigerungen kommt wie in der jüngsten Zeit.

Kritikpunkte an der Bestimmung des Referenzgrundbedarfs

Das zur Bestimmung des Grundbedarfs in der Sozialhilfe angewandte empirisch-statistische Verfahren ist grundsätzlich überzeugend. Dennoch gibt es einige Kritikpunkte, sowohl an der Bemessungsmethode als auch hinsichtlich der konkreten Umsetzung, die im Folgenden kurz ausgeführt werden (ausführlicher dazu Höglinger und Guggisberg 2023, 2024).

So ist eine regelmässige Neuermittlung des Grundbedarfs anzustreben, ein sogenanntes «Rebasing», wie es in der Schweiz mit der verwendeten Datengrundlage des Bundesamts für Statistik (HABE) alle 3, 6, oder

9 Jahre möglich wäre. Nur so kommt einer der propagierten gewichtigen Vorteile dieses Verfahrens zum Tragen, dass nämlich über die Zeit sich verändernde Konsumgewohnheiten automatisch mitberücksichtigt werden. In den 2010er-Jahren durchgeführte Berechnungen basierend auf jeweils aktuellen Daten kamen zum Schluss, dass der Grundbedarf um rund 10 Prozent zu tief angesetzt war (BFS 2014, Stutz et al. 2018). Eine weitere Überprüfung oder eine Neuermittlung fand seit damals keine mehr statt, eine solche ist überfällig. Eine Neuermittlung böte zudem auch Gelegenheit, das methodische Verfahren punktuell weiter zu optimieren und den neusten wissenschaftlichen Erkenntnissen sowie den veränderten Datengrundlagen anzupassen.

Fraglich ist weiter, ob Haushalte, die sich bezüglich ihrer Konsumausgaben auf dem Durchschnitt der einkommensärmsten 10 Prozent befinden, tatsächlich die geeignete Referenzgruppe sind. Für die Referenzgruppe muss nämlich plausibel angenommen werden können, dass ihr soziales Existenzminimum gewährleistet ist und sie sich nicht in einer Mangellage befinden. Ansonsten besteht das Risiko, irrtümlich vom (realen) Mangel auf den (vermeintlichen) Bedarf zu schliessen und das Existenzminimum als Folge zu tief anzusetzen. In Deutschland etwa ist für die Ermittlung des Regelbedarfs die relevante Einkommensschicht weniger restriktiv definiert, und auch für den Grundbedarf in der Schweiz wurde früher auf die untersten 20 Prozent des Einkommensspektrums referenziert. Eine breiter gefasste Referenzgruppe hätte auch den methodischen Vorteil höherer Fallzahlen und damit einer geringeren stichprobenbedingten statistischen Unsicherheit der Ergebnisse, sowie einer Entschärfung des Problems der Zirkelschluss-Haushalte.

Ein weiterer heikler Punkt des Bemessungsverfahrens sind die zahlreichen vorgenommenen Streichungen einzelner Ausgabenpositionen beim SKOS-Warenkorb. Zu beachten ist, dass die Ausgaben für einzelne Positionen des SKOS-Warenkorbs keinem Budget eines realen Haushalts entsprechen, sondern das Ergebnis einer statistischen Aggregation (Durchschnittswerte) sind. Die reale Vielfalt an unterschiedlichen Konsummustern und insbesondere bestehende Substitutionsbeziehungen zwischen einzelnen Gütern und Dienstleistungen werden ausgeblendet. Durch die Streichung einzelner Positionen wird dieses statistische Gesamtbild empfindlich gestört. Wenn beispielsweise einzelne Personen in der Referenzgruppe ein eigenes Motorfahrzeug besitzen, was explizit nicht Teil des Grundbedarfs der Sozialhilfe ist, und im Gegenzug deshalb Auslagen für den Nahverkehr einsparen und auch auf alternative Freizeitvergnügen (Sport, Haustiere) weitgehend verzichten, so führt die aktuell so gehandhabte ersatzlose Streichung dieser Einzelposition «Motorfahrzeug» ohne Berücksichtigung dieser weiteren Substitutionsbeziehungen zu einem zu tiefen ermittelten durchschnittlichen Lebensbedarf.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die wissenschaftlich abgestützten SKOS-Empfehlungen zur Höhe des Grundbedarfs in der Sozialhilfe zwar von einer Mehrheit der Kantone übernommen werden. In einigen Kantonen, respektive Gemeinden werden jedoch Grundbedarfsansätze angewandt, die unter den von der SKOS empfohlenen Ansätzen liegen. Auch sind selektive Kürzungen des Grundbedarfs immer wieder Gegenstand politischer Debatten in einzelnen Kantonen.

8 Der Grundbedarf der Sozialhilfe in vergleichender Perspektive

8.1 Was Kinder in der Schweiz kosten (durchschnittliche Kinderkosten)

Um die Angemessenheit der aktuellen Leistungen der Sozialhilfe für Haushalte mit Kindern – insbesondere des Grundbedarfs – beurteilen zu können, ist ein Blick darauf hilfreich, was Kinder in der Schweiz im Allgemeinen kosten. Aus diesem Grund widmet sich dieses Kapitel den durchschnittlichen Kinderkosten in der Schweiz und zeigt auf, inwiefern diese sich gegenüber den aktuellen Ansätzen der Sozialhilfe bewegen. Diese Betrachtung der durchschnittlichen Kinderkosten ist auch deshalb relevant, weil neuere Forschungen aus Deutschland alternative Modelle zur Festlegung eines sozialen Existenzminimums vorschlagen, welche sich am Konsumverhalten der gesellschaftlichen Mitte orientieren. Konkret würden dazu etwa die durchschnittlichen Konsumausgaben des mittleren Einkommens-Quintils um den Median (40tes bis 60tes Perzentil) als Referenzgrösse verwendet, um dann in einem zweiten Schritt mittels eines explizit politisch gesetzten Abstands (Prozentanteil) ein soziales Existenzminimum zu bestimmen. Dadurch entfallen zahlreiche Probleme, welche eine Referenzgruppe der einkommensschwächsten Haushalte mit sich bringt (vgl. Höglinger und Guggisberg 2023; Becker 2021; Schüssler 2022).

Die durchschnittlichen direkten Kinderkosten in der Schweiz zeigt **Tabelle 5²⁰**, welche auf der Zürcher Kinderkosten-Tabelle des Amtes für Jugend und Berufsberatung Kanton Zürich basiert – diese wird von Gerichten herangezogen, um die Unterhaltszahlungen für Kinder zu bestimmen. Sie umfasste alle monatlich anfallenden Barkosten eines Kindes. Dabei orientieren sich die Ausgaben am tatsächlichen Konsumverhalten von Paarhaushalten mit Kindern bei einem verfügbaren Einkommen von CHF 8'000. Dieses verfügbare Einkommen ergibt sich bei einem Bruttoeinkommen von rund 11'000 CHF abzgl. Sozialversicherungsbeiträge, Steuern, Krankenkasse, Ausgaben an andere Haushalte wie z. B. Alimente (Amt für Jugend und Berufsberatung Kanton Zürich 2024) und liegt nahe, wenn auch etwas unter dem von der Haushaltsbudgeterhebung berechneten Durchschnittswert für Paarhaushalte mit Kindern. Die HABE berechnete für den jüngsten verfügbaren Erhebungszeitraum von 2015 bis 2017 ein durchschnittliches Brutto-Einkommen von 13'084 CHF und ein entsprechendes verfügbares Einkommen von 9'346 CHF für Paarhaushalte mit Kindern (BFS 2022a).

Im Hinblick auf den Vergleich der durchschnittlichen Kinderkosten mit den Leistungen der Sozialhilfe ist zu beachten, dass die einzelnen Kategorien nicht ganz exakt deckungsgleich sind. Während Neben- und Energiekosten bei der Sozialhilfe im Gegensatz zu den Zürcher Kinderkosten nicht in den Grundbedarf einfließen, ist es bei den Ausgaben für Körperpflege genau umgekehrt. Bei der Übertragung der durchschnittlichen Gesamtkosten auf die Gesamtschweiz ist dahingehend Vorsicht angebracht, dass sich die abgebildeten Zahlen bezüglich Krankenkassen und Wohnen spezifisch auf den Kanton Zürich beziehen.²¹ Bei den im Rahmen der vorliegenden Studien relevanten, dem Grundbedarf zugeordneten Ausgaben bildet jedoch die schweizweit erhobene Haushaltsbudgeterhebung (HABE) des Bundesamtes für Statistik die statistische Grundlage (dieselbe Datengrundlage, anhand derer auch die Höhe des SKOS-Grundbedarfs ermittelt wurde).

²⁰ Kinder verursachen neben direkten auch indirekte Kosten – Kosten welche aufgrund von betreuungs- und erziehungsbedingtem Erwerbsausfall entstehen. Bei der folgenden Betrachtung der Kinderkosten beschränken wir uns allein auf die direkten Kosten, wie sie auch im Kontext der Sozialhilfe relevant sind. Zu den direkten Kosten zählen unter anderem Ausgaben für Kleidung, Ernährung, Krankenkassenprämien, Wohnen wie auch Freizeit.

²¹ Basis für die Wohnkosten ist die Strukturerhebung des Bundesamtes für Statistik, wobei die durchschnittliche Wohnungsmiete im Kanton Zürich die Berechnungsgrundlage bildet. Die Kinderkrankenkassenprämien orientieren sich an den vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) veröffentlichten durchschnittlichen Prämien für den Kanton Zürich.

Tabelle 5: Durchschnittliche direkte Kinderkosten (Zürich Kinderkosten-Tabelle)

	Alter	Grundbedarf für den Lebensunterhalt						Wohnkosten	Medizinische Grundversorgung		Gesamtkosten
		Ernährung	Kleidung	Wohnnebenkosten und Haushalt	Telefon und Internet	Freizeit, Förderung und ÖV	Total Grundbedarf	Wohnen	Gesundheit	Krankenkasse	
		CHF/Mt.	CHF/Mt.	CHF/Mt.	CHF/Mt.	CHF/Mt.	CHF/Mt.	CHF/Mt.	CHF/Mt.	CHF/Mt.	CHF/Mt.
Einzelkind	0 bis 3	310	115	75	0	50	550	520	190	130	1390
	4 bis 11	340	105	75	0	300	820	520	55	130	1525
	12 bis 17	380	135	75	70	360	1020	520	200	130	1870
1 von 2 Kindern	0 bis 3	240	65	45	0	50	400	465	120	130	1115
	4 bis 11.	285	50	45	0	300	680	465	45	130	1320
	12 bis 17.	380	105	45	50	360	940	465	140	130	1675
1 von 3 Kindern	0 bis 3	210	60	40	0	50	360	390	110	130	990
	4 bis 11	270	45	40	0	300	655	390	45	130	1220
	12 bis 17.	380	105	40	50	360	935	390	140	130	1595

Bemerkungen: Die einzelnen Ausgabengruppen wurden gemäss der Systematik der wirtschaftlichen Sozialhilfe geordnet und zusammengefasst.

Quelle: Amt für Jugend und Berufsberatung Kanton Zürich (2024). Darstellung BASS.

Die dem Grundbedarf zuordenbare Ausgaben für ein Einzelkind gemäss der Zürcher Kinderkosten-Tabelle betragen 550 CHF bei Kleinkindern. Mit zunehmendem Alter des Kindes steigen die Kosten und betragen bei 12- bis 17-Jährigen 1'020 CHF für den Grundbedarf – fast das Doppelte als bei einem Kleinkind.

Höhere Kosten mit zunehmendem Alter sind vor allem bei Auslagen für die Ernährung, Telefon und Internet wie auch Freizeit, Förderung und ÖV zu beobachten. Letztere Kosten nehmen nach dem Schuleintritt zu, wenn vermehrt organisierte Freizeitaktivitäten ausgeübt werden (z.B. Verein, Musikunterricht). Nicht alle Bereiche funktionieren nach dieser Logik: Bei Kleidung zeigen sich bei Kleinkindern höhere Auslagen als für Kinder im Alter zwischen fünf und zwölf Jahren. Dasselbe gilt auch für den Bereich Gesundheit, welcher jedoch nicht dem Grundbedarf zugeordnet werden kann. Dies liegt wohl daran, dass bei Kleinkindern häufiger ein Arztbesuch erforderlich ist und Kleidung öfter ersetzt werden muss.²² Im Gegensatz dazu variieren Fixkosten wie Wohnnebenkosten und Haushaltsauslagen sowie Miete und Krankenkassenprämien nicht abhängig vom Alter des Kindes.

Mit zunehmender Anzahl im Haushalt lebender Kinder reduzieren sich die hinzukommenden Kosten – mit Ausnahme der Fixkosten bei den Krankenkassenprämien. Beispielsweise bedarf es zur Deckung des Grundbedarfs eines Jugendlichen in einem Paarhaushalt mit drei Kinder nur noch 935 CHF pro Monat und somit 85 CHF weniger als bei einem gleichaltrigen Einzelkind. Jedoch ist diese Reduktion in erster Linie vom ersten zum zweiten Kind bedeutend, bei einem Sprung zu 3 Kindern ist die Kostenreduktion vergleichsweise gering. Zudem empfiehlt das Amt für Jugend und Berufsberatung des Kantons Zürich auf eine Gewichtung zu verzichten und die Kosten der Kinder wie bei einem Einzelkind zu berücksichtigen, da der Spareffekt durch mehrere Kinder in einem Haushalt bei einem Haushalt mit Geschwistern ab einer

²² Zusätzliche Kosten, welcher in der obigen Tabelle nicht enthalten sind, sind jene für familienergänzende Kinderbetreuung. Insbesondere bei Kleinkindern sind diese Kosten hoch. Ab dem Schulalter reduziert sich der Betreuungsbedarf mit zunehmendem Alter mehr und mehr und folglich auch die Kosten. Auslagen für die externe Kinderbetreuung werden in der Sozialhilfe ebenfalls nicht im Grundbedarf mitberücksichtigt, sondern werden durch situationsbedingte Leistungen (SIL) gedeckt.

Altersdifferenz von sechs Jahren nicht mehr feststellbar ist (vgl. Amt für Jugend und Budgetberatung Kanton Zürich 2024).

Nicht berücksichtigt wird in der Zürcher Kinderkosten-Tabelle, dass es auch eine Rolle spielt, ob ein oder beide Elternteile im Haushalt leben. Berechnungen von Stutz und Bischof (2014) zeigen auf, dass die Konsumkosten von Kindern in Einelternfamilien deutlich höher sind als in Paarhaushalten – insbesondere aufgrund erhöhten Wohnkosten.

Vergleicht man die Kinderkosten in Tabelle 5 mit den dem Grundbedarf zuordenbaren Kinderkosten inkl. den zusätzlichen Grundbedarfspauschalen der Sozialhilfe für Kinder (vgl. Tabelle 4), so zeigt sich über alle Haushalts-Konstellationen hinweg, dass die GBL-Ansätze der Sozialhilfe unter den entsprechenden Kinderkosten liegen. Die GBL-Pauschale eines Alleinerziehenden-Haushalts erhöht sich gegenüber einem Einpersonenhaushalt ohne Kinder um 546 CHF. Dieser zusätzliche Betrag deckt die entsprechenden durchschnittlichen Kinderkosten für ein Kleinkind recht genau, bei einem älteren Kind ab 12 Jahren liegt er jedoch bereits 474 CHF unter den durchschnittlichen Kinderkosten. Bei einem Paar mit einem Kind ist die zusätzliche GBL-Pauschale bereits bei einem Kleinkind um 209 CHF, noch ausgeprägter bei einem älteren Kind ab 12 Jahren um 679 CHF niedriger als die entsprechenden durchschnittlichen Kinderkosten. Der zusätzliche Anteil der GBL-Pauschale in der Sozialhilfe, den Haushalte für Kinder erhalten, liegt somit insbesondere bei älteren Kindern deutlich unter den durchschnittlichen Kinderkosten, verstärkt noch bei Paarhaushalten oder Haushalten mit mehreren Kindern. Es ist somit festzuhalten, dass der zusätzliche Anteil für ein Kind der GBL-Pauschale in der Sozialhilfe in der überwiegenden Zahl der Konstellationen (Alter und Anzahl Kinder) wesentlich tiefer ist als die durchschnittlichen Kinderkosten.

Die Kosten für die Deckung des Grundbedarfs von Kindern in der Schweiz sind abhängig vom Alter wie auch der Anzahl Kinder, welche im Haushalt leben. Grundsätzlich steigen die Kinderkosten mit zunehmendem Alter der Kinder, insbesondere in den Bereichen Ernährung, Freizeit, Förderung und ÖV wie auch Internet und Telefon. In gewissen Bereichen fallen bei Kleinkindern jedoch ebenfalls erhöhte Kosten an. Lebt mehr als ein Kind in einem Haushalt, so reduzieren sich die berechneten Kosten pro Kind in einem gewissen Ausmass. Der Abstand der Leistungen der Sozialhilfe für Kinder ist gegenüber den durchschnittlichen Kinderkosten in der Schweiz beträchtlich. Ein von der Sozialhilfe unterstützter Haushalt mit Kindern muss sich gegenüber einer normalen Familie beträchtlich einschränken. Die Frage, ob die Existenzsicherung trotz dieses grossen Abstands noch gewährleistet ist, soll im Folgenden näher ausgelotet werden, unter anderem mit einem Vergleich mit den Ansätzen anderer Leistungen der Mindestsicherung sowie den jeweils verwendeten Äquivalenzskalen.

8.2 Die Angemessenheit des Grundbedarfs bei Kindern aus Sicht der befragten Fachpersonen

Eine Mehrheit der in den durchgeführten Leitfadeninterviews befragten Fachpersonen schätzt den Grundbedarf der Sozialhilfe für Familien mit Kindern als tendenziell zu niedrig ein, wobei das genaue Ausmass für sie schwer zu benennen ist, auch weil dies schwer von weiteren Aspekten zu trennen ist, wie etwa der genauen Haushaltskonstellation und der konkreten Praxis eines Sozialdienstes bei der Entrichtung von ergänzenden SIL-Leistungen. Gemäss einer befragten Fachperson sind die Grundbedarfsansätze aus Sicht der Sozialhilfe-Beziehenden sicherlich zu tief, es sei schliesslich aber auch ein Balanceakt zwischen der Verhinderung von negativen Langzeitfolgen bei Kindern und falscher Anreizsetzung. Von einzelnen der befragten Fachpersonen wird zudem bezweifelt, ob die Zusammensetzung des SKOS-Warenkorbs und die jeweils eingerechneten Beträge noch aktuell sind. Als einzelnes Beispiel wird erwähnt, dass Notebooks für ältere Kinder in Ausbildung inzwischen essentiell seien, dies aber nicht entsprechend im Budget eingerechnet sei. Eine Person erwähnt, dass die hohe Teuerung in jüngster Zeit zu steigenden Ausgaben für

Lebensmittel und Wohnkosten geführt habe, wodurch der finanzielle Druck für die Familien insgesamt steige. Auch die Festlegung des Grundbedarfs anhand der durchschnittlichen Konsumausgaben der einkommensärmsten 10 Prozent der Bevölkerung wird als unangemessen kritisiert, da sich diese in der Regel bereits in einer Mangellage befinden würden (vgl. Abschnitt 7.2).

In Hinblick auf unterschiedliche Haushaltsgrössen, bzw. die in der Sozialhilfe verwendete Äquivalenzskala, sind sich die Fachpersonen einig, dass die finanzielle Situation des Haushalts mit mehr Kinder im Haushalt schwieriger wird. Die Äquivalenzskala wird von den Fachpersonen als nicht angemessen angesehen, insbesondere bei Familien mit mehreren Kindern sei der Betrag für ein zusätzliches Kind viel zu tief. Dies auch deshalb, da Ausgaben für Lebensmittel einen beträchtlichen Teil des Grundbedarfs ausmachen und hier wenig Einsparmöglichkeiten bestünden: Ein fünftes Kind bspw. habe auch nicht weniger Nahrungsbedarf als ein zweites Kind. Und Einsparungen etwa aufgrund des Nachtragens von Kleidern durch jüngere Geschwister seien auch nicht mehr so hoch, wie sie allenfalls früher gewesen seien. Allgemein werden die von der Äquivalenzskala angenommenen Skalen- und Verbundeffekte von den Fachpersonen als unrealistisch hoch und als nicht mehr zeitgemäss angesehen.

In den Fachgesprächen wurde wiederholt deutlich, dass das Alter der mitunterstützten Kinder einen Einfluss auf die Angemessenheit des Grundbedarfs hat. Aus Sicht mehrerer befragter Fachpersonen ist der Grundbedarf bei älteren Kindern zu knapp bemessen. Im Teenageralter hätten die Kinder nun mal mehr Bedürfnisse in Bezug auf Nahrung und auch Freizeit bzw. soziale Teilhabe, sowie zusätzlich auch Wohnraum (eigenes Zimmer). In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass im Kanton Genf Kinder aktuell ab einem Altern von 15 Jahren (ab 2025 bereits ab 11 Jahren) eine Integrationspauschale erhalten. Nicht immer seien es allein die älteren Kinder, die Mehrausgaben verursachten, erwähnt werden diesbezüglich die hohen Kosten für Windeln für Kleinkinder.

Insgesamt kann der tiefe Grundbedarf laut den Fachpersonen unter anderem dazu führen, dass unterstützte Familien keine Rückstellungen für grössere Ausgaben tätigen können. So reiche dann das Geld nicht mehr etwa für Nachhilfeunterricht oder für benötigte elektronische Geräte, wie ein Notebook für die Ausbildung der Kinder. Zwar könnten unterstützte Familien in diesen Situationen SIL erhalten, dazu muss dies den Familien jedoch bekannt sein und ein entsprechender Antrag gestellt werden, und die SIL müssen schliesslich vom Sozialdienst bewilligt werden.

Für Kinder in Familien, welche über die Ergänzungsleistungen von AHV oder IV unterstützt werden, wird die finanzielle Situation von den Fachpersonen als generell besser als bei einer Unterstützung durch die Sozialhilfe beurteilt, da die EL-Ansätze wesentlich höher ausfallen (vgl. folgenden Abschnitt 8.3). Deutlich schlechter hingegen wird die finanzielle Situation hingegen bei Kindern in der Asylfürsorge eingeschätzt, da die Ansätze der Asylfürsorge sehr tief seien (vgl. Kapitel 11). Die soziale Existenzsicherung von Kindern in der Asylfürsorge wird von den Fachpersonen als höchst prekär und unbefriedigend angesehen. Hinzu komme häufig auch noch eine nur limitierte sozialarbeiterische Beratung und Begleitung in der Asylfürsorge.

8.3 Vergleich des Grundbedarfs in der Sozialhilfe mit anderen Leistungen der Mindestsicherung in der Schweiz

Neben dem Existenzminimum in der Sozialhilfe gemäss den SKOS-Richtlinien gibt es in der Schweiz auf nationaler Ebene weitere Ansätze und Bemessungsverfahren in anderen Bereichen, bei denen es sich explizit oder implizit ebenfalls um Existenzminima handelt. Zu erwähnen sind hier namentlich im Bereich der sozialen Mindestsicherung die Ansätze der Ergänzungsleistungen (EL) sowie das betreibungsrechtliche Existenzminimum (BEX). In diesem Kapitel wird die Höhe der Leistungen der Sozialhilfe jenen anderen Existenzminima gegenübergestellt (vgl. Höglinger und Guggisberg 2023).

Rentnerinnen und Rentner von IV und AHV haben Anspruch auf **Ergänzungsleistungen**, wenn Renten und allfällige weitere Einkommen die minimalen Lebenskosten nicht decken. Die Ergänzungsleistungen übernehmen damit für spezifische Bevölkerungsgruppen die Aufgabe der Existenzsicherung im Bedarfsfall, bei (rentenberechtigten) Menschen im Alter sowie Menschen mit Behinderung. Die Bemessung orientierte sich bei der Einführung der Ergänzungsleistungen in den 1960ern an den Leistungen der kantonalen Vorläufer der späteren Sozialhilfe. Im Zuge von Revisionen des AHV- und EL-Gesetzes wurden die Ansätze wiederholt erhöht und relativ zum gesellschaftlichen Umfeld, respektive den Rentner/innen und den Leistungen der Sozialversicherung, angepasst.

Das **betreibungsrechtliche Existenzminimum** wird zur Bestimmung des Anteils des pfändbaren Einkommens einer Schuldnerin oder eines Schuldners verwendet. Als solches ist es nicht mit einer Leistung der sozialen Mindestsicherung verknüpft, es übernimmt faktisch für die Betroffenen jedoch eine vergleichbare Funktion. Zudem ist das betreibungsrechtliche Existenzminimum auch ein wichtiges Element bei der Bestimmung des familienrechtlichen Unterhalts (vgl. Aebi-Müller 2021). Die Bemessung orientiert sich ähnlich wie bei der Sozialhilfe am Konsumverhalten von Schweizer Haushalten mit niedrigem Einkommen auf Basis von Verbrauchserhebungen. Anders als bei der Sozialhilfe aktuell wird seit den 1970ern unverändert auf die einkommensschwächsten 20 Prozent der Bevölkerung als Referenzgruppe abgestützt. 2001 erfolgte mit der gleichen Datenquelle wie bei der Sozialhilfe die jüngste Revision, in deren Rahmen auch die Äquivalenzskala der SKOS für die Umrechnung zwischen Einzel- und Paarhaushalten übernommen wurde (Stutz et al. 2018). Das grundsätzliche Verfahren zur Bemessung orientiert sich somit stark an jenem zur Ermittlung des Grundbedarfs in der Sozialhilfe.

Die einzelnen Komponenten des Existenzminimums bei der Sozialhilfe, der EL und dem BEX sind sehr ähnlich, wenn auch nicht gänzlich identisch aufgebaut und definiert (vgl. Stutz et al. 2018). Die Entsprechung zum Grundbedarf der Sozialhilfe zur Deckung alltäglicher Verbrauchsaufwendungen ist bei der EL der allgemeine Lebensbedarf, beim BEX der sogenannte Grundbetrag. Die aktuelle Höhe des Grundbedarfs in der Sozialhilfe wird in **Tabelle 6** und **Abbildung 15** den jeweiligen Entsprechungen bei EL und BEX gegenübergestellt. Deutlich zeigt sich, dass der Grundbedarf der Sozialhilfe für alle Haushaltstypen tiefer ausfällt, als seine beiden Äquivalente bei EL und BEX. Besonders ausgeprägt ist der Unterschied gegenüber dem Lebensbedarf der Ergänzungsleistungen und dort insbesondere bei Haushalten mit älteren Kindern (ab 11 Jahren).

Betrachtet man den Zuwachs des Leistungsbetrags pro Kind im Haushalt, so fällt dieser bei der Sozialhilfe ebenfalls am geringsten aus. Beispielsweise erhält ein von der Sozialhilfe unterstützter Einelternhaushalt mit einem Kind zusätzlich 546 CHF als Grundbedarf. Das BEX gewährt je nach Alter des Kindes zusätzliche Mittel im Bereich von 550 und 750 CHF, die EL sogar zwischen 615 und 876 CHF. Bei drei Kindern ist der Unterschied im Zuwachs für das dritte Kind noch ausgeprägter: Die Sozialhilfe bezahlt 288 CHF zusätzlich, das BEX je nach Alter zwischen 400 und 600 CHF und die EL zwischen 427 und 574 CHF. Bei Paarhaushalten ist ein vergleichbares Muster zu beobachten.

8 Der Grundbedarf der Sozialhilfe in vergleichender Perspektive

Tabelle 6: Der Grundbedarf in der Sozialhilfe im Vergleich zu den Ansätzen der Ergänzungsleistungen und des betriebsrechtlichen Existenzminimums

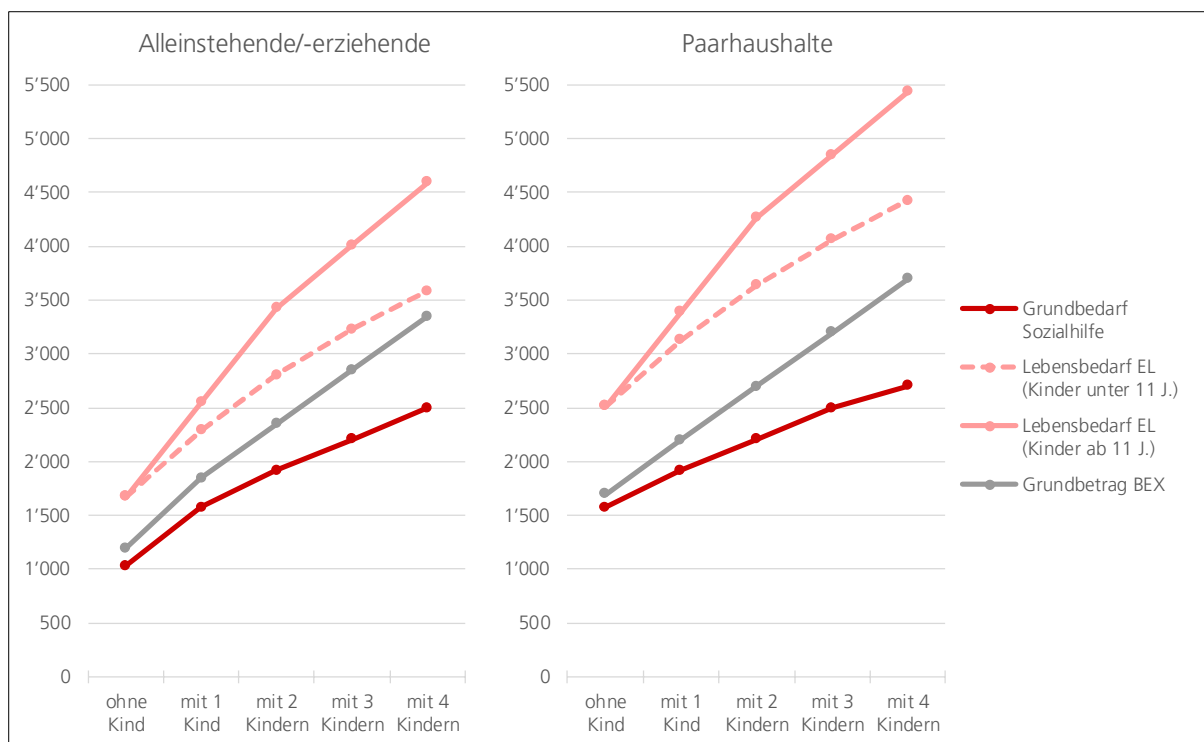
	Sozialhilfe SKOS Grundbedarf	Ergänzungsleistungen AHV/IV Allgemeiner Lebensbedarf	Betriebsrechtliches Existenzminimum BEX Grundbetrag
Alleinstehend/-erziehend			
ohne Kind	1'031	1'675	1'200
mit 1 Kind	1'577	unter 11 J. 2'290 ab 11 J. 2'551	bis 10 J. 1'750 über 10 J. 1'950
mit 2 Kindern	1'918	unter 11 J. 2'803 ab 11 J. 3'428	bis 10 J. 2'150 über 10 J. 2'550
mit 3 Kindern	2'206	unter 11 J. 3'230 ab 11 J. 4'012	bis 10 J. 2'550 über 10 J. 3'150
mit 4 Kindern	2'495	unter 11 J. 3'585 ab 11 J. 4'596	bis 10 J. 2'950 über 10 J. 3'750
für jedes weitere Kind	+209	unter 11 J. +297 ab 11 J. +292	bis 10 J. +400 über 10 J. +600
Ehepaar			
ohne Kind	1'577	2'513	1'700
mit 1 Kind	1'918	unter 11 J. 3'128 ab 11 J. 3'389	bis 10 J. 2'100 über 10 J. 2'300
mit 2 Kindern	2'206	unter 11 J. 3'640 ab 11 J. 4'265	bis 10 J. 2'500 über 10 J. 2'900
mit 3 Kindern	2'495	unter 11 J. 4'067 ab 11 J. 4'849	bis 10 J. 2'900 über 10 J. 3'500
mit 4 Kindern	2'704	unter 11 J. 4'423 ab 11 J. 5'433	bis 10 J. 3'300 über 10 J. 4'100
für jedes weitere Kind	+209	unter 11 J. +297 ab 11 J. +292	bis 10 J. +400 über 10 J. +600

Berechnungen BASS. Stand 1.1.2024

Es zeigt sich somit, dass die für den Grundbedarf in der Sozialhilfe verwendete Äquivalenzskala die Gewichte für weitere Haushaltsmitglieder und somit für (weitere) Kinder vergleichsweise tief ansetzt. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass die Sozialhilfe im Gegensatz zur EL und dem BEX keine Differenzierung zwischen Kinder und Erwachsenen vornimmt. Sowohl bei der EL wie auch beim BEX werden die Ansätze für den Grundbedarf neben dieser Differenzierung zusätzlich vom Alter des Kindes abhängig gemacht. Diese fehlende Unterscheidung in der Sozialhilfe führt dazu, dass insbesondere bei Haushalten mit älteren Kindern (über zehn respektive elf Jahren) die Ansätze der Sozialhilfe deutlich unter jenen des BEX und vor allem der EL liegen. So sieht EL rund 1500 CHF mehr für den Lebensbedarf eines Ehepaars mit 3 Kindern über elf Jahren vor, als dies der Grundbedarf der Sozialhilfe tut. Die sich vor allem bei Grossfamilien verstärkende zunehmende Reduktion der Gewichte für jedes zusätzlich Kind ist ein weiterer Unterschied gegenüber den anderen Skalen.²³ Damit schätzt die für die Bestimmung des Grundbedarfs in der Sozialhilfe verwendete Äquivalenzskala die von den Mehrpersonen-Haushalten erzielbaren Skalen- und Verbundeffekte mithin von allen berücksichtigten Äquivalenzskalen am grössten ein.

²³ Bei der Äquivalenzskala für den Grundbedarf in der Sozialhilfe wird dem 6. Haushaltsmitglied und jeder weiteren Person ein zusätzliches Gewicht von lediglich noch 0.20 zugewiesen.

Abbildung 15: Der Grundbedarf in der Sozialhilfe im Vergleich mit den Ansätzen anderer Leistungen



Berechnungen BASS. Stand 1.1.2024

Für die weiteren Komponenten des Existenzminimums, Wohnen und Gesundheit, werden jeweils die tatsächlich anfallenden Kosten – nach jeweils leicht unterschiedlichen Vorgaben – angerechnet, weitere situationsbedingte Auslagen werden bei Sozialhilfe, EL und BEX unterschiedlich umfangreich berücksichtigt (siehe dazu ausführlicher Tabelle 9 im Anhang). Die Sozialhilfe ist bezüglich dieser situationsbedingten Auslagen im Grundsatz am flexibelsten, die Ergänzungsleistungen sind am restriktivsten, indem sie nur eine kleine Zahl an definierten Auslagen übernehmen (z.B. Unterhaltszahlungen oder die Befreiung von Radio-/TV-Gebühren). Darauf aufbauend liesse sich vermuten, dass in der Sozialhilfe die oben aufgezeigten Unterschiede bei den Pauschalen durch die umfassenderen situationsbedingten Leistungen (SIL) kompensiert werden. In der Praxis handelt es sich bei den effektiv ausbezahlten SIL der Sozialhilfe jedoch mehrheitlich um geringe Beiträge, welche deutlich unter den besprochenen Abweichungen liegen. So werden bspw. im Kanton Luzern monatlich pro unterstütztem Einelternerhaushalt SIL in Höhe von im Mittel (Median) 235 CHF ausbezahlt, bei Paarhaushalten mit Kindern liegt der Betrag bei 356 CHF (LUSTAT 2023, Zahlen auf nationaler Ebene nicht verfügbar).

9 Die Übertragung des Grundbedarfs auf Mehrpersonenhaushalte mit Kindern

Der Grundbedarf in der Sozialhilfe für Mehrpersonenhaushalte – und somit auch für unterstützte Familien mit Kindern – wird ausgehend vom festgelegten Bedarf einer Einzelperson mittels der SKOS-Äquivalenzskala abgeleitet. Neben der Höhe dieses Referenzgrundbedarfs – dessen wissenschaftlich abgestützte, in Einzelaspekten jedoch durchaus fragliche Ermittlung oben diskutiert wurde – ist für Mehrpersonenhaushalte in der Sozialhilfe deshalb das Verfahren der Ableitung ihres spezifischen Bedarfs ebenso entscheidend.

Während die Höhe des Grundbedarfs für eine Einzelperson regelmässig und kontrovers diskutiert wird, so wird die Frage der genauen Ausgestaltung der Äquivalenzskala meist als technisches Detail betrachtet und erhält kaum je die ihrem tatsächlichen Gewicht bei der Leistungsbemessung angemessene Aufmerksamkeit. Das vorliegende Kapitel setzt sich vor diesem Hintergrund kritisch mit der SKOS-Äquivalenzskala auseinander und stellt sie auch alternativen Ansätzen zur Ableitung der Bedarfe für Kinder gegenüber.

9.1 Grundeigenschaften der SKOS-Äquivalenzskala

Die SKOS-Äquivalenzskala berechnet ausgehend vom empirisch-statistisch ermittelten Referenzgrundbedarf für Einpersonenhaushalte den Grundbedarf für weitere Haushaltsgrössen mittels festgelegter Gewichte, wobei die Gewichte für weitere Haushaltsmitglieder zunehmend tiefer ausfallen. So beträgt der Grundbedarf für einen Haushalt mit 2 Personen das 1.53fache des Grundbedarfs eines Einpersonenhaushaltes (zusätzliches Gewicht +0.53). Das zusätzliche Gewicht für das 3. Haushaltsmitglied beträgt +0.33, für das 4. und 5. Haushaltsmitglied +0.28, ab dem 6. Haushaltsmitglied +0.20 (vgl. Tabelle 4 oben, Spalte rechts aussen).

Hinter der Äquivalenzskala mit ihrer zunehmend abnehmenden Gewichtung jedes zusätzlichen Haushaltsmitglieds steckt die im Grundsatz plausible Überlegung, dass Mehrpersonenhaushalte aufgrund von erzielbaren Skalen- und Verbundeffekten durch gemeinsames Wirtschaften mit weniger Einkommen pro Kopf einen vergleichbaren Lebensstandard wie Alleinlebende erreichen. Konkret sind bspw. Zahnbürsten in der Grosspackung günstiger als einzeln gekaufte, und ein Internet-Abo für einen Haushalt kostet gleich viel ungeachtet dessen, ob es von einer Einzelperson oder einer Grossfamilie genutzt wird.

Hervorzuheben sind bei der SKOS-Äquivalenzskala folgende beiden Eigenschaften:

- (1) **Die SKOS-Äquivalenzskala ist vergleichsweise stark degressiv, d.h. die Gewichte für die zusätzlichen Haushaltsmitglieder verringern sich stark** (vgl. zu dieser Einschätzung auch SKOS 2015, 5). Insbesondere verringert sich das Gewicht für zusätzliche Haushaltsmitglieder nochmals weiter, erst ab dem 6. Haushaltsmitglied bleibt es konstant.²⁴ Andere Äquivalenzskalen sind weniger stark degressiv. Bei der neuen OECD-Skala etwa werden alle zusätzlichen Haushaltsmitglieder gegenüber der Referenzperson gleichbleibend tiefer gewichtet (Gewicht für jedes zusätzliche Haushaltsmitglied +0.50 bei Erwachsenen und Kindern ab 14 Jahren, +0.30 bei Kindern unter 14 Jahren). Der Regelbedarf der Grundsicherung in Deutschland hat für Kinder gegenüber der Referenzperson ebenfalls tiefer angesetzte Gewichte, die aber wie bei der OECD-Skala konstant sind pro weiteres Kind, ungeachtet der Anzahl Kinder eines Haushaltes.
- (2) **Die SKOS-Äquivalenzskala differenziert formal nicht zwischen Erwachsenen und Kindern, und auch das Alter der Kinder wird nicht berücksichtigt.** Die fehlende Differenzierung zwischen

²⁴ Das neue tiefere Gewicht von +0.20 ab dem 6. Haushaltsmitglied wurde 2016 eingeführt, vorher wurde das Gewicht des 4. Haushaltsmitglieds von +0.28 für alle weiter folgenden Haushaltsmitglieder konstant angewandt, vgl. unten.

Erwachsenen und Kindern mag auf den ersten Blick als grosszügig erscheinen, da andere Bemessungssysteme die Bedarfe für Kinder oftmals tiefer als für Erwachsene ansetzen. Allerdings hat die SKOS-Äquivalenzskala faktisch den gleichen Effekt, da Kinder in einem Haushalt überwiegend erst als 3. Haushaltsmitglied (bei Paaren, bei Alleinerziehenden bereits als 2. Haushaltsmitglied) mit den entsprechend wesentlich tieferen Gewichten in die Bemessung des Grundbedarfs des Familienhaushaltes einfließen. Ihre tieferen Gewichte sind somit nur gleichwertig gegenüber einem hypothetischen Erwachsenen in der gleichen (hinter rangierten) Haushaltsposition – was in der Realität selten vorkommt. Trotz formal fehlender Differenzierung zwischen Kindern und Erwachsenen ergeben sich aus der Anwendung der SKOS-Äquivalenzskala und der hinteren Haushaltsmitgliedspositionen von Kindern für diese faktisch systematisch tiefere Gewichte.

Während die SKOS-Skala die Haushaltsmitglieder ungeachtet ihres Alters gewichtet und somit auch nicht zwischen jüngeren und älteren Kindern differenziert, wird sowohl bei der neuen OECD-Skala, aber auch bei der Bemessung der Ergänzungsleistungen für AHV/IV sowie des Regelbedarf der Grundsicherung in Deutschland eine Differenzierung nach Alter des Kindes vorgenommen.

9.2 Ursprünge, wissenschaftliche Grundlagen und Kritikpunkte

Die aktuell verwendete SKOS-Äquivalenzskala wurde basierend auf Ergebnissen der nationalen Verbrauchsstatistik festgelegt, wie dies in den Erläuterungen zu den SKOS-Richtlinien bemerkt wird. Empirische Studien zu Haushalts-Äquivalenzskalen für die Schweiz in den 1990ern und anfangs der 2000er (Gerfin et al. 1994, 2001) bilden ebenfalls eine Grundlage. Eine empirische Überprüfung der verwendeten Äquivalenzgewichte wurde unseres Wissens letztmals im Rahmen einer Expertise von Gerfin (2004, 13-15) im Auftrag der SKOS vorgenommen und diese als angemessen befunden – wobei damals im Kontext der Richtlinienrevision von 2005 primär die Frage im Fokus stand, ob die verwendeten Gewichte für die weiteren Haushaltsmitglieder und somit der damit ermittelte Grundbedarf für Mehrpersonenhaushalte nicht zu *hoch* sind. Die durchgeführten empirischen Schätzungen lieferten gemäss der damaligen Studie keine Hinweise darauf.

Zu erwähnen ist weiter, dass die wissenschaftliche Grundlage der SKOS-Äquivalenzskala nur die Gewichte zur Bemessung des Grundbedarfs für Haushalte mit bis zu 5 Personen betrifft, nicht also für grössere Familien wie bspw. Paar-Familienhaushalte mit 4 und mehr Kindern. Das konstante (und noch einmal tiefere) Gewicht pro weiteres Haushaltsmitglied ab dem 6. Haushaltsmitglied von +0.20, faktisch ein Mehrbedarf von 209 CHF bei den aktuell geltenden Ansätzen, wurde ab 2016 und losgelöst von Überlegungen bezüglich des tatsächlichen Lebensbedarfs der Betroffenen eingeführt. Offenbar orientierte man sich dabei an der Höhe der Familienzulagen (vgl. SKOS 2015, 9), welche jedoch anders als die Sozialhilfe nicht den Anspruch haben, existenzsichernd zu sein. Eine erwähnenswerte Konsequenz dieser vorgenommenen Kürzung: Zumindest beim Grundbedarf kommt es für die Sozialhilfe bei unterstützten Paar-Familienhaushalten zu keinen Mehrausgaben aufgrund des 4. und weiterer Kinder, da dieser Mehrbedarf von aktuell 209 CHF pro weiteres Kind faktisch von der Familienzulage finanziert wird, die in allen Kantonen und für alle Altersgruppen mindestens 200 CHF beträgt.

Auch abgesehen von dieser fachlich nicht abgestützten Kürzung der Ansätze für den Grundbedarf von Grossfamilien, die nur eine kleinere Gruppe unter den Betroffenen betrifft, ist die empirische Grundlage der SKOS-Äquivalenzskala weniger eindeutig als oftmals angenommen. Da die Überprüfung der Äquivalenzskala wie erwähnt letztmals vor rund 20 Jahren stattfand, ist fraglich, ob die damaligen Ergebnisse für die aktuelle Zeit weiterhin Gültigkeit besitzen. Grundsätzlicher und gewichtiger ist jedoch der Umstand, dass die empirisch-statistische Ermittlung einer Äquivalenzskala ein höchst anspruchsvolles Unterfangen ist

und eine Vielzahl an unterschiedlichen methodischen Ansätzen besteht,²⁵ u.a. auch in Abhängigkeit der verfügbaren Datengrundlagen. Die ermittelten Skalen sind sensitiv hinsichtlich der zugrunde liegenden Annahmen und der notwendigerweise zu treffenden methodischen Entscheidungen und der gewählten Schätzverfahren. Entsprechend fallen die Ergebnisse auch teils stark unterschiedlich aus (vgl. ausführlich Dudel et al. 2014, 2020). Kurz: Die eine und alleingültige wissenschaftlich hergeleitete Äquivalenzskala gibt es nicht. Das mag eine Binsenwahrheit sein, die bei jeglichen wissenschaftlichen Erkenntnissen zutrifft. Die Vielfalt an Ansätzen und die Bandbreite an Ergebnissen ist bei der Ermittlung von Äquivalenzskalen aber besonders ausgeprägt, und die Konsequenzen ihrer Anwendung bei der Bestimmung des Grundbedarfs in der Sozialhilfe folgeschwer.

Umso wichtiger ist vor diesem Hintergrund eine reflektierte und transparente Darstellung und Diskussion der Ergebnisse, der gewählten Methoden und der verwendeten Datengrundlagen bei der Ermittlung einer Äquivalenzskala. Idealerweise erfolgt auch eine systematische Gegenüberstellung und Kreuzvalidierung der Ergebnisse unterschiedlicher Ansätze, wie dies etwa Dudel et al. (2014) mit Blick auf den Regelbedarf in Deutschland vornehmen. Entsprechende umfassende Studien jüngerer Datums für die Schweiz und die SKOS-Äquivalenzskala fehlen.

Fehlende Berücksichtigung der Einkommensabhängigkeit

Einige der spezifischen Ergebnisse der jüngeren Forschungsliteratur zu Äquivalenzskalen sind mit Blick auf die SKOS-Äquivalenzskala und deren allfälligen Weiterentwicklungsbedarf besonders aufschlussreich. So zeigen jüngere Studien aus Deutschland, dass Äquivalenzskalen je nach Einkommensschicht unterschiedlich ausfallen. Skalen- und Verbundeffekte durch gemeinsames Haushalten fallen demgemäss bei tiefen Einkommen systematisch niedriger aus (Garbuszus et al. 2021, vgl. auch Dudel et al. 2017, 2020), ihre Ausgaben sinken mit zunehmender Haushaltsgrösse pro Kopf weniger stark als bei bessergestellten Haushalten. Ursache für diese begrenzten Skalen- und Verbundeffekte bei Mehrpersonenhaushalten mit tiefem Einkommen sind gemäss Garbuszus et al. (2021) primär die höheren Ausgaben für Lebensmittel sowie für Wohnen — wobei letzteres im Grundbedarf nicht enthalten ist und bezüglich der SKOS-Äquivalenzskala somit keine Rolle spielt. Zur Schätzung von angemessenen Äquivalenzskalen zur Überprüfung des Regelbedarfs der Grundsicherung in Deutschland wurden deshalb andernorts als empirische Grundlage mittels eines statistischen Matching-Verfahrens bewusst nur Haushalte im Niedrigeinkommensbereich ausgewählt (Dudel et al. 2014, vgl. auch Dudel et al. 2017).

In der empirischen Studie von Gerfin et al. (1994) zur Ermittlung von Haushalts-Äquivalenzskalen für die Schweiz wurde dieser Aspekt der Einkommensabhängigkeit noch im Rahmen einer Sensitivitätsanalysen geprüft und ebenfalls entsprechende Unterschiede festgestellt. Diese wurden jedoch in ihrem Ausmass – unseres Erachtens etwas voreilig – als vernachlässigbar eingeschätzt. In nachfolgenden Studien wurde auf die Schätzung von einkommensabhängigen Skalen aus theoretischen Gründen ganz verzichtet (vgl. Gerfin 2004, Gerfin et al. 2009, S. 13). Es ist eine naheliegende Vermutung, dass die im Vergleich ausgeprägt «flache» Form der SKOS-Äquivalenzskala, d.h. die ausgeprägte Reduktion bei den Gewichten der weiteren Haushaltsmitglieder, mindestens zu einem Teil eine Folge der nicht-einkommensabhängigen Schätzung der Äquivalenzskala sein könnte, und bei einer Beschränkung der empirischen Schätzgrundlage auf untere Einkommensschichten steiler ausfallen dürfte.

²⁵ Dies trifft zu auf die ökonometrischen Ansätze zur Schätzung von Äquivalenzskalen auf Basis statistischer Daten zum Verbrauch (wie etwa die Haushaltsbudgeterhebung HABE des BFS). Neben diesem in der Wissenschaft am breitesten etablierten Vorgehen, auf welches auch die vorliegende Studie fokussiert, gibt es noch zwei weitere grössere Gruppen von Ansätzen: (1) von Experten erstellte Skalen, zu denen die modifizierte OECD-Skala zu zählen ist, und (2) subjektive Äquivalenzskalen basierend auf in Bevölkerungsumfragen erhobenen Einschätzungen (vgl. Dudel et al. 2014, S. 57ff).

Höherer Bedarf ältere Kinder legt altersabgestufte Differenzierung nahe

Eng verknüpft mit der Äquivalenzskala ist die Frage, ob der Grundbedarf zwischen Erwachsenen und Kindern, und bei Kindern auch nach deren Alter zu differenzieren ist. Wie oben erwähnt, kommt es bei der SKOS-Äquivalenzskala faktisch ebenso zu einer Differenzierung zwischen Kindern und Erwachsenen, obwohl diese rein formal erwachsene und minderjährige Haushaltsmitglieder nicht unterscheidet. Dies deshalb, da die stark degressiven Ansätze der SKOS-Äquivalenzskala überwiegend bei Haushalten mit Kindern Anwendung finden, sind 3te und weitere Haushaltsmitglieder doch fast immer Kinder. Einzig bei Alleinerziehenden mit einem Kind im Vergleich zu einem Paarhaushalt ohne Kind findet diese Differenzierung nicht statt, was sachlich jedoch durchaus gerechtfertigt werden kann. So erhalten auch in Deutschland Alleinerziehende im Rahmen des Regelbedarfs der Grundsicherung ergänzend zum Pauschalbeitrag für ein Kind einen speziellen Alleinerziehenden-Mehrbedarf.

Eine Differenzierung der Ansätze bei Kindern nach ihrem Alter ist sachlich geboten, da ältere Kinder tendenziell höhere Bedarfe haben als jüngere Kinder.²⁶ Ausgaben für Essen und Kleidung sind mit zunehmendem Alter höher, und vermehrt fallen auch Kosten für Freizeitaktivitäten an (Hobbys, Vereine). Nicht relevant sind dabei Ausgaben, welche nicht Teil des Grundbedarfs sind, wie die Kosten für die familienexterne Kinderbetreuung oder die medizinische Grundversorgung, welche gerade bei Kleinkindern tendenziell höher ausfallen.

Entsprechend findet bei anderen Leistungen der Mindestsicherung eine solche altersabgestufte Bemessung statt. In der Schweiz kennen die Ergänzungsleistungen sowie das betriebsrechtliche Existenzminimum BEX eine Differenzierung der Ansätze nach Alter des Kindes (vgl. oben Kapitel 8). Und auch beim Regelbedarf der Grundsicherung in Deutschland wird bei Kindern nach 3 Altersstufen differenziert (unter 6 Jahren, unter 14 Jahren, ab 14 Jahren). Schliesslich werden auch bei der OECD-Skala spezifische Gewichte für Kinder nur bis zu einem Alter von 14 Jahren angewandt, ältere Kinder über 14 Jahren werden gleichwertig wie erwachsene weitere Haushaltsmitglieder behandelt (mit entsprechend höherem Bedarf).

In welchem Ausmass sich der Bedarf von Kindern entsprechend ihrem Alter unterscheidet, ist eine anspruchsvolle Frage. Empirische Untersuchungen stossen aufgrund begrenzter Fallzahlen bei den entsprechenden Erhebungen bei solchen sehr feingliedrigen Differenzierungen an ihre Grenzen. Die für den Regelbedarf in Deutschland verwendete altersabhängige Differenzierung bei Kindern wurden von Dudel et al. (2014, 136ff) empirisch überprüft und als weitgehend angemessen beurteilt. Bei der Schätzung der Gewichte für die drei definierten Altersklassen zeigte sich zudem dieselbe Reihung (Kleinkinder haben das tiefste, Teenager das höchste Gewicht), und zudem lagen diese Schätzergebnisse sehr nahe bei den Werten, wie sie beim Regelbedarf festgelegt sind.

Diese empirischen Ergebnisse decken sich mit der Einschätzung, wie sie von mehreren der befragten Fachpersonen geäussert wurde, dass der Grundbedarf für ältere Kinder tendenziell zu knapp bemessen ist (vgl. Abschnitt 8.2 oben). Auch aus rechtlicher Sicht drängt sich eine entsprechende Differenzierung auf (vgl. Textkasten).

Fehlende altersgerechte Differenzierung der Grundbedarfspauschale für Erwachsene und Kinder aus rechtlicher Perspektive

Das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) weist zwei Aspekte auf: Es verpflichtet staatliche Behörden zum einen, Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich zu behandeln (Gleichheitsgebot), zum anderen aber auch, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln (Differenzierungsgebot; Kiener et al. 2018, S. 426, Rz. 9). Damit erlaubt Art. 8 Abs. 1 BV Ungleichbehandlungen nicht nur, sondern gebietet sie verfassungsrechtlich, wenn die Situationen, in

²⁶ Abgesehen von allfälligen kurzzeitig anfallenden höheren Kosten und Anfangsinvestitionen bei Neugeborenen und Säuglingen.

denen sich zwei Personen befinden, in wichtigen, massgeblichen Aspekten derart verschieden sind, dass sich mit Blick auf den Regelungszweck eine unterschiedliche Behandlung geradezu aufdrängt (Schweizer und Fankhauser 2023, Rz. 23 zu Art. 8 BV). Wenn auch ein gewisser Grad an Standardisierung und Pauschalierung in der Sozialhilfe gerade mit Blick auf eine rechtsgleiche Behandlung unbestreitbar gerechtfertigt ist (Wizent 2014, S. 252f.; Amstutz 2002, S. 293), so erscheint die heutige einheitliche Grundbedarfslösung, die nicht zwischen Erwachsenen und Kindern und zwischen Kindern unterschiedlicher Altersstufen unterscheidet, als zu schematisch, um vor dem Differenzierungsgebot standzuhalten: Die Grundbedarfspauschale soll ein soziales Existenzminimum ermöglichen, das auch eine gesellschaftliche Teilhabe und einen sozialen Austausch erlauben soll (Regelungszweck). Bei Kindern und Jugendlichen setzt dieser soziale Austausch mit altersentsprechenden Peergroups allerdings materielle Mittel voraus, die in Abhängigkeit vom Alter variieren. Mit anderen Worten: Jüngere und ältere Kinder bzw. Jugendliche werden im heutigen System mit einer identischen Grundbedarfspauschale in einem wichtigen, wesentlichen Aspekt gleichbehandelt, obwohl eine unterschiedliche Behandlung mit Blick auf das Ziel eines sozialen Austausches sich aufdrängen würde.

9.3 Die SKOS-Skala im Vergleich mit anderen Äquivalenzskalen

Ein Vergleich der SKOS-Äquivalenzskala mit etablierten weiteren Umrechnungen macht die besonderen Eigenschaften der SKOS-Äquivalenzskala konkreter und zeigt die Unterschiede plastisch auf. Nicht immer werden dabei bei der Leistungsbemessung explizit Äquivalenzskalen verwendet, wie dies beim Grundbedarf der Sozialhilfe der Fall ist. Oftmals werden alternativ Pauschalbeträge für einzelne Haushaltstypen oder zusätzliche Haushaltsmitglieder festgelegt, die aber ebenfalls auf einer impliziten Gewichtung beruhen und von denen ausgehend entsprechende Skalengewichte berechnet werden können. Namentlich werden der SKOS-Äquivalenzskala folgende weiteren Äquivalenzskalen gegenübergestellt:

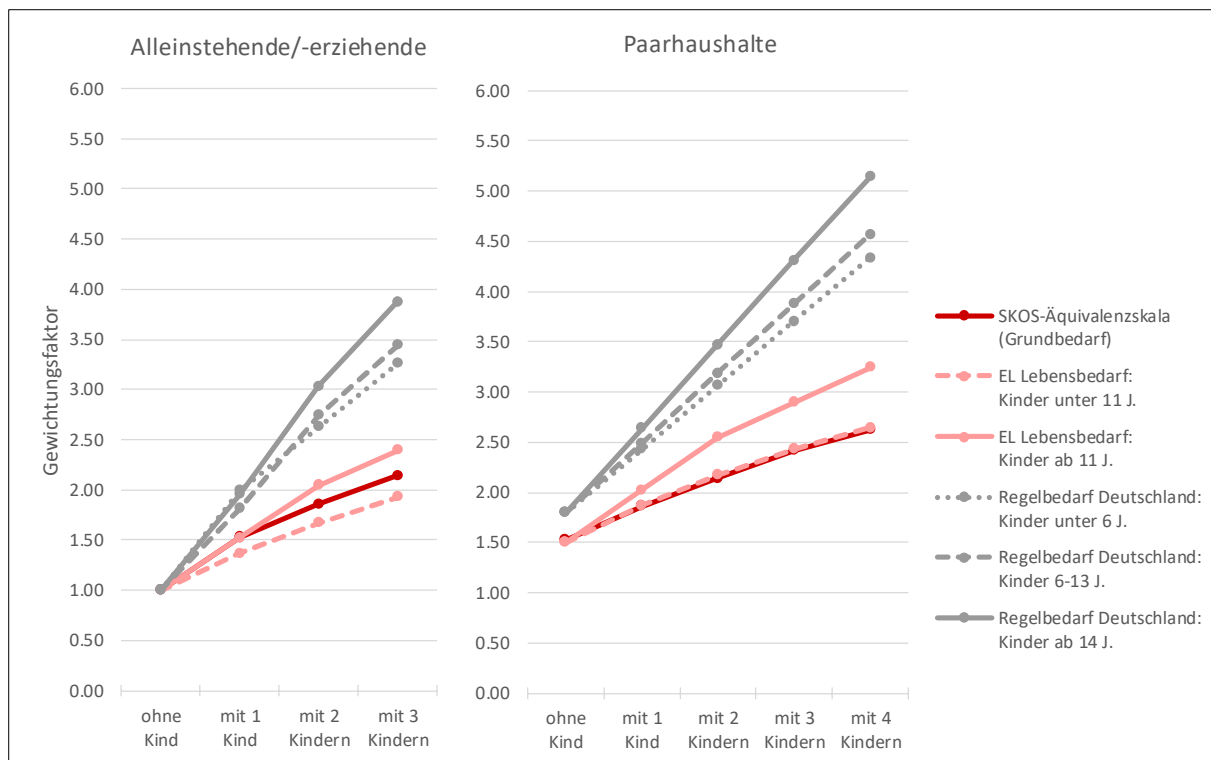
- Lebensbedarf der Ergänzungsleistungen (EL) für AHV und IV
- Regelbedarf der Grundsicherung in Deutschland
- Modifizierte OECD-Skala

Die Gewichte der verschiedenen Äquivalenzskalen für exemplarische Haushaltstypen, jeweils ausgehend vom Referenzbedarf für einen Einpersonenhaushalt (Standardgewicht 1.00), zeigt **Abbildung 16** grafisch für die drei Leistungen der Mindestsicherung. **Tabelle 7** enthält zusätzlich die Gewichte der modifizierten OECD-Skala und der zur besseren Vergleichbarkeit um die Wohnkosten erweiterte SKOS-Äquivalenzskala. In **Abbildung** wie **Tabelle** wird ersichtlich, wie sich die Leistungen für Mehrpersonenhaushalte in Relation zum Referenzbedarf eines Einpersonenhaushalts mit zunehmender Anzahl Kinder entwickeln.

Ein Vergleich der absoluten Höhe der Ansätze des Grundbedarfs in der Sozialhilfe mit denjenigen des Lebensbedarfs der **Ergänzungsleistungen von AHV/IV** wurde bereits oben in Abschnitt 8.3 vorgenommen, hier erfolgt nun ein Vergleich der angewandten Äquivalenzskala. Damit wird ergänzend deutlich, wie sich die Ansätze der beiden Leistungen der Mindestsicherung jeweils in Relation zum Referenzbedarf eines Einpersonenhaushalts mit zunehmender Anzahl Kinder weiterentwickeln – ungeachtet der jeweiligen Ausgangshöhe des Referenzbedarfs, welcher bei den Ergänzungsleistungen wesentlich höher ausfällt.

Der Vergleich mit dem **Regelbedarf der Grundsicherung in Deutschland**, neu «Bürgergeld» genannt, ist zum einen aufschlussreich, weil in Deutschland eine vertiefte fachliche Debatte um die Angemessenheit dieses Regelbedarfs und der ihm zugrundeliegenden (impliziten) Äquivalenzskala geführt wird, die somit besser greifbar und auch für den Schweizer Kontext anschlussfähig wird. Zum anderen weist der Regelbedarf in Deutschland bezüglich seiner Systematik und Herleitung zahlreiche Ähnlichkeiten mit seinem Schweizer Pendant, dem Grundbedarf der Sozialhilfe auf (vgl. auch Höglinger und Guggisberg 2023).

Abbildung 16: Äquivalenzskalen von Leistungen der sozialen Mindestsicherung im Vergleich



Berechnungen BASS. Stand 1.1.2024

Die Darstellung in Abbildung 16 zeigt, wie sich die unterschiedlichen Äquivalenzskalen der drei Leistungen der Mindestsicherung unterscheiden. Deutlich wird der stark degressive Charakter der SKOS-Äquivalenzskala. Dies trifft auch für den Lebensbedarf der Ergänzungsleistungen für AHV/IV zu, wobei bei älteren Kindern die Gewichte aufgrund der implementierten Altersdifferenzierung weniger stark abnehmen. Zu berücksichtigen ist zudem wie oben erwähnt, dass das Ausgangsniveau des Referenzbedarfs bei den Ergänzungsleistungen wesentlich höher ist. Und die Umrechnung auf Mehrpersonenhaushalte mit Kindern ist bei den Ergänzungsleistungen v.a. bei Beziehenden einer IV-Rente relevant, weniger bei Altersrentnerinnen und -rentnern. Der Regelbedarf der Grundsicherung in Deutschland ist am wenigsten degressiv, da die Gewichte für Kinder in einem Haushalt zwar gegenüber Erwachsenen tiefer sind, sie jedoch konstant bleiben ungeachtet der Anzahl Kinder. Zusätzlich zeigt sich auch die Differenzierung nach Alter des Kindes, v.a. die Ansätze von Kindern ab 14 Jahren sind nochmals wesentlich höher als jene für jüngere Kinder.

Die am weitesten verbreitete generelle Haushalts-Äquivalenzskala ist die modifizierte oder **neue OECD-Skala**. Sie hat sich in der Forschung als Standard zur Umrechnung zwischen verschiedenen Haushaltgrößen etabliert und wird etwa bei der Berechnung der Armutsgefährdungsquote (AGQ) verwendet. Bei der modifizierten OECD-Skala geht der oder die Hauptbeziehende des Einkommens mit dem Faktor 1.0 in die Gewichtung ein, alle weiteren Mitglieder des Haushaltes ab 14 Jahren erhalten den Faktor 0.5, jüngere den Faktor 0.3. Bei der modifizierten OECD-Skala handelt es sich um eine etablierte Expertenskala, die primär für statistische Vergleichszwecke von Haushalten über alle Einkommensschichten hinweg entwickelt wurde. Im Rahmen einer Überprüfung anhand von Verbrauchserhebungen hat sich die modifizierte OECD-Skala zumindest für einkommensunabhängige Analysen als empirisch valide gezeigt (Dudel et al. 2021). Ihre Verwendung bei der Umrechnung zwischen unterschiedlichen Typen spezifisch von einkommensschwachen Haushalten, etwa zur Messung des Ausmasses von Armut, ist weitverbreitet, auch wenn

9 Die Übertragung des Grundbedarfs auf Mehrpersonenhaushalte mit Kindern

dies ursprünglich nicht ihr eigentlicher Zweck war und Zweifel über ihre diesbezügliche Eignung bestehen (Dudel et al. 2014, 11).²⁷

Tabelle 7: Vergleich der Gewichte verschiedener Äquivalenzskalen für exemplarische Haushaltstypen

	SKOS- Äquivalenzskala (Grundbedarf Sozialhilfe)	Ergänzungs- leistungen für AHV/IV (Lebensbedarf)	Grundsicherung Deutschland Regelbedarf	SKOS- Äquivalenzskala erweitert um Wohnkosten	Modifizierte OECD-Skala (gesamtes HH-Einkommen)
Alleinstehend/ alleinerziehend					
Ohne Kind	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
mit 1 Kind	1.53	unter 11 J.: 1.37 ab 11 J.: 1.52	unter 6 J.: 1.99* 6-13 J.: 1.81* ab 14 J.: 1.96*	1.38	unter 14 J.: 1.30 ab 14 J.: 1.50
mit 2 Kin- dern	1.86	unter 11 J.: 1.67 ab 11 J.: 2.05	unter 6 J.: 2.63* 6-13 J.: 2.75* ab 14 J.: 3.03*	1.66	unter 14 J.: 1.60 ab 14 J.: 2.00
mit 3 Kin- dern	2.14	unter 11 J.: 1.93 ab 11 J.: 2.40	unter 6 J.: 3.26* 6-13 J.: 3.44* ab 14 J.: 3.87*	1.86	unter 14 J.: 1.90 ab 14 J.: 2.50
Ehepaar					
Ohne Kind	1.53	1.50	1.80	1.38	1.50
mit 1 Kind	1.86	unter 11 J.: 1.87 ab 11 J.: 2.02	unter 6 J.: 2.43 6-13 J.: 2.49 ab 14 J.: 2.63	1.66	unter 14 J.: 1.80 ab 14 J.: 2.00
mit 2 Kin- dern	2.14	unter 11 J.: 2.17 ab 11 J.: 2.55	unter 6 J.: 3.07 6-13 J.: 3.18 ab 14 J.: 3.47	1.86	unter 14 J.: 2.10 ab 14 J.: 2.50
mit 3 Kin- dern	2.42	unter 11 J.: 2.43 ab 11 J.: 2.90	u. 6 J.: 3.70 6-13 J.: 3.88 ab 14 J.: 4.31	2.03	unter 14 J.: 2.40 ab 14 J.: 3.00
mit 4 Kin- dern	2.62	unter 11 J.: 2.64 ab 11 J.: 3.24	u. 6 J.: 4.33 6-13 J.: 4.57 ab 14 J.: 5.14	[nicht er- mittelt]	unter 14 J.: 2.70 ab 14 J.: 3.50

*Gewichte für den Regelbedarf der Grundsicherung in Deutschland für Alleinerziehende sind berechnet inklusive Mehrbedarf für Alleinerziehende (Zur Bestimmung des relevanten Mehrbedarfs bei den Altersstufen «6-14 Jahre» und «ab 14 Jahre» wird angenommen, dass das Alter der Kinder zwischen 7 und 16 Jahren liegt).

Bemerkungen: Die unterschiedlichen Äquivalenzskalen sind entweder explizit festgelegt (Grundbedarf Sozialhilfe Schweiz, OECD-Skala) oder implizit hergeleitet aus den jeweiligen Bedarfsbemessungen (EL, Regelbedarf Grundsicherung Deutschland). Die um die Wohnkosten erweiterte Äquivalenzskala für den Grundbedarf der Sozialhilfe in der Schweiz ist aus BFS 2013 entnommen, sie basiert auf den empirisch ermittelten Wohnkosten mittels SILC.

Stand 1.1.2024. Berechnungen BASS.

Zu beachten ist bei der OECD-Skala, dass sie sich, anders als die SKOS-Äquivalenzskala und die weiteren im Vergleich berücksichtigten Skalen, nicht nur auf den Grundbedarf, sondern auf das gesamte Haushaltseinkommen beziehen. Dieses umfasst insbesondere auch Ausgaben für das Wohnen, die im Rahmen der Leistungen der Mindestsicherung separat angerechnet werden. Um eine bessere Vergleichbarkeit zu ermöglichen, wird aus diesem Grund in Tabelle 7 neben der SKOS-Äquivalenzskala zusätzlich eine **SKOS-Äquivalenzskala erweitert um die Wohnkosten** ausgewiesen, wie sie vom Bundesamt für Statistik basierend auf empirisch ermittelten Wohnkosten im Rahmen der Armutsmessung berechnet wurde (BFS 2014, vgl. für ein analoges Vorgehen Gerfin 2001). Konkret zeigt sich, dass die um die Wohnkosten

²⁷ So zeigen etwa Garbuszus et al. (2021), dass empirisch-statistisch geschätzte einkommensabhängige Äquivalenzgewichte in unteren Einkommensbereichen für alle abgeleiteten Haushaltstypen mit Ausnahme von Alleinerziehenden höher sind als die entsprechenden Gewichte der OECD-Skala. Dies bedeutet, dass die OECD-Skala die Armut bei den meisten anderen Haushalten im Vergleich zu Einpersonenhaushalten tendenziell unterschätzt.

erweiterte SKOS-Äquivalenzskala wesentlich degressiver («flacher») ausfällt und die Gewichte für die zusätzlichen Haushaltsmitglieder nochmals tiefer ausfallen als bei der ursprünglichen SKOS-Äquivalenzskala.

So entspricht etwa die Höhe des Grundbedarfs für ein Paar mit 2 Kindern gemäss SKOS-Äquivalenzskala dem 2.14fachen des Grundbedarfs eines Einpersonenhaushalts. Wird der gesamte Bedarf eines Haushaltes (inklusive Wohnkosten) berücksichtigt, so entspricht dies einem tieferen Faktor von 1.86. Das entsprechende Gewicht gemäss modifizierter OECD-Skala ist mit 2.10 bei Kindern unter 14 Jahren, mit 2.50 bei Kindern ab 14 Jahren in beiden Fällen wesentlich höher.

9.4 Zwischenfazit

Die genaue Ausgestaltung der verwendeten Äquivalenzskala zur Umrechnung des SKOS-Grundbedarfs für einen Einpersonenhaushalt auf Mehrpersonenhaushalte bestimmt wesentlich, welche Leistungen Familien mit Kindern erhalten. Der ausgeprägt degressive Charakter der Skala aufgrund der stark reduzierten Gewichte für zusätzliche Haushaltsmitglieder führt zu gegenüber anderen Leistungen der Mindestsicherung tiefen Ansätzen bei Mehrpersonenhaushalten. Auch fehlt eine Abstufung nach Alter der Kinder, wie sie andernorts üblich ist.

Zahlreiche der befragten Fachpersonen schätzen die SKOS-Skala und die daraus resultierenden tiefen Ansätze für Mehrpersonenhaushalte basierend auf ihrer eigenen Erfahrung aus der Praxis als unrealistisch oder überholt ein. Die wissenschaftliche Grundlage der SKOS-Skala ist zudem schon älteren Datums und nicht so eindeutig, wie dies ihrer Tragweite bei der Bedarfsbemessung von Mehrpersonenhaushalten angemessen wäre. Die empirisch-statistische Ermittlung einer Äquivalenzskala ist anspruchsvoll und je nach gewähltem Ansatz und Datengrundlage fallen die Ergebnisse stark unterschiedlich aus. Unberücksichtigt ist, dass gemäss jüngeren Studien Skalen- und Verbundeffekte durch gemeinsames Haushalten bei tiefen Einkommen niedriger ausfallen. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die aktuelle SKOS-Skala ihr primäres Ziel, einen konsistenten Lebensstandard zwischen den unterschiedlichen unterstützten Haushaltstypen sicherzustellen, nicht erfüllt. Weiter ist zu befürchten, dass bei Familienhaushalten die Ansätze beim Grundbedarf zu tief sind um eine angemessene Existenzsicherung zu gewährleisten. Das Risiko einer strukturellen Unterdeckung ist real.

Vor diesem Hintergrund leiten sich die unten in 13 ausgeführten Empfehlung bezüglich der Äquivalenzskala ab, die eine Anpassung der verwendeten (zu tiefen) Gewichte für weitere Haushaltsmitglieder sowie eine Einführung von Altersabstufungen bei Kindern anregen. Für einen solchen breiter angelegten Prozess zur Weiterentwicklung der bestehenden Äquivalenzskala hin zu einer realitätsnäheren Ableitung der Ansätze für Familien mit Kindern wäre zudem eine aktualisierte und vertiefte empirische Überprüfung der SKOS-Äquivalenzskala im Rahmen einer wissenschaftlichen Studie wünschenswert. Mit dieser könnten die Ergebnisse unterschiedlicher Ansätze zur empirisch-statistischen Ermittlung einer Äquivalenzskala einander gegenübergestellt und so plausible Bandbreiten für die jeweiligen Gewichte ermittelt werden. Dabei könnten genauere Erkenntnisse darüber gewonnen werden, wie die im Vergleich zu anderen üblichen Äquivalenzskalen starke progressive Reduktion der Bedarfe für zusätzliche Haushaltsmitglieder anzupassen wäre. Auch die empirische Grundlage einer Differenzierung des Bedarfs von Kindern unterschiedlichen Alters könnte bei dieser Gelegenheit erarbeitet werden. Damit könnten wohl nicht alle Unsicherheiten vollständig eliminiert, diese jedoch verringert, eingegrenzt und klar benannt werden.

10 Die Abdeckung kinderspezifischer Bedürfnisse mit situationsbedingten Leistungen (SIL)

Im Folgenden wird in einem ersten Abschnitt dargelegt, wie die SKOS-Richtlinien sowie weitere Vorgaben, namentlich die kantonalen Sozialhilfehandbücher, bezüglich kinderspezifischer situationsbedingter Leistungen ausgestaltet sind. Wie diese Richtlinien und Vorgaben in der sozialdienstlichen Praxis dann jeweils umgesetzt werden und wie die SIL-Gutsprache konkret erfolgt, dies ist Gegenstand des darauffolgenden Abschnitts.

10.1 Die SKOS-Richtlinien und weitere Vorgaben

Die situationsbedingten Leistungen (SIL) stellen neben dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt, den Wohnkosten sowie der medizinischen Grundversorgung eine weitere Komponente des sozialen Existenzminimums der Sozialhilfe dar. In den folgenden beiden Kapiteln wird ihre hohe Relevanz für die Deckung der kinderspezifischen Bedürfnisse basierend auf den bestehenden Richtlinien wie auch der SIL-Handhabung in den Sozialdiensten diskutiert.

Situationsbedingte Leistungen berücksichtigen die besondere gesundheitliche, wirtschaftliche, persönliche und familiäre Lage von unterstützten Personen und gewähren ihnen im Einzelfall nach Bedarf besondere Mittel, welche mit dem Grundbedarf nicht oder nur unzureichend abgedeckt werden (SKOS 2021, Richtlinie C.6.1.). Dabei sind auch kinderspezifische Bedürfnisse grundsätzlich angemessen zu berücksichtigen.

Bei der Beurteilung, welche Kosten durch die Sozialhilfe über die SIL übernommen werden, spielt das Ermessen der Behörden – namentlich der Sozialarbeitenden – eine wichtige Rolle. Je nach Art der SIL kann der Ermessensspielraum sehr klein oder sehr gross sein. Dabei ist jeder Entscheid fachlich zu begründen und die übernommenen Kosten sollen einerseits in einem sinnvollen Verhältnis zum erzielten Nutzen stehen und andererseits mit dem Aufwand von nicht unterstützten Haushalten vergleichbar sein (SKOS 2021, Erläuterung C.6.1.).

Es kommen zwei Arten von SIL zur Anwendung: grundversorgende und fördernde SIL. Grundversorgende SIL decken in speziellen Situationen anfallende Kosten, welche ein Teil der materiellen Grundsicherung des Haushaltes sind. In diesem Bereich besitzen Sozialarbeitende wenig bis keinen Ermessensspielraum, da zur Gewährleistung der Grundversorgung die Übernahme angemessener Kosten stets nötig ist. Fördernde SIL sind Kostenübernahmen, welche zum Einsatz kommen, wenn sie den Zielen der Sozialhilfe dienen. Sie sind jedoch grundsätzlich nicht zwingend und es besteht ein beträchtlicher Ermessensspielraum für die Sozialbehörde. Diese muss dabei jedoch ihrer Verantwortung, die unterstützte Person zu befähigen oder ihre Lage zu stabilisieren, beziehungsweise zu verbessern, gerecht werden (SKOS 2021, Richtlinie und Erläuterung C.6.1.).

Kinderspezifische situationsbedingte Leistungen kommen insbesondere bei der Bildung, der sozialen Teilhabe, teilweise aber auch im Bereich der Familie und Gesundheit zur Anwendung. Im Bildungsbereich können Schul-, Kurs- und Ausbildungsbesuche Mehrkosten verursachen, welche nicht im GBL enthalten sind. Handelt es sich dabei um Mehrkosten für Anschaffungen und Aktivitäten, die von der Schule oder der Bildungsinstitution verlangt werden, so sind diese gemäss SKOS-Richtlinien zusätzlich durch SIL zu übernehmen (SKOS 2021, Richtlinien C.6.2.). Alle notwendigen und unmittelbar dem Unterrichtszweck der Grundschule dienenden Mittel müssen dabei unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden. Darunter fallen unter anderem Aufwendungen für obligatorische Exkursionen und Lager (SKOS 2021, Erläuterung C.6.2.). Aber auch nach der Grundschule sind solche, mit der Ausbildung zwingend zusammenhängende Kosten uneingeschränkt durch SIL zu übernehmen – so beispielsweise die Kosten für einen obligatorischen Sprachaufenthalt im Rahmen des Gymnasiums (ZESO 2/11).

Weitere Bildungsmassnahmen, welche die positive Entwicklung der mitunterstützten Kinder und Jugendlichen fördern, können ebenfalls via SIL übernommen werden – hier besitzen die Sozialarbeitenden jedoch Ermessensspielraum (SKOS 2021, Richtlinie C.6.2.). Die Kantone Luzern und Bern führen in ihren Sozialhilfehandbüchern²⁸ beispielsweise Angebote zur Frühförderung von Kindern wie Spielgruppen, Muki-Sprachkurse, pädagogisch-therapeutische Massnahmen, Tagesschulen wie auch Aufgabenhilfen auf (Sozialhilfehandbuch Luzern und Sozialhilfehandbuch Bern).

Gemäss Erläuterungen zu den SKOS-Richtlinien (vgl. SKOS 2021, C.6.2.) ist der nachhaltigen beruflichen Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen höchste Priorität beizumessen. Um diese Integration beim Übergang von der Schulpflicht ins Berufsleben zu sichern, sind die Sozialarbeitenden zudem befugt, Auslagen für zusätzliche Abklärungs-, Qualifizierungs- und Integrationsangebote in der Erstausbildung im Rahmen von SIL zu übernehmen. Die Finanzierung von Aus-, Fort-, und Weiterbildung ist jedoch nicht primär Aufgabe der Sozialhilfe. Ihre finanzielle Unterstützung kommt nach dem Subsidiaritätsprinzip erst zum Tragen, wenn die Beiträge nicht über andere Quellen wie Elternbeiträge, Stipendien oder Leistungen der Arbeitslosen- oder Invalidensicherung finanziert werden können (vgl. ZESO 2/11).

Der Bereich der sozialen Integration der Kinder und Jugendlichen wird von den SKOS-Richtlinien eher unkonkret gedeckt (vgl. SKOS 2021, Richtlinien C.6.2.3. und C.6.7.1.)²⁹. Konkrete Richtlinien sind vielmehr in den Sozialhilfehandbüchern der einzelnen Kantone zu finden. Im Sinne der Teilnahme am sozialen Leben und der Förderung der sozialen Integration können gemäss Sozialhilfehandbüchern neben Angeboten wie Spielgruppen-Besuche auch Kosten für Freizeitaktivitäten der Kinder wie Mitgliedschaften z.B. im Fussballverein oder Musikunterricht als SIL übernommen werden (Sozialhilfehandbuch Bern und Sozialhilfehandbuch Luzern).

Im Bereich der Familie erfolgt die Kostenübernahme für die familienexterne Kinderbetreuung gemäss SKOS-Richtlinien (SKOS 2021, C.6.4.) nach den Grundsätzen für grundversorgende SIL. Gleiches gilt für zusätzliche Kosten im Zusammenhang mit der Ausübung des Besuchsrechts durch den unterstützten besuchsberechtigten Elternteil, welche ebenfalls via SIL zu vergüten sind. In Bezug auf die Gesundheit müssen grundversorgende SIL Kosten übernehmen, die zwar nicht in der obligatorischen Krankenversicherung eingeschlossen sind, aber zur materiellen Grundsicherung gehören. Sofern es den Zielen der Sozialhilfe dienlich ist, können zudem weitere Kosten übernommen werden (SKOS 2021, Richtlinie C.6.5.). Die Richtlinien der SKOS führt hier die Zahnversicherung für Kinder als ein mögliches Beispiel auf (SKOS 2021, C.6.5.2.c.) Weitere konkrete Beispiele für den Einsatz von SIL zur Deckung von kinderspezifischen Bedürfnissen im Gesundheitsbereich findet sich in die Sozialhilfehandbüchern der Kantone Luzern und Bern: Die jährliche Kostenübernahme von 180 CHF für Brille und Kontaktlinsen bis zum vollendeten 18. Altersjahr (SKOS 2021, Sozialhilfehandbuch Luzern und Sozialhilfehandbuch Bern).

Wie bereits erwähnt, sind die SKOS-Richtlinien in einigen Anwendungsbereichen der SIL relativ vage formuliert. Dies bestätigt sich durch die Einschätzungen der Fachpersonen der Sozialdienste. Diese bewerten die SKOS-Richtlinien einerseits als verständliche Standards. Andererseits lassen diese Richtlinien im Hinblick auf die Anwendung der kinderspezifischen SIL viel Ermessensspielraum und werden daher als

²⁸ Sozialhilfehandbücher werden von mehreren Kantonen als Grundlage einer einheitlichen Sozialhilfepraxis veröffentlicht. Gemäss dem Kanton Zürich ist das Sozialhilfehandbuch ein Nachschalgewerk für Behördenmitglieder, Sozialarbeitende wie auch Armutsbetroffene und andere Interessierte und dient als Beschreibung der Anwendung des Sozialhilferechts sowie dessen Vereinfachung und Vereinheitlichung (Kantonales Sozialamt Kanton Zürich 2024).

²⁹ So besagt Richtlinie C.6.2.3 im Bereich Bildung, dass Bildungsmassnahmen übernommen werden können, wenn sie eine positive Entwicklung der unterstützten Personen fördern. Gemäss Richtlinie C.6.7.1. im Bereich Integrationszulagen für Nicht-Erwerbstätige besteht ein Anspruch auf Unterstützung bei der sozialen und beruflichen Integration, wobei Jugendlichen und jungen Erwachsenen besondere Aufmerksamkeit entgegen zu bringen sei. Hierbei steht aber weniger das soziale Leben der Jugendlichen, sondern vielmehr ihre berufliche Zukunft im Fokus (SKOS 2021).

Entscheidungsgrundlage oftmals als zu unkonkret bewertet. Sie stellen jedoch eine wichtige Inspiration und Basis für die kantonalen Sozialhilfehandbücher oder kantonale Verordnungen zur Sozialhilfe dar, welche wiederum von den Fachpersonen der verschiedenen Sozialdienste als wichtige Entscheidungsgrundlagen betrachtet werden. In grösseren Sozialdiensten gibt es zudem interne Handlungsanweisungen und Praxisanleitungen, die als Orientierungshilfe für den Umgang mit dem Ermessensspielraum und die Eruiierung des Bedarfs dienen. Ausserdem existieren dort Kompetenzregelungen, die es Sozialarbeitenden ermöglichen, bis zu einem bestimmten Budget pro Kind ohne zusätzliche Genehmigung SIL zu gewähren.

In der Praxis handelt es sich bei den effektiv ausbezahlten SIL in der Sozialhilfe mehrheitlich um geringe Beiträge. Im Kanton Luzern wurden bspw. monatlich pro unterstützter Paarhaushalt mit Kindern SIL in Höhe von im Mittel (Median) 356 CHF ausbezahlt (LUSTAT 2023, Zahlen auf nationaler Ebene nicht verfügbar). Es ist davon auszugehen, dass einen grossen Anteil dieses Betrages die Auslagen für familienexterne Betreuung im Rahmen der grundversorgenden SIL ausmachen.

10.2 Die Praxis der SIL-Bemessung in den Sozialdiensten

Die SIL stellen aus Sicht der befragten Fachpersonen das zentrale Instrument der Sozialhilfe zur Ermöglichung einer angemessenen sozialen Teilhabe der Kinder dar. Zudem schaffen sie die Möglichkeit, in deren Ausbildung und somit in ihre Zukunft zu investieren. In den meisten Sozialdiensten, in denen die befragten Fachpersonen tätig sind, werden SIL zur Förderung der Entwicklung und sozialen Integration der Kinder aktiv eingesetzt. Hohe Priorität hat dabei insbesondere die Ermöglichung von Freizeitaktivitäten zur Förderung der sozialen Teilhabe und der kindsgerechten Entwicklung – spezifisch genannt wurden in diesem Kontext etwa die Mitgliedschaft in Sportvereinen, Schul-, Ski- und Ferienlager sowie Musikunterricht. Auch die Kosten von Unterstützungsangeboten in Bereich der (früh)kindlichen Förderung und Bildung werden oftmals übernommen – unter anderem für Spielgruppen, ausserschulische Nachhilfe oder Aufgabenhilfe sowie IT-Geräte für die Ausbildung. Einzig bei der Übernahme von Auslagen für ein Notebook würden oftmals nur ein Teil der (relativ hohen) Kosten von der Sozialhilfe übernommen. Zahngesundheitskosten werden gemäss Fachpersonen ebenfalls in den meisten Fällen übernommen.

Je nach Kanton wie auch Gemeinde kann die Handhabung bei der SIL-Bemessung jedoch anders ausfallen. So weichen auf der einen Seite die kantonalen Sozialhilfehandbücher in gewissen Punkten voneinander ab. Als Beispiel kann hier die Übernahme von Freizeitaktivitäten herangezogen werden: Die Sozialhilfe im Kanton Bern übernimmt unter bestimmten Voraussetzungen die Kosten für Freizeitaktivitäten wie Musikunterricht von bis zu 600 CHF pro Jahr bis zur Vollendung des 16. Lebensjahrs. Im Kanton Luzern werden demgegenüber für Freizeitaktivitäten und nicht obligatorische Schullager maximal 300 CHF als SIL übernommen, dafür kann der Musikunterricht und die Miete des Instruments (70%) zusätzlich durch eine SIL im Bereich Bildung gedeckt werden. Auslagen für den Kauf von Musikinstrumenten werden hingegen nicht übernommen, hier sind private Institutionen anzufragen (Sozialhilfehandbücher Bern und Luzern).

Zusätzlich zu diesen kantonalen Unterschieden basierend auf den Richtlinien und Vorgaben der jeweiligen Sozialhilfehandbücher sind grosse Unterschiede in der konkreten SIL-Praxis zwischen einzelnen Gemeinden zu erkennen. Diese Heterogenität zeigt sich auch bei den Ergebnissen einer jüngsten Studie, welche Sozialdienste zur Handhabung eines hypothetischen Fallbeispiels befragte, u.a. konkret zur Frage der Übernahme der Skilager-Kosten eines 7-jährigen Knaben (Roulin und Hassler 2023). Einige der befragten Sozialdienste übernahmen die Kosten vollständig im Rahmen eines jährlichen maximalen Budgets von 800 bis 1'000 CHF für Auslagen für Freizeitgestaltung und Ferienlager. Andere Sozialdienste finanzierten das Skilager mindestens teilweise mittels eines jährlich verfügbaren Betrags von 200-300 CHF für Hobbys der Kinder, welcher durch Vereinsbeiträge jedoch oftmals schnell aufgebracht ist. Die verbleibenden Kosten für das Skilager waren anderweitig, etwa durch anzufragende Stiftungen, zu decken. Andere der

befragten Sozialdienste wiederum betrachteten ein Skilager als «Luxushobby» und lehnten dessen Finanzierung auf dieser Grundlage von vornherein ab. Hier wurde auf kostengünstigere alternative Freizeitangebote wie beispielsweise eine Teilnahme bei Jugendverbänden wie Jungwacht Blauring oder Pfadi verwiesen.

Die Befunde dieser Studie decken sich mit den Einschätzungen der befragten Fachpersonen, welche eine grosse Heterogenität zwischen den Sozialdiensten konstatieren. Gründe hierfür sind gemäss diesen u.a. die Grösse bzw. der Professionalisierungsgrad des Sozialdienstes und damit verknüpft das bei den zuständigen Personen vorhandene Fachwissen. Auch der politische Kontext kann die Einstellung der Sozialdienstleitung und somit die SIL-Handhabung beeinflussen. Dies gilt insbesondere für Gemeinden, bei welchen politisch gewählte Personen operative Entscheidungen zu treffen haben. Insbesondere in kleineren Gemeinden seien es oftmals nicht ausgebildete Sozialarbeitende, welche SIL-Entscheide nach fachlichen Überlegungen treffen, sondern politisch gewählte Sozialvorstehende oder Gemeindeangestellte ohne entsprechende Ausbildung. Das fehlende Fachwissen führe oft dazu, dass das Bewusstsein für die Bedürfnisse der Kinder fehlt und in erster Linie Kostenüberlegungen die SIL-Handhabung prägen. Zudem kommt es gemäss den Aussagen der Fachpersonen immer wieder vor, dass Sozialdienste Betroffene routinemässig an private Organisationen und Stiftungen weiterverweisen, um Anträge auf finanzielle Unterstützung zu stellen. Erst wenn ein solches Gesuch abgelehnt wird, übernehmen Sozialdienste gemäss den befragten Fachpersonen teilweise dann doch die Auslagen – insbesondere dann, wenn eine Familie in ihrem Anliegen gegenüber einem Sozialdienst durch einen solchen Träger oder eine Fachstelle unterstützt wird.

Die Bedeutung von Organisationen wie der Caritas, der Winterhilfe oder Stiftungen zur Deckung der kinderspezifischen Bedürfnisse ist gemäss den Fachpersonen abhängig von der SIL-Handhabung der Sozialdienste. An Orten mit einem professionalisierten Sozialdienst werden viele kinderspezifischen Bedürfnisse durch SIL abgedeckt, folglich kommen Stiftungsbeiträge eher selten zum Einsatz – beispielsweise im Bereich der Sportförderung, wo hohe Kosten anfallen oder für Familienferien. In einem Kontext, wo Sozialdienste eine restriktive Haltung in der SIL-Handhabung aufweisen – beispielsweise in ländlichen Regionen – nehmen Stiftungen im Gegensatz dazu eine wichtige Rolle zur Deckung der Bedürfnisse der Kinder ein. Insbesondere zur Deckung von Vereinsbeiträgen, schulischer Unterstützung oder Kosten im Rahmen der Ausbildung.

Viele Fachpersonen betonen, dass es vonseiten vieler Sozialdienste eines grundsätzlichen Einstellungswandels bedarf – weg vom Fokus auf Sparüberlegungen hin zu einer Anerkennung der spezifischen Bedürfnisse der Kinder. Auch seien die SIL laut einer befragten Sozialdienstleiterin als gesamtwirtschaftlichen Investition zu sehen: «Jeder Franken, der für die Förderung der Kinder investiert wird, hat später erhebliche Einsparungen zur Folge». Dafür bedarf es laut den Fachpersonen jedoch einer proaktiven Herangehensweise der Sozialdienste. Aktuell fehle es an niederschwelligen Informationsangeboten wie beispielsweise Merkblättern in einfacher Sprache oder Fremdsprachen und einfachem administrativem Zugang zu den Leistungen. In diesem Kontext ist laut einer Fachperson auch auf die hohe Fallbelastung der einzelnen Sozialarbeitenden zu verweisen, welche dazu führt, dass die Bedürfnisse der Kinder oftmals vernachlässigt und von den Sozialarbeitenden zu wenig angesprochen werden. Auch in grossen, professionalisierten Sozialdiensten bestehen in Bezug auf die Informierung und Erreichbarkeit der betroffenen Familien und deren Kinder Verbesserungsbedarf: Während gewissen unterstützte Familien die Möglichkeit der SIL bekannt ist und sie diese bei Bedarf auch von sich aus ansprechen, fehlt bei anderen Familien die entsprechende Kenntnis und ein allfälliger Bedarf bleibt unerkannt. Dies liege neben unzureichender Information auch daran, dass die Inanspruchnahme von weiteren Sozialhilfeleistungen wie der SIL für gewisse Familien mit Scham verbunden ist. Eine weitere Herausforderung stelle für die Sozialarbeitenden auch das Erkennen der Bedürfnisse der Kinder dar (vgl. Abschnitt 4) und die Auswahl sinnvoller Angebote: Sozialdienste,

welche SIL häufig sprechen, kennen oftmals eine grosse Palette möglicher Angebote, welche durch die SIL finanziert werden können. Insbesondere wenn die Familien die Bedürfnisse der Kinder nur unzureichend kommunizieren, stelle sich die Auswahl sinnvoller Angebote oftmals als schwierig dar.

Neben der Verbesserung der Kommunikation und einer veränderten Einstellung bei der Handhabung der SIL wird von mehreren Fachpersonen der Vorschlag als prüfenswert gesehen, kinderspezifische Bedürfnisse anstatt im Rahmen der SIL durch eine neue spezifische Pauschale zu decken. Dadurch würde einerseits die Problematik der stark unterschiedlichen SIL-Handhabung entschärft, andererseits würde dies den administrativen Aufwand reduzieren, welcher aktuell durch die SIL-Sprechung entsteht. Ein Beispiel hierfür ist der Kanton Genf, der im Rahmen der neuen Sozialhilfeverordnung 2025 viele kinderspezifische situationsbedingten Leistungen – welche bisher umfangreich gesprochen wurden – durch eine zusätzliche monatliche Pauschale von 60 CHF für das erste Kind, 40 CHF für jedes weitere Kind ersetzt. Die Pauschale wurde basierend auf den mittleren monatlichen Ausgaben in Bereichen wie Freizeitaktivitäten (Sport, Musik), Ferien- und Schullager sowie Nachhilfe/schulische Unterstützung festgelegt und soll von den betroffenen Familien zur Deckung der kinderspezifischen Bedürfnisse in diesen Bereichen frei eingesetzt werden können. Dadurch soll die Eigenverantwortung der Familien gestärkt, durch die Limitierung eine in Einzelfällen allzu extensive Nutzung verhindert und auch Familien unterstützt werden, welche bisher aus Scham auf SIL verzichtet haben.

Obwohl ein gewisses Mass an Flexibilität und Ermessensspielraum im Einzelfall bei der SIL-Vergabe von den befragten Fachpersonen grundsätzlich positiv gewürdigt wird, übersteige die von Gemeinde zu Gemeinde teils stark unterschiedliche SIL-Praxis vielfach diesen Rahmen und lege eine gewisse Willkür nahe. So berichtet eine befragte Fachperson von Sozialdiensten, welche «die SKOS-Richtlinien schlicht ignorieren und die SIL nicht bezahlen». Aus diesem Grund bedarf es gemäss einigen Fachpersonen einer Konkretisierung der Richtlinien – sowohl auf Ebene der SKOS wie auch in den kantonalen Sozialhilfehandbüchern. Gleichzeitig bedarf es für eine faire Handhabung der SIL-Sprechung aus Sicht einer Fachperson verstärkte Hilfestellungen für die Sozialarbeitenden bezüglich des angemessenen Umgangs mit dem vorhandenen Ermessensspielraum. Denn die SIL-Handhabung soll nicht von der «Tagesform» der zuständigen Sozialarbeiterin abhängig sein, wie eine befragte Fachperson es formuliert, und andererseits soll mehr Transparenz in der Entscheidungsfindung geschaffen werden.

Verfassungskonforme Auslegung und Ermessensausübung

Im schweizerischen System kann ein kinderspezifischer Bedarf in der Sozialhilfe über das Zusprechen von situationsbedingten Leistungen (SIL) berücksichtigt werden. Den vollziehenden Instanzen kommt in der Frage, ob im Einzelfall SIL für Kinder zugesprochen werden sollen oder nicht, in der Regel ein Spielraum zu, der im Tatbestand (Beurteilungsspielraum)³⁰ oder in der Rechtsfolge (Ermessensspielraum)³¹ der Norm liegen kann. Der Entscheid innerhalb dieses Spielraums ist rechtlich aber nicht ungebunden und freihändig, sondern verfassungskonform, d.h. so zu fällen, dass er nicht in Widerspruch

³⁰ Unbestimmte Rechtsbegriffe stehen in der Regel auf der Tatbestandsseite einer Norm und umschreiben die Voraussetzungen der Rechtsfolge. Die Bedeutung eines unbestimmten Rechtsbegriffs ist durch Auslegung zu gewinnen. Diese Auslegung ist eine Rechtsfrage, die gerichtlich grundsätzlich vollumfänglich überprüft werden kann, ausser wenn die Auslegung ergibt, dass der Gesetzgeber der rechtsanwendenden Behörde bewusst einen sogenannten Beurteilungsspielraum einräumen wollte, der vom Gericht respektiert werden soll.

³¹ In der Rechtsfolge kann einer Behörde ein Entschliessungsermessen eingeräumt werden, ob sie eine Rechtsfolge eintreten lassen will oder nicht (sog. Kann-Bestimmungen). Entscheide, die diesen Ermessensspielraum nutzen, werden gerichtlich grundsätzlich nur hinsichtlich eines qualifizierten Ermessensfehlers überprüft, d.h. bei einer Ermessensüberschreitung, einer Ermessensunterschreitung oder bei einem Ermessensmissbrauch (vgl. hierzu Mosimann et al. 2017, S. 246). Die einfache Unangemessenheit eines Entscheides, der «nur» unzumutbar erscheint, aber innerhalb des Ermessensspielraums liegt, ist hingegen in der Regel gerichtlich nicht überprüfbar.

zu höherrangigen Rechtsnormen, insbesondere der Verfassung und des Völkerrechts, gerät. Konkret bedeutet dies, dass in jeden Einzelfallentscheid, der kantonales Sozialhilferecht umsetzt und Kinder betrifft, zwingend die folgenden Normen bzw. Normenkomplexe einzufließen haben:

- Verfassungsgrundsätze, wie insbesondere das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV), wonach jeder staatliche Entscheid geeignet (Zielkonformität), erforderlich (Notwendigkeit) und zumutbar (vernünftige Zweck-Mittel-Relation) sein muss;
- Grundrechte (insbesondere die Menschenwürde/Art. 7 BV und die persönliche Freiheit/Art. 10 Abs. 2 BV) in ihrer objektiv-rechtlichen Dimension, die alle staatlichen Behörden an die Grundrechte bindet und sie zur Verwirklichung der Grundrechte verpflichtet (Art. 35 Abs. 2 BV);
- Programmatische Normen und Konzepte, wie die Chancengleichheit (Art. 2 Abs. 3 BV) und das Kindeswohl, das sich aus verschiedenen Normen (Schutz der Kinder und Jugendlichen/Art. 11 BV, Sozialziele/Art. 41 BV, verschiedene Bestimmungen der UNO-Kinderrechtskonvention) zu einem zentralen Orientierungsprinzip verdichtet.

In typischen SIL-Fragen (wie z.B. ausserschulische Freizeitaktivitäten) dürfte eine verfassungskonforme Gesamtauslegung, in die die erwähnten Verfassungsprinzipien sowie Grundrechts- und Programmnormen einfließen, vermutungsweise immer zugunsten der Kindesinteressen sprechen. Dies lässt auch die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 11 BV mit der Feststellung annehmen, dass Art. 11 BV «auch die rechtsanwendenden Instanzen in die Pflicht» nimmt, «bei der Handhabung von Gesetzen den besonderen Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung zu tragen», was „in besonderem Masse« dann gelte, «wenn ein Rechtssatz (...) den Behörden Ermessensspielräume eröffnet» (BGE 126 II 39)³². Diese Ermessensspielräume, die systembedingt im Sozialhilferecht gehäuft vorkommen, sind gemäss einem Bundesgerichtsurteil aus dem Jahr 2018 wohl mit Blick auf ein soziales Existenzminimum zu nutzen, weil «der sozialhilferechtliche Anspruch des Kindes gestützt auf Art. 11 BV die notwendigen Mittel für eine für die kindliche Entwicklung unentbehrliche Pflege, Erziehung und Betreuung, mithin über die reine Existenz hinausgehende Mittel» umfasst (BGer, 8C_358/2018, 22. Oktober 2018, Erw. 4.2 m.w.H.).

10.3 Zwischenfazit

Situationsbedingte Leistungen (SIL) sind eine wesentliche Komponente der Sozialhilfe und berücksichtigen individuelle Bedürfnisse von unterstützten Personen, welche mit dem Grundbedarf nicht oder nur unzureichend gedeckt werden. Damit spielen sie insbesondere für die Förderung der sozialen Teilhabe und Ausbildungsperspektiven der Kinder eine wichtige Rolle. Während grundversorgende SIL als Teil der materiellen Grundsicherung mehrheitlich unbestritten sind, besitzen Sozialdienste bei der Vergabe von fördernden SIL meist einen beträchtlichen Ermessensspielraum. Dies sowie zusätzlich auch die unterschiedlichen kantonalen Richtlinien führen zu einer stark heterogenen Handhabung der SIL. Während hinreichend professionalisierte (und häufig grössere) Sozialdienste den zentralen Stellenwert fördernder SIL für das Kindeswohl anerkennen und entsprechende Leistungen häufig sprechen, gibt es Sozialdienste, bei welchen dieses Bewusstsein fehlt und kinderspezifische SIL nur selten entrichtet werden. Vielmehr stehen dort Kostenüberlegungen im Vordergrund und entsprechende Ausgaben werden an private Organisationen der Zivilgesellschaft delegiert (bspw. Stiftungen, Caritas).

Um kinderspezifische Bedürfnisse effektiv decken zu können, bedarf es laut den befragten Fachpersonen einerseits einer stärkeren Konkretisierung und Präzisierung der SKOS-Richtlinien zu den SIL. Dadurch soll eine einheitlichere Handhabung gefördert und Willkür vermieden werden. Andererseits ist ein

³² Vgl. auch BGE 131 V 17, wonach Art. 11 BV «im Rahmen der verfassungskonformen oder verfassungsbezogenen Auslegung (...) beachtlich» ist.

Einstellungswandel innerhalb der Sozialdienste notwendig hin zu einer Anerkennung der spezifischen Bedürfnisse der Kinder, einhergehend mit einer proaktiven und verbesserten Information der Betroffenen.

Ein aus Sicht einiger der befragten Fachpersonen prüfenswertes alternatives Modell gegenüber der aktuellen Regelung im Rahmen der einzelfallbezogenen SIL ist die Ausrichtung von monatlichen Pauschalen zusätzlich zum Grundbedarf für definierte kinderspezifische Auslagen, die im Gegenzug nicht mehr im Rahmen der SIL abgegolten werden. Dabei sinkt auch der administrative Aufwand, der bei der individuellen Prüfung von situationsbedingten Leistungen anfällt. Der Kanton Genf beabsichtigt, ein solches Modell zukünftig anzuwenden.

11 Exkurs: Die soziale Existenzsicherung von Kindern im Asyl- und Flüchtlingsbereich (Asylfürsorge)

Kinder im Asyl- und Flüchtlingsbereich sind wesentlich stärker armutsgefährdet als andere Kinder in der Schweiz, auch wenn genaue Zahlen dazu nicht verfügbar sind. Wie diese sind auch sie von den erheblichen und vielfältigen negativen Auswirkungen von Armut betroffen. Erschwerend hinzu kommt ihre herausfordernde Situation als geflüchtete Kinder, begleitet oder unbegleitet, welche spezifische Entwicklungs- und Förderbedürfnisse mit sich bringt. Weitere Aspekte wie die gemachten Fluchterfahrungen, die anfängliche Unterbringung in meist nicht kindergerecht gestalteten Asylunterkünften, ein häufig unsicherer Aufenthaltsstatus und mangelnde Sprachkenntnisse sind neben der materiellen Knappheit zusätzlich belastend (vgl. etwa Asefaw et al. 2018).

Mit Blick auf die Leistungen der Sozialhilfe für Kinder im Asyl- und Flüchtlingsbereich ist dabei zwischen zwei Personenkreisen zu unterscheiden:³³ Zum einen anerkannte Flüchtlinge mit Asyl sowie vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (ohne Asyl). Diese Personen erhalten aufgrund ihrer Status in Übereinstimmung mit den geltenden internationalen Verpflichtungen, welche eine Gleichbehandlung verlangen (Art. 23. Genfer Flüchtlingskonvention), bei Bedarf dieselben Sozialhilfeleistungen wie die einheimische Bevölkerung (reguläre Sozialhilfe WSH). Die in der vorliegenden Studie gewonnenen Erkenntnisse bezüglich der materiellen Situation von Kindern in der regulären Sozialhilfe wie auch der Frage der Angemessenheit der Leistungen der regulären Sozialhilfe betreffen somit auch diese Gruppe.

Separat geregelt unter dem Begriff Asylfürsorge ist hingegen die Unterstützung im Bedarfsfall für Asylsuchende sowie vorläufig aufgenommene Personen (VAP) und Personen mit Schutzstatus S. Letzterer Status wurde erstmalig bei den Geflüchteten aus der Ukraine aktiviert. Eine vorläufige Aufnahme erfolgt häufig aus völkerrechtlichen und humanitären Gründen bei Kriegs- und Gewaltvertriebenen (Bürgerkriege), häufige Herkunftsländer sind Afghanistan, Eritrea und Syrien. Während der Status Asylsuchende nur temporär während des Asylverfahrens besteht, verbleiben vorläufig Aufgenommene erfahrungsgemäss meist längerfristig in der Schweiz und befinden sich trotz rechtlich anderem Status faktisch in einer vergleichbaren Situation wie anerkannte Flüchtlinge. Im Folgenden wird in der gebotenen Kürze ein Blick auf die Leistungen der Asylfürsorge geworfen, die für einen wesentlichen Teil der in der Schweiz mit Sozialhilfe unterstützten Kinder massgebend sind.

Gemäss Schweizerischem Asylgesetz hat der Unterstützungsansatz der Asylfürsorge unter dem Ansatz der regulären Sozialhilfe zu liegen und ist zudem nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen auszurichten.³⁴ Die konkrete Regelung obliegt den Kantonen, welche diese teilweise in die Kompetenz der Gemeinden übergeben. Häufig orientieren sich die zuständigen Behörden an der Systematik der regulären Sozialhilfe, nehmen beim Grundbedarf jedoch Kürzungen in unterschiedlichem Ausmass vor. Als Folge besteht in der Schweiz ein bezüglich der Leistungen sehr heterogenes System der Asylfürsorge und die Höhe des Unterstützungsbeitrags variiert stark, wie dies auch **Tabelle 8** aufzeigt. Im Vergleich zum Grundbedarf der regulären Sozialhilfe – der sich am sozialen Existenzminimum orientiert – sind die Ansätze der Asylfürsorge generell tiefer, und zwar wesentlich. Bei Einpersonenhaushalten liegt der Grundbedarf der Asylfürsorge je nach Kanton oder Gemeinde zwischen 21 und 71 Prozent tiefer. Auch bei Haushalten mit Kindern liegen die Ansätze der Asylfürsorge deutlich unter denjenigen der Sozialhilfe. So fällt der Grundbedarf etwa bei einer Familie mit zwei Kindern gegenüber der regulären Sozialhilfe zwischen 14 und 52 Prozent tiefer aus.

³³ Der Bund subventioniert die für die Kantone und Gemeinden anfallenden Kosten für Personen im Asyl- und Flüchtlingsbereich für einen Zeitraum von längstens 5 bis 7 Jahren, in Abhängigkeit des Aufenthaltsstatus. Dies in Form von verschiedenen Pauschalen, der sogenannten Globalpauschalen 1 oder 2 sowie einer Integrationspauschale.

³⁴AsylG Art. 82 Abs. 3.

Tabelle 8: Mtl. Unterstützungsbeitrag der Asylfürsorge im Vergleich zum Grundbedarf in der Sozialhilfe

	SKOS Grundbedarf Sozialhilfe (WSH)	Asylfürsorge (minimale und maximale Ansätze)	Differenz
Einpersonenhaushalt	1'031	min. 295	-71%
		max. 815	-21%
Ehepaar mit 2 Kindern	2'206	min. 1'065	-52%
		max. 1'898	-14%

Bandbreiten für den Unterstützungsbeitrag der Asylfürsorge entnommen aus SKOS (2023), Stand Sept. 2022. SKOS Grundbedarf gemäss Stand 1.1.2023

Dieser beträchtliche Abstand von den Ansätzen der regulären Sozialhilfe wird nur in einem begrenzten Ausmass durch zusätzliche Sach- und Geldleistungen im Rahmen der Asylfürsorge reduziert, die in der regulären Sozialhilfe im Grundbedarf enthalten sind, wie bspw. Geldbeiträge für Kleider und Sachleistungen wie Mobiliar oder Babynahrung (SKOS 2023). Es kommt hinzu, dass der Sachleistungsgrundsatz der Asylfürsorge die Autonomie der unterstützten Personen erheblich einschränkt und Sachleistungen nicht einfach per se bedarfsgerecht sind. Dies kann beispielsweise bei der Unterkunft problematisch sein, da die Unterbringung in Kollektivunterkünften oder unterirdischen Zivilschutzanlagen den kinderspezifischen Bedürfnissen nicht entspricht (Wizent 2016).

Angesichts der wesentlich tieferen Ansätze gegenüber der regulären Sozialhilfe wird die soziale Existenzsicherung von Kindern in der Asylfürsorge auch von den befragten Fachpersonen als höchst prekär und unbefriedigend eingeschätzt (vgl. Abschnitt 8.2 oben). Eine Integration sei so einfach nicht möglich, konstatiert eine der befragten Fachpersonen. Familien hätten es zudem noch schwieriger als Einzelpersonen, mit dem Grundbedarf der Asylfürsorge auszukommen, da zur Anspruchsbemessung bei Mehrpersonenhaushalten auch hier die stark degressive Äquivalenzskala verwendet wird (vgl. Kapitel 9). Die in der vorliegenden Studie aufgezeigten problematischen Aspekte der Bedarfsbemessung bei der regulären Sozialhilfe finden sich somit auch bei der Asylfürsorge wieder, und sie verschärfen die aufgrund der tiefen Ansätze bereits prekäre Situation in der Asylfürsorge noch weiter.

Wie viele Kinder in der Schweiz werden mit den tieferen Ansätzen der Asylfürsorge unterstützt? Die Anzahl Kinder in der Asylfürsorge ist nur annähernd zu bestimmen, da diese u.a. entsprechend ihrer Aufenthaltsdauer in unterschiedlichen Bereichen der Sozialhilfeempfängerstatistik des BFS erfasst werden, gewisse Abgrenzungsprobleme bestehen und es zu Doppelzählungen kommen kann. Die Anzahl unterstützter Kinder im Asylbereich im Jahr 2022 gemäss SH-Asyl-Stat umfasst gesamthaft etwas über 10'000 Kinder, davon etwas über 7'000 mit dem Status Vorläufige Aufnahme (unter 7 Jahren Aufenthalt in der Schweiz), der Rest überwiegend mit dem Status N (Asylsuchende). Hinzu kommen weitere etwas über 21'000 separat erfasste unterstützte Kinder mit Schutzstatus S, wobei es sich hier um Kriegsvertriebene aus der Ukraine handelt. Ebenfalls dazuzuzählen sind die etwas über 4'000 in der regulären Sozialhilfestatistik erfassten unterstützten Kinder mit dem Status Vorläufige Aufnahme und mit überwiegend 7 oder mehr Jahren Aufenthalt.

Gesamthaft ist somit von geschätzt etwas über 35'000 Kinder auszugehen, die im Rahmen der Asylfürsorge unterstützt werden, aufgrund des russischen Angriffskriegs mehrheitlich Kinder aus der Ukraine. Dies bedeutet, dass rund 3 von 10 mit Sozialhilfe (reguläre Sozialhilfe WSH, Sozialhilfe im Flüchtlingsbereich oder Asylfürsorge) unterstützte Kinder in der Schweiz mit den unterhalb des sozialen Existenzminimums angesetzten Ansätzen der Asylfürsorge unterstützt werden.

Dass das Ausmass des Abstands der Ansätze der Asylfürsorge gegenüber jenen der regulären Sozialhilfe so stark variiert, in einigen Kantonen sogar von Gemeinde zu Gemeinde, ist sachlich kaum zu begründen

und verstärkt den Eindruck einer weitgehend arbiträren Setzung dieser Ansätze, losgelöst von Überlegungen bezüglich des tatsächlichen Lebensbedarfs der Betroffenen.

Aus fachlicher Sicht ist zudem nicht ersichtlich, weshalb auch bei vorläufig aufgenommenen Personen von tieferen Lebenshaltungskosten ausgegangen wird als bei der übrigen Bevölkerung, einschliesslich anerkannten Flüchtlingen. Das mangelnde Interesse an einer Integration, das für die Begründung tieferer Ansätze im Asylbereich teilweise als Argument vorgebracht wird, trifft zumindest für diese Personengruppe nicht zu. Vielmehr sprechen unter anderem gerade auch Integrationsgründe für eine Gleichbehandlung. Eine zügige und effektive Integration ist auch bei vorläufig Aufgenommenen von entscheidender Bedeutung, da diese faktisch in der überwiegenden Mehrheit längerfristig in der Schweiz verbleiben und zudem oftmals über begrenzte sprachliche sowie berufliche bzw. schulische Fähigkeiten und Perspektiven verfügen (Wizent 2016). Dies gilt umso mehr bei den Kindern und Jugendlichen unter den vorläufig Aufgenommenen.

Asylsozialhilfe aus rechtlicher Perspektive

Die bundesrechtliche Vorgabe, in der Asylsozialhilfe tiefere Ansätze als in der Regelsozialhilfe auszurichten, wird in den Kantonen so umgesetzt, dass eine vierköpfige Familie eine zwischen 14 und 52 Prozent tiefere Grundbedarfspauschale erhält (vgl. Tabelle 8). Damit droht Kindern und Jugendlichen, von einem sozialen Existenzminimum weitgehend oder ganz ausgeschlossen zu werden, und dies grundsätzlich für eine längere Zeit, weil das Bundesrecht in seiner Forderung nach tieferen Ansätzen nicht nach der Aufenthaltsdauer differenziert. Dieser Zustand ist rechtlich in verschiedener Hinsicht problematisch:

Das verfassungsrechtliche **Gebot der Rechtsgleichheit** (Art. 8 Abs. 1 BV) fusst auf dem Grundgedanken, dass Personen in vergleichbaren Situationen rechtlich grundsätzlich gleich zu behandeln sind, sofern nicht sachliche Gründe für eine Ungleichbehandlung sprechen. Vorläufig aufgenommene Kinder werden in einer vergleichbaren ökonomischen (Sozialhilfe-)Situation rechtlich anders behandelt als Schweizer Kinder oder die Kinder von Eltern, die einen gesicherten migrationsrechtlichen Status haben, indem sie tiefere Sozialhilfeleistungen erhalten, die keine oder nur eine stark eingeschränkte soziale Teilhabe erlauben. Ein sachlicher Grund, der die Ungleichbehandlung gemäss der herrschenden Lehre und ständigen Rechtsprechung zu Art. 8 BV rechtfertigt, liegt nicht vor: Die Vorgabe des tieferen Unterstützungsansatzes soll zum einem zu einer schnell(er)en beruflichen Integration motivieren, um dem Staat Kosten zu sparen, zum anderen geht es um das migrationspolitische Motiv, durch die tiefen Unterstützungsansätze keine Anreize zum Zuzug in die Schweiz bzw. zum Verbleib in der Schweiz zu setzen (Berner Verwaltungsgericht, 100.2021.205U, 29.06.2022, E. 5.6). Insbesondere die migrationspolitische Argumentation wird vom Bundesgericht gestützt, indem die eigenständige Steuerung und Kontrolle der Zuwanderung als legitimes öffentliches Interesse bezeichnet wird, das auch Einschränkungsmöglichkeiten bei den Sozialleistungen rechtfertigt (vgl. zuletzt BGer, 8C_641/2023, 26. März 2024, Erw. 6.2 m.w.H.). Diese Spruchpraxis des Bundesgerichts erkennt, dass diese öffentlichen Interessen allenfalls bei Erwachsenen herangezogen werden mögen, bei Kindern, die von ihren Eltern und deren Verhalten abhängen, greifen sie hingegen als sachfremd ins Leere. Die Ungleichbehandlung verletzt daher Art. 8 BV und in ihrer sachlichen Unbegründetheit bei Kindern auch das **Willkürverbot** (Art. 9 BV), das u.a. darauf abzielt, grobe Gerechtigkeitsverletzungen wegen fehlender sachlicher Fundiertheit in Rechtsetzung und Rechtsanwendung zu vermeiden. Weiter untermauern lässt sich der Willkürvorwurf damit, dass weder die Kürzung an sich noch der Umfang der Kürzung auf empirischen und wissenschaftlichen Grundlagen fusst.

Darüber hinaus verlangt das **Verhältnismässigkeitsprinzip** (Art. 5 Abs. 2 BV) einen differenzierten Umgang mit dem Ausmass, um das der Unterstützungsansatz für vorläufig aufgenommene Personen unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegt. Die Vorgabe in Art. 82 Abs. 3 AsylG mag vom Wortlaut her grundsätzlich keine Ausnahme vom Grundsatz des tieferen Unterstützungsansatzes zulassen, dennoch ist mit einem Teil der Lehre (vgl. Müller 2019, S. 23ff.) zu fordern, dass auch bei klaren gesetzlichen Vorgaben Verhältnismässigkeitsüberlegungen angestellt werden, um unbillige, stossende Einzelfallanwendungen zu vermeiden, weil grundsätzlich jedes staatliche Handeln verhältnismässig sein muss. Im Fall eines andauernden, langjährigen Ausschlusses von Kindern von einem sozialen Existenzminimum sind alle Teilgehalte des Verhältnismässigkeitsprinzips verletzt: der Ausschluss vom sozialen Existenzminimum ist weder geeignet noch erforderlich, um die fiskal- und migrationspolitischen Regelungsziele zu erreichen, noch zumutbar im Sinne einer vernünftigen Zweck-Mittel-Relation, wenn an die belegten Langzeitfolgen von Armut bei Kindern gedacht wird.

Zwischenfazit

Während Flüchtlinge im Bedarfsfall Anspruch auf reguläre Sozialhilfe haben und der restlichen Bevölkerung diesbezüglich gleichgestellt sind, werden vorläufig Aufgenommene auch nach längerem Aufenthalt gleich wie Asylsuchende mit den tieferen Ansätzen der Asylfürsorge unterstützt, obwohl sie als Kriegs- und Gewaltvertriebene mehrheitlich längerfristig in der Schweiz verbleiben und sich abgesehen von ihrem rechtlichen Status in einer vergleichbaren Situation wie anerkannte Flüchtlinge befinden. Geflüchtete aus der Ukraine (Schutzstatus S) erhalten ebenfalls nur Asylfürsorge.

Von der Asylfürsorge unterstützte Kinder leben faktisch unter dem sozialen Existenzminimum. Dies hat negative Auswirkungen auf das Kindeswohl und die kindliche Entwicklung, erschwert ihre gesellschaftliche Integration und Teilhabe wesentlich und mindert die Zukunftsperspektiven dieser besonders vulnerablen Kinder, die aufgrund ihres Fluchthintergrunds und ihrer rechtlich unsicheren Lage zusätzlich belastet sind. Es handelt sich dabei auch nicht um eine marginale Gruppe. Geschätzt rund 3 von 10 mit Sozialhilfe unterstützte Kinder werden aktuell mit den Ansätzen der Asylfürsorge unterstützt.

Auch wenn das Asylgesetz vorgibt, dass die Ansätze der Asylfürsorge tiefer als jene der Sozialhilfe auszugestalten sind, so haben sich diese ebenfalls am sozialen Existenzminimum und damit eng am Grundbedarf für den Lebensunterhalt gemäss SKOS-Richtlinien zu orientieren. Die bestehenden beträchtlichen Unterschiede bei den Ansätzen der Asylfürsorge und dem Ausmass ihres Abstands gegenüber der regulären Sozialhilfe zwischen den Kantonen (und teils auch zwischen Gemeinden) legen eine weitgehend willkürliche Setzung nahe, losgelöst von Überlegungen bezüglich des tatsächlichen Lebensbedarfs der Betroffenen. Da es sich – abgesehen von der Nothilfe – um die tiefsten Ansätze innerhalb des gesamten sozial-staatlichen Systems handelt, wäre eine sorgfältige und fachlich fundierte Abstützung gerade hier besonders wichtig.

Die Rechte, die in der Kinderrechtskonvention niedergelegt sind, gelten ausnahmslos für alle Kinder. Sie sind demnach ohne diskriminierende Einschränkungen und unabhängig von der Herkunft des Kindes zu gewährleisten (Art. 2 Abs. 1 KRK). Dies ist nicht nur mit Blick auf Kinder in der Asylfürsorge relevant, sondern auch bei mit Nothilfe unterstützten Kindern. Die Nothilfe³⁵ ist kein Fokus der vorliegenden Studie,

³⁵ Keinen Anspruch auf Sozialhilfe, sondern lediglich auf Nothilfe haben Personen, die aufgrund eines rechtskräftigen negativen Asyl- und Wegweisungsentscheids oder eines Nichteintretensentscheids (NEE) die Schweiz zu verlassen haben. Diese ist gemäss Bundesvorgaben nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen (u.a. Gutscheine) zu gewähren. Nothilfe soll den in der Bundesverfassung verankerten Anspruch auf «die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind» sichern und beschränkt sich dazu gemäss Staatssekretariat für Migration auf einen «nicht einschränkbarer Minimalanspruch auf Nahrung, Kleidung und Unterkunft»

dennoch sind die vorgebrachten kinderrechtlichen Ausführungen grundsätzlich auch anwendbar auf die Situation von Kindern, die lediglich Nothilfe erhalten. Für eine ausführliche Darlegung der höchst prekären Lebenssituation von ausreisepflichtigen, nothilfebeziehenden Kindern und Jugendlichen in der Schweiz vgl. die Studie von Lannen et al. (2024). Eine kinderrechtliche Einordnung des Nothilferegimes basierend auf den Ergebnissen dieser Studie nehmen Amerelle und Zimmermann (2024) vor.

sowie «Zugang zu allen medizinischen Pflichtleistungen des KVG» ([Link](#)). Es handelt sich bei der Nothilfe folglich bewusst um kein «soziales» Existenzminimum, einzig das physische Überleben bis zum Verlassen der Schweiz soll gesichert werden.

Teil III: Abschluss und Empfehlungen

12 Schlussbemerkungen

Kinder und Jugendliche sind überdurchschnittlich von Armut betroffen. Die negativen Auswirkungen von Kinderarmut sind vielfältig und folgeschwer und machen sich in allen Lebensbereichen der betroffenen Kinder bemerkbar. Dazu zählen insbesondere eingeschränkte Bildungschancen, schlechtere Gesundheit sowie eine verringerte soziale Teilhabe. Kinderarmut verursacht dabei nicht nur grosses individuelles Leid, sondern führt auch zu erheblichen gesellschaftlichen Folgekosten. Massnahmen zur Bekämpfung von Kinderarmut sind daher auch aus ökonomischer Sicht eine sinnvolle Investition.

Die erhöhte Armutsgefährdung von Kindern spiegelt sich auch in einer höheren Sozialhilfequote wider. Im Jahr 2022 betrug diese bei unter 18-Jährigen 4,8 Prozent, was den höchsten Wert unter allen Altersgruppen darstellt. In absoluten Zahlen entspricht dies rund 76'000 Kindern, welche von der regulären Sozialhilfe (WSH) unterstützt werden. Die im Rahmen der Studie befragten Fachpersonen unterstreichen die Wichtigkeit, aber auch die Herausforderung, die spezifischen Bedürfnisse der Kinder von sozialhilfebeziehenden Eltern in der persönlichen Hilfe (Beratung und Begleitung) anzusprechen. Nur so können diese Bedürfnisse bei der Bemessung der Sozialhilfeleistungen angemessen berücksichtigt werden. Einhellig betonen die Fachpersonen, dass Kinder, die von der Sozialhilfe mitunterstützt werden, häufig Einschränkungen erfahren, insbesondere in Bezug auf ihre soziale Teilhabe sowie den Zugang zu schulischen Unterstützungsangeboten und ihre Bildungschancen.

Die vorliegende Studie hat aufgezeigt, dass die aktuellen Sozialhilfeleistungen für Kinder teilweise unzureichend sind, um ihnen einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten und ihre spezifischen Bedürfnisse zu decken. Dabei lassen sich grundsätzlich zwei Problemkreise unterscheiden. Zum einen die Bemessung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalts, der zentralen Komponente des sozialen Existenzminimums der Sozialhilfe, wobei insbesondere das Vorgehen bei der Übertragung des Referenzgrundbedarfs eines Einzelpersonenhaushalts auf Mehrpersonenhaushalte mittels der SKOS-Äquivalenzskala in vielerlei Hinsicht problematisch ist. Insbesondere erscheinen die angenommenen erzielbaren Skalen- und Verbundeffekte bei Mehrpersonenhaushalten unrealistisch hoch und die Gewichte für die weiteren Haushaltsmitglieder entsprechend zu gering. Auch fehlt eine nach Kindesalter abgestufte Bemessung, welche die tendenziell höheren und zusätzlichen Auslagen bei älteren Kindern berücksichtigt. Es ist zu befürchten, dass als Konsequenz der Grundbedarf bei Familienhaushalten zu tief angesetzt ist, um eine angemessene Existenzsicherung zu gewährleisten und eine strukturelle Unterdeckung besteht.

Zum anderen ist die Praxis bei der Ausrichtung von fördernden situationsbedingten Leistungen (SIL) zur Deckung der spezifischen Bedürfnisse von Kindern, welche für das Kindeswohl einen hohen Stellenwert haben, unbefriedigend. Diese ist in höchstem Masse uneinheitlich und variiert stark von Gemeinde zu Gemeinde. In Sozialdiensten, bei welchen das Bewusstsein für den zentralen Stellenwert fördernder SIL für das Kindeswohl fehlt und finanzpolitische Überlegungen dominieren, werden kinderspezifische fördernde SIL nur selten entrichtet. Ein Grund dafür ist auch, dass die entsprechenden SKOS-Richtlinien zu wenig konkret und zu unpräzise formuliert sind und sie deshalb als Entscheidungsgrundlage ungeeignet sind.

Wie dargelegt ist das soziale Existenzminimum für Kinder auch verfassungs- und völkerrechtlich geschützt. Die Bundesverfassung und internationale Abkommen wie die UNO-Kinderrechtskonvention anerkennen die besonderen Schutz- und Unterstützungsbedürfnisse von Kindern. Wie in der vorliegenden Studie verschiedentlich aufgezeigt wird, sind gewisse bestehende gesetzliche Regelungen und Richtlinien in der Sozialhilfe problematisch mit Blick auf diese verfassungs- und völkerrechtlich verankerten kinderrechtlichen Verpflichtungen. Es kommt hinzu, dass diese kinderrechtlichen Verpflichtungen im kantonalen

Sozialhilferecht oftmals nur unzureichend konkretisiert und in der Praxis der Sozialdienste teils zu wenig Berücksichtigung finden, u.a. auch weil das entsprechende Fachwissen fehlt.

Basierend auf den Erkenntnissen der Studie werden im folgenden abschliessenden Kapitel konkrete Handlungsempfehlungen formuliert, um die Situation von Kindern in der Sozialhilfe zu verbessern. Dazu gehören etwa die Erhöhung des Grundbedarfs für Familien mit Kindern, eine nach Kindesalter abgestufte Bemessung des Grundbedarfs, die Vereinheitlichung der Praxis der SIL-Bemessung bei Kindern sowie generell die bessere und systematische Berücksichtigung kinderspezifischer Bedürfnisse in der Sozialhilfe.

Diese Handlungsempfehlungen streben in ihrer Gesamtheit eine nachhaltige Verbesserung der Lebensqualität und sozialen Teilhabe von armutsbetroffenen Kindern in der Schweiz an, während gleichzeitig deren Zukunftsperspektiven gestärkt werden. Dies dient nicht nur dem Wohl der betroffenen Kinder, sondern trägt auch massgeblich zum langfristigen Wohlstand und zum Zusammenhalt der Gesellschaft bei.

13 Handlungsempfehlungen zu Kindern in der Sozialhilfe

Im Folgenden finden sich gebündelt die zentralen Empfehlungen, welche sich aus den gewonnenen empirischen, fachlichen und rechtlichen Erkenntnissen der vorliegenden Studie mit Blick auf Kinder und Jugendliche in der Sozialhilfe ableiten lassen. Hingewiesen sei an dieser Stelle auch ergänzend an die Empfehlungen der Mitwirkenden der Publikation zum Existenzminimum der Christoph-Merian-Stiftung (2024, 81ff), die allgemeiner gefasst sind oder andere Schwerpunkte setzen, jedoch ebenfalls beachtenswert sind.

I. Ansätze für Familien mit Kindern aus dem Referenzgrundbedarf realitätsnäher ableiten (SKOS-Äquivalenzskala)

Die genaue Ausgestaltung der verwendeten Äquivalenzskala zur Umrechnung des SKOS-Grundbedarfs für einen Einpersonenhaushalt auf Mehrpersonenhaushalte ist weit mehr als eine technische Frage. Sie bestimmt wesentlich die Höhe der Leistungen, welche Familien mit Kindern erhalten. Es bestehen verschiedene Kritikpunkte an der Ausgestaltung der SKOS-Äquivalenzskala in ihrer aktuellen Form, welche letztmals vor rund 20 Jahren einer wissenschaftlichen Prüfung unterzogen wurde. Kommt hinzu, dass die empirisch-statistische Ermittlung einer Äquivalenzskala ein höchst anspruchsvolles Unterfangen ist, deren Ergebnisse je nach verwendetem methodischem Ansatz und getroffenen Annahmen stark unterschiedlich ausfallen können. Die beiden folgenden Handlungsempfehlungen nehmen die zentralen Kritikpunkte auf und schlagen entsprechende Verbesserungen vor. Bei der Umsetzung ist dabei auf eine gute Abstimmung zu achten, da die Empfehlungen eng miteinander verknüpft und ihre Auswirkungen gemeinsam zu betrachten sind.

Wie in Kapitel 9 oben erwähnt, würde es sich anbieten, die bestehende Äquivalenzskala und mögliche Optimierungsvarianten im Rahmen einer wissenschaftlichen Studie einer vertieften Prüfung zu unterziehen und die Weiterentwicklung gestützt auf eine solche aktuelle und umfassendere empirische Grundlage in Angriff zu nehmen.

1. Mittels nach Alter abgestufter Bemessung des Grundbedarfs den unterschiedlichen Bedürfnissen von Kindern Rechnung tragen

Ein Kindergartenkind hat andere Bedürfnisse als ein Teenager, was sich monetär in mit zunehmendem Alter tendenziell steigenden Kinderkosten niederschlägt. Im Gegensatz zu anderen Existenzminima und Äquivalenzskalen in der Schweiz und international (Ergänzungsleistungen und betriebsrechtliches Existenzminimum in der Schweiz, Regelbedarf in Deutschland, modifizierte OECD-Skala) differenziert die Sozialhilfe bei der Bemessung des Grundbedarfs für Familien mit Kindern nicht nach deren Alter. Um den kinderspezifischen Bedürfnissen auf allen Altersstufen angemessen Rechnung zu tragen und auch aus juristischer Perspektive dem Differenzierungsgebot gerecht zu werden, ist das Alter der Kinder bei der Bemessung des Existenzminimums jedoch zwingend mit zu berücksichtigen.

Ein konkretes Modell dafür wäre noch auszuarbeiten. So könnte bspw. die Altersabstufung für Kinderbedarfe, wie sie bei den Ergänzungsleistungen zur Anwendung kommt, übernommen werden. Bei Kindern ab 11 Jahren wird dort ein höheres Gewicht als für jüngere Kinder angewandt.³⁶ Diese höheren Gewichte für weitere Haushaltsmitglieder ab 11 Jahren könnten relativ einfach in die bestehende SKOS-Skala eingefügt werden und die bestehenden Gewichte ergänzen. Der zusätzliche Vorteil einer solchen

³⁶ Das entsprechende Gewicht wäre bei der SKOS-Skala aus Konsistenzgründen auch für erwachsene weitere Haushaltsmitglieder zu verwenden, die nicht von Kindern unterschieden werden.

altersabgestuften Lösung wäre, dass damit auch die bemängelte stark degressive Ausrichtung der SKOS-Skala abgeschwächt würde – zumindest für Familien mit älteren Kindern.

2. Die Gewichte der SKOS-Skala für zusätzliche Haushaltsmitglieder sind zu erhöhen

Die SKOS-Äquivalenzskala ist im Vergleich zu anderen verwendeten Skalen ausgeprägt degressiv, d.h. die Gewichte für jedes zusätzliche Haushaltsmitglied verringern sich stark, was zu tieferen Ansätzen bei Mehrpersonenhaushalten führt, faktisch überwiegend Familien mit Kindern. Die wissenschaftliche Grundlage dafür ist bereits älteren Datums und zudem nicht so eindeutig, wie dies der Tragweite der SKOS-Äquivalenzskala bei der Bedarfsbemessung von Mehrpersonenhaushalten angemessen ist. Neuere Studien legen weiter nahe, dass Skalen- und Verbundeffekte durch gemeinsames Haushalten bei tiefen Einkommen niedriger ausfallen als bei mittleren und hohen Einkommen – ein Umstand, dem bei der empirischen Herleitung und Überprüfung der SKOS-Skala bisher kaum Gewicht beigemessen wurde.

Verschärft wird die Problematik dadurch, dass die 2016 vorgenommene Reduktion der Gewichte für Haushalte mit 6 und mehr Mitgliedern, welche faktisch (Paar-)Familien mit 4 und mehr Kindern betrifft, ohne solide fachliche Grundlage erfolgte. Es ist zu bezweifeln, dass ein um lediglich 209 CHF höherer Grundbedarf den Mehrbedarf der entsprechenden Familien für ein weiteres Kind tatsächlich zu decken vermag.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die aktuelle SKOS-Skala ihr eigentliches Ziel, einen konsistenten Lebensstandard zwischen den unterschiedlichen unterstützten Haushaltstypen sicherzustellen, nicht erfüllt. Weiter ist zu befürchten, dass bei Familienhaushalten die Ansätze beim Grundbedarf zu tief sind um eine angemessene Existenzsicherung zu gewährleisten und eine strukturelle Unterdeckung besteht. Ein Indiz dafür ist auch die von den befragten Fachpersonen gemachte Beobachtung, dass unterstützte kinderreiche Haushalte häufiger als andere Haushalte vor finanziellen Engpässen stehen.

Angeichts der unsicheren empirischen Grundlage der aktuell verwendeten Äquivalenzskala und der plausiblen Vermutung einer strukturellen Unterdeckung hinsichtlich des Grundbedarfs bei Mehrpersonenhaushalten ist zu erwägen, mindestens auf die verringerten Gewichte ab dem 6. Haushaltsmitglied, allenfalls auch bereits auf jene ab dem 4. Haushaltsmitglied zu verzichten, um den stark degressiven Charakter der SKOS-Skala abzuschwächen. Für eine solche Anpassung der Gewichte wären auch Erkenntnisse einer vertieften empirischen Überprüfung der SKOS-Äquivalenzskala im Rahmen einer wissenschaftlichen Studie hilfreich.

II. Angemessenheit des Referenzgrundbedarfs der Sozialhilfe sicherstellen

Aus dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt der Sozialhilfe für einen Einpersonenhaushalt leiten sich die Ansätze für alle weiteren Haushalte ab, auch für Familienhaushalte mit Kindern. Es ist deshalb mit Blick auf Kinder in der Sozialhilfe sicherzustellen, dass dieser Ausgangspunkt der Bedarfsbemessung aktuell und sachgerecht ist und somit zur Deckung des sozialen Existenzminimums ausreichend ist.

3. Empirische Ermittlung des Grundbedarfs regelmässig vornehmen und dabei Bemessungsverfahren weiterentwickeln

Der geltende Grundbedarf für einen Einpersonenhaushalt basiert nur näherungsweise auf dem berechneten Wert, wie er im statistisch-empirischen Bemessungsverfahren ermittelt wird. In den 2010er-Jahren durchgeführte Berechnungen basierend auf jeweils aktuellen Daten kamen zum Schluss, dass der Grundbedarf um rund 10 Prozent zu tief angesetzt war (BFS 2014, Stutz et al. 2018). Eine weitere Überprüfung oder eine Neuermittlung fanden seit damals keine mehr statt, dies wäre überfällig. Grundsätzlich ist eine

Neuermittlung des Grundbedarfs basierend auf den verfügbaren aktuellen empirischen Daten in einem festen Rhythmus anzustreben. In Deutschland findet ein solches sogenanntes «Rebasing» des Regelbedarfs regelmässig alle 5 Jahre statt, in der Schweiz wäre dies mit der verwendeten Datengrundlage, der Haushaltsbudgeterhebung (HABE) des Bundesamts für Statistik etwa alle 3, 6, oder 9 Jahre möglich.

Eine Neuermittlung wäre gleichzeitig dazu zu nutzen, das bestehende methodische Verfahren zur Ermittlung des Grundbedarfs weiterzuentwickeln. So ist insbesondere fraglich, ob Haushalte, die sich bezüglich ihrer Konsumausgaben auf dem Durchschnitt der einkommensärmsten 10 Prozent befinden, tatsächlich die geeignete Referenzgruppe sind. Für die Referenzgruppe muss nämlich plausibel angenommen werden können, dass ihr soziales Existenzminimum gewährleistet ist und sie sich nicht in einer Mangellage befinden. In der Schweiz wurde für die Bemessung des Grundbedarfs in den 1990ern dazu noch auf die unteren 20 Prozent des Einkommensspektrums referenziert, in Deutschland ist für die Ermittlung des Regelbedarfs die relevante Einkommensschicht ebenfalls weniger eng definiert.

Eine breiter gefasste Referenzgruppe hätte zusätzlich den gewichtigen methodischen Vorteil von höheren Fallzahlen und damit einer geringeren stichprobenbedingten statistischen Unsicherheit der Ergebnisse, sowie einer Entschärfung des Problems der Zirkelschluss-Haushalte. Auch weitere aus methodischer Sicht problematische Aspekte des aktuellen Verfahrens wären bei der Gelegenheit zu hinterfragen, wie etwa die vorgenommenen zahlreichen Streichungen von Einzelpositionen im SKOS-Warenkorb ohne entsprechenden Ausgleich (Stichwort Substitutionsbeziehungen).

III. Mehr Klarheit und Verbindlichkeit hinsichtlich der Entrichtung kinderspezifischer situationsbedingter Leistungen (SIL)

Situationsbedingte Leistungen spielen eine wesentliche Rolle bei der Deckung der spezifischen Bedürfnisse von Kindern in der Sozialhilfe. Die SKOS-Richtlinien sind in Bezug auf die Handhabung der SIL – insbesondere bei fördernden SIL – relativ offen und knapp formuliert und sie gewähren viel Ermessensspielraum. Dies ermöglicht einerseits Flexibilität im Einzelfall, andererseits ist dies auch eine Ursache für die stark unterschiedliche und teils restriktive Praxis der Sozialdienste bei der Ausrichtung von kinderspezifischen situationsbedingten Leistungen. Die Ausrichtung der kinderspezifischen SIL hängt stark von der Haltung und dem Fachwissen der Sozialdienste bzw. der Gemeinden und den dort zuständigen Personen ab.

4. Die SKOS-Richtlinien zu fördernden SIL für Kinder sind stärker zu konkretisieren

Um den Sozialdiensten und den einzelnen Sozialarbeitenden eine stärkere Orientierungshilfe zu geben, eine transparentere und fairere Entscheidungsfindung zu begünstigen und die SIL als wirksames Instrument zur Förderung der sozialen Teilhabe und positiven Entwicklung der mitunterstützten Kinder zu stärken, sind die SKOS-Richtlinien zu fördernden SIL stärker zu konkretisieren und präziser auszuformulieren. Welche konkreten Auslagen für Kinder sind völker- und verfassungsrechtlich geboten und daher im Rahmen der SIL zu übernehmen? Unter welchen Bedingungen und nach welchen Kriterien? Und in welchem üblichen Umfang jeweils? Als bewährte und praxiserprobte Grundlagen zur Beantwortung dieser Fragen bieten sich bereits bestehende entsprechende Richtlinien in einzelnen Kantonen und Sozialdiensten an (kantonale Sozialhilfehandbücher, dienstinterne Leitfäden).

Um die Grundausrichtung und den Rahmen der Konkretisierung zum Ausdruck zu bringen, sind den Richtlinien und Weisungen zudem jeweils eine kurze Einleitung zu kinderspezifisch relevanten völker- und verfassungsrechtlichen Ansprüchen und Geboten voranzustellen.

5. Einführung einer kinderspezifischen Pauschale prüfen

Es ist zu prüfen, ob anstelle der situationsbedingten Kostenübernahmen für bestimmte kinderspezifische Leistungen alternativ eine entsprechende monatliche Pauschale entrichtet werden soll. Damit würde nicht nur die Problematik der uneinheitlichen SIL-Handhabung entschärft, auch der administrative Aufwand bei der SIL-Gutsprache würde entfallen und die Eigenverantwortung und Autonomie der betroffenen Familien gestärkt.

Ein Beispiel hierfür ist die ab 2025 im Kanton Genf vorgesehene Pauschale von monatlich 60 CHF für das erste Kind, 40 CHF für jedes weitere Kind, welche von den unterstützten Familien eigenverantwortlich für definierte kinderspezifische Bedürfnisse eingesetzt werden kann. Die Höhe der Pauschale basiert auf den mittleren monatlichen Ausgaben in Bereichen wie Freizeitaktivitäten (Sport, Musik), Ferien- und Schullager sowie Nachhilfe/schulische Unterstützung. Auch im Rahmen der Grundsicherung in Deutschland bestehen kinderspezifische Pauschalen für Bildung und soziale Teilhabe. Teilweise ist dafür ein einfacher Nachweis erforderlich, wie bspw. eine Mitgliedschaft. Mit Blick auf die Integration von Jugendlichen wurde in der Sozialhilfe der Schweiz noch Ende der 1990er bei Familienhaushalten mit Jugendlichen (Haushalte mit drei Personen über 16 Jahren) ein Zuschlag zum Grundbedarf in Höhe von monatlich 200 CHF entrichtet (Hänzi 2011, 245), das Instrument einer Pauschale zur Förderung der Teilhabe von Kindern und Jugendlichen wäre somit nicht gänzlich neu.

6. Bewusstsein schärfen und Fachwissen ausbauen in den Sozialdiensten hinsichtlich der Bedürfnisse und Rechte von Kindern

Nur weil SIL nicht pauschal entrichtet werden, sondern im Einzelfall nach Ermessen ausbezahlt sind, heisst dies nicht, dass sie eine fakultative Leistung eines Sozialdienstes sind oder die Auszahlungspraxis einzig von finanzpolitischen Gesichtspunkten geleitet erfolgen darf. Die Ermessensentscheide sind vielmehr völkerrechts- und verfassungskonform, d.h. so zu fällen, dass sie mit Grundrechten (wie dem Anspruch auf Förderung der Entwicklung oder die Menschenwürde), Verfassungsgrundsätzen (insbes. dem Verhältnismässigkeitsprinzip) oder programmatischen Normen und Konzepten (Chancengleichheit, Kindeswohl, Sozialziele) vereinbar sind.

Vor diesem Hintergrund gilt es, Mitarbeitende, Leitungspersonen und politische Vorstehende in den Sozialdiensten gezielt auch bezüglich der besonderen Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen und deren Rechte weiterzubilden, auf deren Grundlage diese Ansprüche ihre Verbindlichkeit erlangen. Insbesondere muss das Bewusstsein der Fachpersonen geschärft werden, dass bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, gemäss Art. 3 Abs. 1 der Kinderrechtskonvention das übergeordnete Kindesinteresse vorrangig zu berücksichtigen ist.

Die grundsätzliche Bereitschaft zur Finanzierung kinderspezifischer Bedürfnisse allein reicht nicht, sie müssen auch erkannt werden. Damit steht auch die persönliche Hilfe in der Pflicht. Generell ist in der Sozialhilfe ein stärkerer Fokus auf kinderspezifische Bedürfnisse, insbesondere der sozialen Teilhabe und der Förderung, zu legen. Die Situation und Bedürfnisse der Kinder sind in den Gesprächen mit den unterstützten Eltern als auch, soweit sinnvoll, mit den Kindern selber in geeigneter Form und in einem angemessenen Rahmen zu thematisieren. Entsprechende Leistungen der Sozialhilfe, etwa bezüglich fördernder Freizeitaktivitäten oder Nachhilfe, sind proaktiv zu kommunizieren. Generell ist das Kindeswohl bei der sozialarbeiterischen Begleitung systematisch mit zu bedenken und in den Strukturen und Verfahren eines Sozialdienstes verbindlich zu verankern (bspw. Formulare, Leitfäden, Checklisten usw.). Hingewiesen sei an dieser Stelle auch auf die Empfehlungen zum Umgang mit Kindern in der Sozialhilfe in Garcia Delahaye et al. (2024, 27f; vgl. auch ZESO 2/24, 6f).

7. Grundlagen für den Einbezug von Kindern in der persönlichen Hilfe schaffen (Partizipation)

In der UNO-Kinderrechtskonvention wird festgehalten, dass Kinder ein Recht darauf haben, ihre Meinung frei zu äussern zu Angelegenheit, von denen sie berührt werden (Art. 12). In der Praxis werden Kinder in der Sozialhilfe jedoch selten in die Beratung (persönliche Hilfe) einbezogen. Neben der Sicherung der Kinderrechte ermöglicht der Einbezug der Kinder in der persönlichen Hilfe, diese transparent über die Situation der Familie zu informieren und ihre individuellen Bedürfnisse besser zu erfassen. Gleichzeitig sind aber die Eltern die zuständigen Personen und diejenigen, welche die Sozialhilfe beziehen, und die Kinder sollen so weit wie möglich davor geschützt werden, sich mit den finanziellen Sorgen der Eltern befassen zu müssen.

Um einen situations- und altersgerechten Einbezug von Kindern zu fördern, sind für die Sozialdienste geeignete Orientierungshilfen und Grundlagen zu schaffen. Dazu können Leitlinien, good practice-Beispiele, innovative Idee und Erfahrungen zusammengetragen und ausgetauscht werden und Schulungen, zum Beispiel zur Gesprächsführung mit Kindern, durchgeführt werden. Es kann auch auf Erfahrungen aus angrenzenden Bereichen wie dem Kinderschutz zurückgegriffen werden. Insgesamt ist in der Sozialhilfe das Bewusstsein, Kinder als Rechtssubjekte mit eigenen Bedürfnissen und Würde zu sehen, zu schärfen.

IV. Weitere Empfehlungen zur Sozialhilfe

8. Kinderspezifische Normen explizit im kantonalen Sozialhilferecht verankern

Die verfassungs- und völkerrechtliche Verankerung des sozialen Existenzminimums von Kindern strahlt auch auf die kantonalen Gesetzgeber aus, die verpflichtet sind, kinderspezifische Aspekte beim Erlass von Sozialhilferecht mit zu berücksichtigen. Eine kursorische Durchsicht des kantonalen Sozialhilferechts zeigt, dass das geltende Recht die Berücksichtigung kinderspezifischer Interessen weitestgehend der Rechtsanwendung überlässt und nur vereinzelt sozialhilferechtliche Normen bestehen, die explizit Kinder ansprechen: In den Kantonen Uri³⁷ und Zürich³⁸ finden sich allgemeine deklaratorische Zielbestimmungen, wonach die wirtschaftliche Sozialhilfe Kindern und Jugendlichen eine den Bedürfnissen angepasste Pflege und Erziehung sowie eine ihren Fähigkeiten entsprechende persönliche Förderung und Ausbildung ermöglichen soll, der Kanton Neuenburg erhöht auf Verordnungsebene den monatlichen Grundbedarf um 50 CHF je Kind im Haushalt.³⁹

Daraus fliesst die Empfehlung an die Kantone zu prüfen, inwieweit generell-abstrakte Vorgaben auf Gesetzes- und Verordnungsebene formuliert werden können, die kinderspezifische Interessen zum Ausdruck bringen. Dabei kann es sich sowohl um einen allgemeinen Auftrag, kinderspezifische Bedürfnisse zu berücksichtigen, wie um spezifische Teilaspekte des sozialen Existenzminimums für Kinder handeln.

9. Dem Nichtbezug von Sozialhilfe auch bei Familien mit Kindern entgegenwirken

Leistungen der sozialen Mindestsicherung werden nicht von allen bezogen, die darauf Anspruch haben. Ein Nichtbezug kann zur Folge haben, dass sinnvolle Unterstützungsmassnahmen nicht oder nur verspätet erfolgen mit entsprechenden negativen Folgen. Kinder und Jugendliche sind überproportional von Nichtbezug von Sozialhilfe betroffen: Entsprechende Untersuchungen zeigen, dass geschätzt fast ein Drittel

³⁷ Art. 28 Abs. 2 SHG-UR (Gesetz vom 28. September 1997 über die öffentliche Sozialhilfe; RB 20.3421).

³⁸ §15 Abs. 3 SHG-ZH (Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981; LS 851.1).

³⁹ Art. 3a ANCAM (Arrêté du 4 novembre 1998 fixant les normes pour le calcul de l'aide matérielle ; RSN 831.02).

aller prinzipiell anspruchsberechtigten Kinder zwischen 0 und 16 Jahren nicht von der Sozialhilfe unterstützt werden (Hümbelin et al. 2023).

Die Gründe für den Nichtbezug können formelle Hürden bei der Geltendmachung des Anspruchs sein, aber auch Unkenntnis oder Ängste vor negativen Konsequenzen. Solcher unfreiwilliger Nichtbezug widerspricht sozialstaatlichen Grundsätzen und verlangt proaktives Handeln der öffentlichen Hand. Entsprechende Handlungsempfehlungen finden sich in Hümbelin und Richard (2022), wie regelmässige Erhebungen zum Nichtbezug und die systematische Prüfung, in welchem Ausmass Anspruchsberechtigte erreicht werden. Weiter fordern sie die Überprüfung und Optimierung des administrativen Prozesses der Antragstellung wie auch eine zielgruppengerechte Kommunikation. Hier sehen sie die zuständigen Behörden in der Pflicht, aufzuklären und proaktiv wie auch in einfacher Sprache zu kommunizieren. Einer effektiven Armutsbekämpfung abträglich ist auch, dass der Bezug von Sozialhilfe ausländerrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen kann (Rückstufung oder Verlust des Aufenthaltsrechts) und so betroffene Personengruppen davon abhält, sich im Bedarfsfall und frühzeitig Unterstützung zu holen.

10. Ansprüche der Kinder im Rahmen der sozialen Existenzsicherung nicht auf zivilgesellschaftliche Akteure abwälzen

Weil der Grundbedarf knapp bemessen ist und situationsbedingte Leistungen oftmals nur in einer eingeschränkten Anzahl von wohldefinierten Situationen gesprochen werden oder nicht ausreichen, nehmen Gelder von Stiftungen, Hilfswerken oder anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren eine wichtige Rolle zur Deckung der kinderspezifischen Bedürfnisse ein. Diese bedeutende Rolle der Zivilgesellschaft ist anzuerkennen. Die Möglichkeit der Unterstützung durch zivilgesellschaftliche Akteure darf jedoch nicht dazu führen, dass Leistungen, welche eigentlich zum Kernbereich der sozialen Existenzsicherung für Kinder gehören, wie die Förderung der sozialen Teilhabe, von den Sozialdiensten aus finanziellen Überlegungen systematisch auf private Organisationen abgewälzt werden.

11. Mitsanktionierung von Kindern verhindern

Wird nach einer Pflichtverletzung eine Kürzung von Sozialhilfeleistungen als Sanktion ausgesprochen, so kann bei deren Umsetzung faktisch in der Regel nicht sichergestellt werden, dass sie ausschliesslich den fehlbaren Elternteil oder die fehlbaren Eltern trifft, sodass Kinder oft unbeabsichtigt mitsanktioniert werden. Um die verfassungsmässigen Rechte von Kindern in der Sozialhilfe zu wahren, sind sozialhilferechtliche Regelungen zu prüfen, die eine solche Mitsanktionierung von Kindern verhindern oder zumindest abschwächen (z.B. eine mildere Maximalsanktion, wenn Kinder im gleichen Haushalt mitbetroffen sind).

V. Empfehlungen zu weiteren Leistungen der sozialen Sicherheit

12. Mit Blick auf die mitunterstützten Kinder sind die Ansätze in der Asylfürsorge existenzsichernd auszugestalten

Kinderspezifischen Bedürfnissen hinsichtlich der sozialen Existenzsicherung ist auch im Asyl- und Flüchtlingsbereich Rechnung zu tragen. Von der Asylfürsorge unterstützte Kinder leben faktisch jedoch mehrheitlich unter dem sozialen Existenzminimum. Dies hat negative Auswirkungen auf das Kindeswohl, erschwert die gesellschaftliche Integration und Teilhabe dieser Kinder und mindert ihre Bildungs- und Aufstiegschancen.

Auch wenn das Asylgesetz vorgibt, dass die Ansätze der Asylfürsorge tiefer als jene der Sozialhilfe auszugestalten sind, so haben sich diese ebenfalls am sozialen Existenzminimum und damit eng am Grundbedarf für den Lebensunterhalt gemäss SKOS-Richtlinien zu orientieren. Eine angemessene Existenzsicherung

ist nicht zuletzt eine wichtige Voraussetzung dafür, dass sich diese Menschen integrieren und am gesellschaftlichen Leben teilnehmen können. Die bestehenden beträchtlichen Unterschiede bei den Ansätzen der Asylfürsorge und dem Ausmass ihres Abstands gegenüber der regulären Sozialhilfe zwischen den Kantonen (und teils auch zwischen Gemeinden) legen eine weitgehend willkürliche Setzung nahe, losgelöst von Überlegungen bezüglich des tatsächlichen Lebensbedarfs der Betroffenen.

Asylfürsorge wird auch nicht nur kurzfristig ausgerichtet, wie dies teils irrtümlich angenommen wird, sondern mit ihr werden auch vorläufig aufgenommenen Personen (VAP) unterstützt. Dabei handelt es sich oftmals um Kriegs- und Gewaltvertriebene, die mehrheitlich längerfristig in der Schweiz verbleiben und sich abgesehen von ihrem rechtlichen Status in einer vergleichbaren Situation wie anerkannte Flüchtlinge befinden, die Anspruch auf reguläre Sozialhilfe haben.

Dem Ziel einer existenzsichernden Asylfürsorge förderlich wäre eine bessere fachliche Abstützung sowie eine Vereinheitlichung der stark unterschiedlichen Ansätze, allenfalls mittels der Erarbeitung nationaler Richtlinien für die Asylfürsorge, in vergleichbarer Weise wie jene der SKOS für die reguläre Sozialhilfe.

Auch wenn die Nothilfe kein Fokus der vorliegenden Studie ist, so sind die hier angestellten Überlegungen grundsätzlich auch relevant für Kinder, welche aufgrund eines rechtskräftigen negativen Asyl- oder Wegweisungsentscheids von der Sozialhilfe ausgeschlossen sind und nur noch Nothilfe erhalten. Die Rechte, die in der Kinderrechtskonvention niedergelegt sind, gelten ausnahmslos für alle Kinder. Sie sind demnach ohne diskriminierende Einschränkungen und unabhängig von der Herkunft des Kindes zu gewährleisten. (Art. 2 Abs. 1 KRK). Für eine ausführliche Darlegung der höchst prekären Lebenssituation von ausreisepflichtigen, nothilfebeziehenden Kindern und Jugendlichen in der Schweiz vgl. die Studie von Lannen et al. (2024), eine kinderrechtliche Einordnung des Nothilferegimes nehmen Amerelle und Zimmermann (2024) vor.

13. Vorgelagerte Sozialleistungen stehen bei der sozialen Existenzsicherung von Kindern ebenfalls in der Pflicht

Die angemessene soziale Existenzsicherung von Kindern zu gewährleisten und insbesondere ihre gesellschaftliche Teilhabe zu fördern ist eine sozialstaatliche Kernaufgabe, die nicht von der Sozialhilfe allein zu bewältigen ist. Entsprechend sind auch vorgelagerte Leistungen daraufhin zu überprüfen, inwiefern sie zu diesen Zielen verstärkt beitragen können und wo allfälliger Verbesserungsbedarf besteht.

Insbesondere die in einigen Kantonen eingeführten Familien-Ergänzungsleistungen sind – sofern angemessen ausgestaltet – ein effektives Instrument zur Bekämpfung der Armut von Kindern. Nicht zuletzt wird durch diese auch die Sozialhilfe als unterstes Netz der sozialen Sicherheit entlastet.

14. Bemühungen zur Prävention von Kinderarmut sind zu verstärken, namentlich zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Neben der Gewährleistung einer angemessenen sozialen Existenzsicherung von armutsbetroffenen Kindern ist auch möglichst zu verhindern, dass Kinder sich in einer solchen Lage wiederfinden. Kinder sind finanziell von ihren armutsbetroffenen Eltern abhängig. Wirksame Massnahmen zur allgemeinen Armutsprävention, wie etwa die Förderung von Bildungschancen ab der frühen Kindheit bis ins Erwachsenenalter, leisten deshalb auch hierfür einen wichtigen Beitrag.

Besonders häufig von Familienarmut betroffen sind Alleinerziehende und Familien mit mehreren und insbesondere jungen Kindern. Mit Blick spezifisch auf die Prävention von Familienarmut ist deshalb entscheidend, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu fördern, damit betreuende Eltern und insbesondere Mütter nicht aus dem Arbeitsmarkt gedrängt werden. Entscheidend für die Vereinbarkeit ist ein gut ausgebautes sowie erschwingliches Angebot an familienergänzender Betreuung.

Literaturverzeichnis

- Aebi-Müller, R.E. (2021). Familienrechtlicher Unterhalt in der neusten Rechtsprechung. Die aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Unterhaltsberechnung und deren Bedeutung für die Praxis. *Jusletter* 3, Mai.
- Akkaya, G. (2015). Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe. Ein Leitfaden für die Praxis. Luzern: Interact-Verlag.
- Amarelle, C. & Zimmermann, N. (2024): *Das Nothilferegime und die Rechte des Kindes. Rechtsgutachten und Studie zur Vereinbarkeit mit der schweizerischen Bundesverfassung und der Kinderrechtskonvention*. Herausgegeben von der Eidgenössischen Migrationskommission EKM. Bern.
- Amstutz, K. (2002). Das Grundrecht auf Existenzsicherung. Bern: Stämpfli Verlag AG.
- Amt für Jugend und Budgetberatung Kanton Zürich (2023). Kinderkosten-Tabelle. Zürich.
- Asefaw, F., Bombach, C., & Woeckel, L. (2018). In der Schweiz lebende Minderjährige mit Fluchterfahrungen. *Swiss Archives of Neurology, Psychiatry and Psychotherapy*.
- Bauer, T. (1998). Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz Mitte der Neunziger Jahre. Beiträge zur sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 10/98. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV).
- Becker, I. (2021). Sicherung des Existenzminimums mit Regelleistungen—Kritische Anmerkungen und Reformüberlegungen zu Hartz IV und zum Familienlastenausgleich. In F. Blank, C. Schäfer & D. Spannagel (Hrsg.), *Grundsicherung weiterdenken* (S. 61–84). Transcript Verlag.
- Bertram, H. (2013). *Reiche, kluge, glückliche Kinder? Der UNICEF Bericht zur Lage der Kinder in Deutschland*. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.
- Beyeler, M., Coullery, P., Richard, T., & Hobi, L. (2023). *Sozialhilfe in Schweizer Städten. Die Kennzahlen 2022 im Vergleich*. Winterthur: Städteinitiative Sozialpolitik.
- Bischof, S., Kaderli, T., Liechti L., & Guggisberg J. (2023). Die wirtschaftliche Situation von Familien in der Schweiz – Die Bedeutung von Geburten sowie Trennungen und Scheidungen. Beiträge zur sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 01/23. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Bochsler, Y., Ehrler, F., Fritschi T., Gasser, N., Kehrli, C., Knöpfel, C., & Salzgeber, R. (2015). Wohnversorgung in der Schweiz. Bestandsaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und in prekären Lebenslagen. Beiträge zur sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 15/15. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Bos, W., Wendt, H., Köller, O., & Selter, C. (2012). *TIMSS 2011. Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich*. Münster: Waxmann.
- Bundesamt für Statistik BFS (2016). Mütter auf dem Arbeitsmarkt. Neuchâtel: BFS.
- Bundesamt für Statistik BFS (2020). Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2018. Neuchâtel: BFS.
- Bundesamt für Statistik BFS (2022a). Haushaltsbudgeterhebung 2015–2017. Kommentierte Ergebnisse und Tabellen. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik BFS (2022b). Soziale Situation, Wohlbefinden und Armut. [Online verfügbar](#).

- Bundesamt für Statistik BFS (2024a). Armutsgefährdung. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/armut-deprivation/armutsgefaehrderung.html> (abgerufen am 18.03.2024).
- Bundesamt für Statistik BFS (2024b). Wirtschaftliche Sozialhilfe. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende/wirtschaftliche-sozialhilfe.html> (abgerufen am 15.04.2024).
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend BMFSFJ (2010). *Eltern wollen Chancen für ihre Kinder. Anhaltspunkte aus der aktuellen Forschung. Monitor Familienforschung 23*. Berlin.
- Butterwege, C., Klundt, M., & Belke-Zeng, M. (2005). *Kinderarmut in Ost- und Westdeutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Butterwege, C., Holm, K., Imholz, B., Klundt, M., & Michels, Caren (2013). *Armut und Kindheit. Ein regionaler, nationaler und internationaler Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Chassé, K. A., Zander, M., & Rasch, K. (2003). Kindererleben in Armutslagen – Ergebnisse einer empirischen Studie. In K.A. Chassé, M. Zander & K. Rasch (Hrsg.), *Meine Familie ist arm: Wie Kinder im Grundschulalter Armut erleben und bewältigen* (S. 112-211). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. <https://www.cms-basel.ch/online-publikationen/existenzminimum> (abgerufen am 20.06.2024)
- Christoph-Merian-Stiftung (Hg.) (2024). *Existenzminimum – Überblick, Analysen und Empfehlungen von Fachpersonen und Betroffenen*. Basel.
- Coullery, P. (2019). Der Verfassungsanspruch auf existenzsichernde Leistungen. In: Jusletter vom 25. März 2019.
- Coullery, P., & Studer, M. (2024). Verfassungs- und völkerrechtliche Rahmung des schweizerischen Sozialhilferechts: Stand der Debatte und Denkanstösse, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 2024*, 287-310.
- Dudel, C., Garbuszus, J. M., Ott, N., & Werding, M. (2014). Überprüfung der Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der EVS 2008. ZEFIR-Forschungsbericht 5. Ruhr-Universität Bochum.
- Dudel, C., Garbuszus, J. M., Ott, N., & Werding, M. (2017). Regelbedarfsermittlung für die Grundsicherung: Perspektiven für die Weiterentwicklung. *Sozialer Fortschritt*, 433-450.
- Dudel, C., Garbuszus, J. M., & Schmied, J. (2021). Assessing differences in household needs: a comparison of approaches for the estimation of equivalence scales using German expenditure data. *Empirical Economics*, 60(4), 1629-1659.
- Egli, P., & Schweizer, R. J. (2023). Art. 41. In: Ehrenzeller/Egli et al. *Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar*. 4. Aufl. Zürich: Dike/Schulthess.
- Engels, D., & Thielebein, C. (2011). Lebenslagen in Deutschland – Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung: *Zusammenhang von sozialer Schicht und Teilnahme an Kultur-, Bildungs- und Freizeitangeboten für Kinder und Jugendliche*. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Fluder, R., Hümbelin, O., Luchsinger, L., & Richard, T. (2020). Ein Armutsmonitoring für die Schweiz: Modellvorhaben am Beispiel des Kantons Bern. Caritas und Berner Fachhochschule BFH.
- Garbuszus, J. M., Ott, N., Pehle, S., & Werding, M. (2021). Income-dependent equivalence scales: A fresh look at German micro-data. *The Journal of Economic Inequality*, 19(4), 855–873.
- Garcia Delahaye, S., Dubath, C., Patrizi, E., & Stanić, P. (2024). La pauvreté en héritage : un fatalité ? Donne une place aux enfants a l'aide sociale. ARTIAS Dossier du mois.

- Gärtner, L. (2012). Wie gross ist die Kinderarmut in der Schweiz? In I. Meyer (Hrsg.), *Sozialalmanach 2012. Arme Kinder* (S. 92-111). Luzern: Caritas Schweiz.
- Gerfin, M. (2004). Schlussbericht Evaluation der Richtlinien der SKOS (3. Juni 2004). Zuhanden der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Volkswirtschaftliches Institut, Universität Bern.
- Gerfin, M., Leu, R. E., & Schwendener, P. (1994). Ausgaben-Äquivalenzskalen für die Schweiz. Theoretische Ansätze und Skalen aufgrund der Verbrauchserhebung 1990. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik (BFS).
- Gerfin, M., Stutz, H., Oesch, T., & Strub, S. (2009). Kinderkosten in der Schweiz. Universität Bern, Büro BASS. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik (BFS).
- Gerfin, M., & Wanzenried, G. (2001). Ausgaben-Äquivalenzskalen für die Schweiz. Eine ökonomische Untersuchung der Einkommens- und Verbrauchserhebung 1998 (EVE 98). Neuchâtel: Bundesamt für Statistik (BFS).
- Gmür, D. (2022). Persönliche Hilfe in Notlagen. Zürich/Basel/Genf: Schulthess Juristische Medien AG.
- Guggisberg, J., & Gerber, C. (2022). *Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz* [Im Auftrag der Charta Sozialhilfe Schweiz und der Eidgenössischen Migrationskommission EKM]. Bern: Büro BASS.
- Hänzi, C. (2011). *Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz*. Basel: Helbing Lichtenhahn.
- HBSC-Studienverbund Deutschland (2015). Studie Health Behaviour in School-aged Children – Faktenblatt „Fernsehkonsument an Schultagen von Kindern und Jugendlichen“.
- Heckman, J. J. (2012). Invest in early childhood development: Reduce deficits, strengthen the economy. *The Heckman Equation*, 7(1-2).
- Heusser, C., Stutz, H., & König, A. (2022). *Auswertung der BSV-Kantonsbefragung zur Bekämpfung von Kinderarmut* [Im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen BSV]. Bern: Büro BASS.
- Hirsch, D. (2023). The cost of child poverty in 2023. London: Child Poverty Action Group.
- Hock, B., Holz, G., & Wüstendörfer, W. (2000). *Frühe Folgen – langfristige Konsequenzen? Armut und Benachteiligung im Vorschulalter*. Frankfurt am Main: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.
- Hofmann, C., Nadaj, E., & Sommerfeld, P. (2001). Verstecktes Leiden unter Armut. Wie betroffene Kinder und ihre Eltern die Situation wahrnehmen und bewältigen. Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz, Reihe A: Discussion Paper.
- Höglinger, D., & Guggisberg, J. (2023). *Die Bestimmung des sozialen Existenzminimums. Grundlagenstudie zu den unterschiedlichen Ansätzen, Berechnungsmethoden und den Weiterentwicklungsmöglichkeiten in vergleichender Perspektive* [Im Auftrag der Christoph-Merian-Stiftung Basel]. Bern: Büro BASS.
- Höglinger, D., & Guggisberg, J. (2024). Sozialforschung. In Christoph-Merian-Stiftung (Hg.), *Existenzminimum – Überblick, Analysen und Empfehlungen von Fachpersonen und Betroffenen*. Basel. <https://www.cms-basel.ch/online-publikationen/existenzminimum/sozialforschung-2> (abgerufen am 20.06.2024)
- Hölscher, P. (2003). *Immer musst du hingehen und praktisch betteln. Wie Jugendliche Armut erleben*. Frankfurt am Main: Campus.

- Holz, G. (2006). Lebenslagen und Chancen von Kindern in Deutschland. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 26(01): 3-10.
- Holz, G., Richter, A., Wüstendörfer, W., & Giering, D. (2006). *Zukunftschancen für Kinder!? – Wirkung von Armut bis zum Ende der Grundschulzeit. Endbericht der dritten AWO-ISS-Studie im Auftrag der Arbeiterwohlfahrt*. Frankfurt am Main: AWO Bundesverband e.V.
- Holz, G., & Skoluda, S. (2003). *Armut im frühen Grundschulalter. Vertiefende Untersuchung zu Lebenssituation, Ressourcen und Bewältigungshandeln von Kindern*. Frankfurt am Main: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.
- Hümbelin, O., & Richard, T. (2022). Erreicht der Sozialstaat seine Bürger*innen?. *impuls: Magazin des Departements Soziale Arbeit* 1(1), 17-21.
- Hümbelin, O., Fluder, R., & Richard, T. (2022). *Armutsmonitoring im Kanton Basel-Landschaft: Bericht zuhnden des kantonalen Sozialamtes Basel-Landschaft*. Berner Fachhochschule, Soziale Arbeit. <https://arbor.bfh.ch/17819/> (abgerufen am 18.03.2024).
- Hümbelin, O., Elsener, N., & Lehmann O. (2023). *Nichtbezug von Sozialhilfe in der Stadt Basel, 2016 – 2020*. Bern: Berner Fachhochschule.
- Kantonaes Sozialamt Kanton Zürich (2024). Sozialhilfhandbuch. <https://www.zh.ch/de/soziales/sozialhilfe/sozialhilfhandbuch.html> (abgerufen am 18.03.2024).
- Klocke, A., & Lampert, T. (2005). *Armut bei Kindern und Jugendlichen. Gesundheitsberichterstattung des Bundes*. Berlin: Robert Koch-Institut.
- Kiener, R., Kälin, W., & Wyttenbach, J. G. (2018). *Grundrechte*. 3. Aufl. Bern: Stämpfli Verlag AG.
- Kirchmann, A., Kleimann, R., & Schafstädt, C. (2014). *Das Ausgabeverhalten von Familien und die subjektive Lage materiell armer Kinder in Baden-Württemberg*. Tübingen: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V.
- Lampert, T., & Kuntz, B. (2014). Tabak- und Alkoholkonsum bei 11- bis 17-jährigen Jugendlichen. Ergebnisse der KiGGS-Studie – Erste Folgebefragung (KiGGS Welle 1). *Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz* 57(7), 830-839.
- Lannen, P., Paz Castro, R. & Sieber, V. (2024): *Kinder in der Nothilfe im Asylbereich. Systematische Untersuchung der Situation in der Schweiz*. Herausgegeben von der Eidgenössischen Migrationskommission EKM. Bern.
- Laubstein, C., Holz, G., Dittman, J., & Sthamer, E. (2012). *Von alleine wächst sich nicht aus. Lebenslagen von (armen) Kindern und Jugendlichen und gesellschaftliches Handeln bis zum Ende der Sekundarstufe I. Abschlussbericht der 4. Phase der Langzeitstudie im Auftrag des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt*. Frankfurt am Main: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik.
- Laubstein, C., Holz, G., & Seddig, N. (2016). *Armutsfolgen für Kinder und Jugendliche. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Lenze, A. (2021). Kinder als Armutsrisiko? Familien im Steuer- und Sozialrecht. *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit*, 50(03), 18-31.
- LUSTAT Statistik Luzern (2023). Sozialhilfe im Kanton Luzern. *LUSTAT aktuell* 2023/01. Luzern.
- McLaughlin, M., & Rank, M. R. (2018). Estimating the economic cost of childhood poverty in the United States. *Social Work Research*, 42(2), 73-83.
- Mosimann, H.-J., Völger Winsky, M., & Plüss, K. (2017). *Öffentliches Recht. Ein Grundriss für Studium und Praxis*. 3. Aufl. Zürich/Basel/Genf: Schulthess.
- Müller, J. P. (2018). *Verwirklichung der Grundrechte nach Art. 35 BV*. Bern: Stämpfli.

- Müller, M. (2019). Verhältnismässigkeit. Ein Verfassungsprinzip zwischen Rechtsregel und Metaregel. In: Uhlmann, F. (Hrsg.). Verhältnismässigkeit als Grundsatz in der Rechtsetzung und Rechtsanwendung. Zürich/St. Gallen: Dike/Nomos.
- Neukomm, S. (2023). Sozial- und Armutsberichterstattung in den Kantonen. Nationales Armutsmonitoring. Studie im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen BSV. Zürich.
- Ott, N. (2018). Armutsmessung und Armutsbekämpfung: OECD-Skala und „Statistik“-Modell der Regelbedarfsberechnung auf die Probe gestellt. *AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv*, 12(1), 5–25.
- Pointet, A., Ostrowski, G., & Scherly, L. (2022). Evaluation du dispositif des prestations complémentaires-pour familles (PC Familles) du Canton de Vaud pour la période 2015-2019. St-Sulpice.
- Roulin, C., & Hassler, B. (2023). *Vergleich von Sozialhilfeleistungen in fünf Schweizer Kantonen (Harm-Soz)*. Olten: Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW.
- Salzgeber, R., Fritschi T., von Gunten, L., Hümbelin, O., & Koch, K. (2016). *Analyse der zeitlichen Verläufe in der Sozialhilfe*. Im Auftrag des Bundesamtes für Statistik (BFS). Bern: Berner Fachhochschule (BFH), Fachbereich Soziale Arbeit.
- Schlanser, R. (2011). Qui utilise les crèches en Suisse ? Logiques sociales du recours aux structures d'accueil collectif pour la petite enfance. Cahier de l'IDHEAP 264/2011. Lausanne: IDHEAP.
- Schmahl, S. (2017). Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen. 2. Aufl. Baden-Baden/Zürich/St. Gallen: Dike/Nomos.
- Schröder, C., Spiess, K., & Storck, J. (2015). Private Bildungsausgaben für Kinder. Einkommensschwache Familien sind relativ stärker belastet, *DIW Wochenbericht* 82(8), 158-169.
- Schweizer, R. J., & Fankhauser, K. (2023). Art. 8. In: Ehrenzeller/Egli et al. Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar. 4. Aufl. Zürich: Dike/Schulthess.
- SKOS (2015). *Vernehmlassung Revision der SKOS-Richtlinien*. Bern.
- SKOS (2021). SKOS Richtlinien. https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL_A_1 (abgerufen am 18.03.2024).
- SKOS (2023). *Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt in der Asylsozialhilfe. Fachliche Positionierung SKOS*. Bern.
- Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt (2023). *Sozialkennzahlen. Ausgabe 2023*. Basel.
- Stern, S., von Dach, A., & Calderòn, R. (2019). Angebote der frühen Kindheit in der Stadt Zürich: Situationsanalyse und Handlungsbedarf. Schlussbericht. Studie im Auftrag der Stadt Zürich. Zürich und Bern: Infras und rc consulta.
- Stutz, H., & Bischof, S. (2014). Berechnung der direkten Konsumkosten der Kinder (ohne Wohnkosten) [Im Auftrag des Amtes für Jugend und Berufsberatung des Kantons Zürich]. Bern: Büro BASS.
- Stutz, H., Stettler, P., & Dubach, P., BASS, in Zusammenarbeit mit Gerfin, M., Universität Bern (2018). Berechnung und Beurteilung des Grundbedarfs in den SKOS-Richtlinien [Im Auftrag der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)]. Bern: Büro BASS.
- Thole, W., & Höblich, D. (2014). «Freizeit» und «Kultur» als Bildungsorte. Kompetenzerwerb über non-formale und informelle Praxen von Kindern und Jugendlichen. In C. Rohlf, M. Harring & C. Palentin (Hrsg.), *Kompetenz Bildung. Soziale, emotionale und kommunikative Kompetenzen von Kindern und Jugendlichen* (S.83-112). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Tophoven, S., Lietzmann, T., Reiter, S., & Wenzig, C. (2018). Aufwachsen in Armutslage. Zentrale Einflussfaktoren und Folgen für die soziale Teilhabe. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

- Tophoven, S., Wenzig, C., & Lietzmann, T. (2015). *Kinder und Familienarmut. Lebensumstände in der Grundsicherung*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Walper, S. (1999). Auswirkungen von Armut auf die Entwicklung von Kindern. In A. Lepenies, G. Nummer-Winkler, G. Schäfer & S. Walper (Hrsg.), *Kindliche Entwicklungspotentiale. Normalität, Abweichung und ihre Ursachen*. (S. 291-360). München: Deutsches Jugendinstitut.
- Walper, S. (2005). Tragen Veränderungen in den finanziellen Belastungen von Familien zu Veränderungen in der Befindlichkeit von Kindern und Jugendlichen bei? *Zeitschrift für Pädagogik* 51(2): 170-191.
- Walper, S., Bien, W., & Rauschenbach, T. (Hrsg.) (2015). *Aufwachsen in Deutschland – Erste befunde des neuen DJI-Surveys AID:A 2015*. München: Deutsches Jugendinstitut e.V.
- Weber-Dürler, B. (1989). Chancengleichheit und Rechtsgleichheit. In: Haller/Kölz et al. (Hrsg.). Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65 Geburtstag. Zürich: Schulthess.
- Wizent, G. (2014). Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit. Zürich/St. Gallen: Dike Verlag AG.
- Wizent, G. (2016). Das Recht auf Asylsozialhilfe: Ein kritischer Blick auf dessen Sonderrecht. *Schweizer Zeitschrift für Asylrecht und -Praxis*, 31(1/16), 3-10.
- Wizent, G. (2023). Sozialhilferecht. 2. Aufl. Zürich/St. Gallen: Dike.
- Zartler, U., Beham, M., Kromer, I., Leitgöb, H., Weber, C., & Friedl, P. (2011). *Alleinerziehende in Österreich: Lebensbedingungen und Armutsrisiken*. Sozialpolitische Studienreihe, Band 7. Wien: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.
- Zürcher, P., Frischknecht, S., Drack, M., Kaufmann, B., Scheuermann, A., & Hauri, R. (2016). *Lebenssituationen von Kindern in der Sozialhilfe – Eine Betrachtung aus interdisziplinärer Perspektive*. Bern: Berner Fachhochschule BFH / Hochschule der Künste.

Anhang

A-1 Ergänzende Tabellen

Tabelle 9: Komponenten des Existenzminimums von Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen und betriebsrechtlichem Existenzminimum

	Sozialhilfe	Ergänzungsleistungen (EL)	Betriebsrechtliches Existenzminimum (BEX)
Grundpauschale: Bezeichnung	Grundbedarf für den Lebensunterhalt	Allgemeiner Lebensbedarf	Grundbetrag
Grundpauschale: Verwendungszweck	Lebensunterhalt, ohne allfällige situationsbedingte Leistungen (SIL)	Lebensunterhalt, inkl. aller nicht explizit gesondert berücksichtigten Auslagen	Lebensunterhalt analog SKOS Grundbedarf
Wohnkosten	Effektive Kosten bis zu kommunal festgelegter Obergrenze, nach Haushaltsgrösse differenziert	Effektive Kosten bis zu definiertem Höchstbetrag, nach Haushaltsgrösse und Mietzinsregion differenziert.	Effektive Kosten, Begrenzung auf ortsüblichen Mietzins nach Übergangsfrist (Kündigungstermin)
Gesundheitskosten	zusätzlich	zusätzlich	zusätzlich
Erwerbsunkosten & Ausbildungskosten	Können als SIL anerkannt werden	Berufsauslagen bis zur Höhe des Erwerbseinkommens	Unumgängliche Berufsauslagen, die Arbeitgeber nicht deckt; bei Benutzung Auto: ÖV-Ansatz; Schulung der Kinder
Situationsbedingte Leistungen	Grundversorgende SIL: Kosten der Grundversorgung in speziellen Situationen Fördernde SIL: Kosten für Zielerreichung	Befreiung von Radio-/TV-Gebühren; geleistete familienrechtliche Unterhaltsbeiträge angerechnet; Beiträge an AHV/IV	Rechtlich geschuldete Unterhaltsbeiträge angerechnet; Wohnungswechsel & weitere unmittelbare grössere Auslagen; Sozialversicherungsbeiträge

Bemerkungen: aktualisierte Fassung, übernommen aus Stutz et al. (2018)

A-2 Befragte Fachpersonen und Mitglieder der Begleitgruppe

A-2.1 Gespräche mit Fachpersonen: Auswahl und Teilnehmende

Mithilfe von leitfadengestützten Gesprächen mit Fachpersonen aus Sozialdiensten, Fachstellen und Budgetberatungsstellen wurde zum einen die Praxis in den Sozialdiensten und zum anderen die Einschätzung der Fachpersonen bezüglich der Situation von Kinder in der Sozialhilfe und den damit verbundenen Leistungen erhoben. Bei der Auswahl der Fachpersonen wurde darauf geachtet, dass unterschiedliche Stellen, Kantone und Sprachregionen einbezogen werden. Bei den Sozialdiensten wurden Fachpersonen von Sozialdiensten unterschiedlicher Grösse sowie in städtischen als auch ländlichen Gebieten befragt.

Dazu wurden leitfadengestützte Interviews durchgeführt, wobei der Leitfaden je nach Art der Stelle (Sozialdienst, Fachstelle, Budgetberatung) leicht angepasst wurde. Der Fachgespräche fokussierten auf die folgenden Themen: Situation und Folgen der Armut von Kindern und Jugendliche in der Sozialhilfe, Leistungen der Sozialhilfe, Praxis der Beratung (persönliche Hilfe) in der Sozialhilfe bezüglich Kinder und Jugendlichen und Allgemeine Einschätzungen zu Kindern in der Sozialhilfe, Ausblick.

Tabelle 10: Befragte Fachpersonen und Organisationen

Organisationstyp	Organisation	Person	Funktion	Kanton
Sozialdienste	Stadt Biel	Adrian Haenssler Jolanda Steiner	Bereichsleiter Bereich Beratung Dienststellenleiterin Erwachsenen- und Kinderschutz	BE
	Stadt Rapperswil-Jona	Irene Stoob Dominik Moser	Leiterin Sozialamt Stv. Leiter Sozialamt	SG
	Stadt Zürich	Karin Braun	Leiterin Quartierteam	ZH
	Sozialberatungszentrum SoBZ Region Willisau-Wiggertal	Evelyne Krieger	Fachbereichsleiterin Sozialberatung	LU
	Hospice général	Yves Reymond	Chef du service Action sociale	GE
Fachstellen Armut und Budget	Centre social protestant	Caroline Regamey Alev Ucar Noémie Hirschy,	responsable de politique et recherche sociales au CSP Vaud travailleuse sociale, Jet service juriste, Jet service	VD
	Zürcher Beratungsstelle UFS	Nicole Hauptlin	Juristin	ZH
	Actio Bern	Andrea Wüthrich	Vorstandsmitglied	BE
	Caritas Aargau	Rabea Widmer	Sozialarbeiterin	AG
	fabe Familien-, Paar- und Erziehungsberatung	Michel Wälte	Ressortleiter Sozialarbeit	BS

A-2.2 Mitglieder der Begleitgruppe der Studie

Tabelle 11: Mitglieder Begleitgruppe

Name	Stelle
Salomon Bennour	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS
Remo Dörig	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK
Philipp Dubach	Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Thomas Knill	Soziale Dienste Stadt Zürich
Bettina Looser	Eidgenössische Migrationskommission EKM
Katharina Rüegg	Städteinitiative Sozialpolitik / Stadt Winterthur Departement Soziales
Felix Wolffers	Charta Sozialhilfe