



Soziale Arbeit

Institut für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe
Institut für Sozialmanagement

Evaluation Pilotprojekt Über- brückungshilfe der Stadt Luzern

Schlussbericht

Im Auftrag der Sozial- und Sicherheitsdirektion Stadt Luzern

Zürich, 21. Februar 2023

Eva Mey und Nina Brüesch

Institut für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	3
Tabellenverzeichnis.....	3
1 Ausgangslage und konzeptionelle Grundlagen des Pilotprojekts.....	4
2 Ziele und Fragen der Evaluation	6
3 Methodisches Vorgehen.....	7
4 Sozialpolitische Einordnung der Überbrückungshilfe als Instrument der Armutsbekämpfung.....	8
4.1 Zielgruppe Ausländer:innen mit Aufenthaltsstatus B oder Niederlassung C.....	9
4.2 Zielgruppe nicht-registrierte Sans-Papiers.....	16
4.3 Fazit Sozialpolitische Einordnung.....	18
5 Ergebnisse: Beantwortung der Evaluationsfragen	18
5.1 A Input: Konzept, Ressourcen und Strukturen.....	18
5.2 B Output: Erbrachte Leistungen	24
5.3 C Outcome: Erzielte Wirkungen.....	34
5.4 D Impact: Längerfristige Perspektive und Bewertung	43
5.5 Beantwortung der zentralen Evaluationsfragen.....	46
6 Fazit.....	47
7 Empfehlungen	49
8 Literatur	53

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ablehnungsgründe ohne Gesuchseinreichung Caritas.....	25
Abbildung 2: Höhe der Transferleistung pro Fall (bis und mit Dezember 2022), Caritas.....	28
Abbildung 3: Anzahl Bezugsmonate pro Fall (bis und mit Dezember 2022), Caritas	29
Abbildung 4: Durchschnittliche Transferleistung pro Bezugsmonat/Fall (bis und mit Dezember 2022), Caritas .	29
Abbildung 5: Höhe der Transferleistung pro Fall (bis und mit Dezember 2022), Sans-Papiers-Stelle	30
Abbildung 6: Anzahl Bezugsmonate pro Fall (bis und mit Dezember 2022), Sans-Papiers-Stelle	31
Abbildung 7: Durchschnittliche Transferleistung pro Bezugsmonat pro Fall (bis und mit Dezember 2022), Sans-Papier-Stelle	31
Abbildung 8: Beratungsthemen (bewilligte und abgelehnte Gesuche), Caritas	32
Abbildung 9: Beratungsthemen (bewilligte und abgelehnte Gesuche) Sans-Papiers-Stelle	33
Abbildung 10: monetäre Ressourcenerschliessung, Caritas	40
Abbildung 11: nichtmonetäre Ressourcenerschliessung Caritas	41

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Datenbasis und Datenerhebung	8
Tabelle 2: Überblick Output	24
Tabelle 3: Profile der Beziehenden.....	27
Tabelle 4: Übersicht Typologie Wirkung der Überbrückungshilfe.....	35

1 Ausgangslage und konzeptionelle Grundlagen des Pilotprojekts

Die SP-Fraktion des Grossen Stadtrates in Luzern reichte am 20. Mai 2021 die dringliche Motion 106 «Wirtschaftliche Basishilfe» ein. Sie forderte den Stadtrat mit dieser Motion auf, einen Bericht und Antrag für ein Pilotprojekt «Wirtschaftliche Basishilfe» analog der Stadt Zürich zu unterbreiten. Der Stadtrat entschied am 9. Juni 2021, einen Beitrag von Fr. 400'000 für das Pilotprojekt «Wirtschaftliche Basishilfe» für den Zeitraum von 18 Monaten mit Start im Sommer 2021 aus dem Margaretha-Binggeli-Fonds zu bewilligen. Der Grosse Stadtrat hat die Motion 106 an seiner Sitzung vom 24. Juni als Postulat überwiesen.

Das Pilotprojekt orientierte sich konzeptionell in wesentlichen Punkten am Projekt «Wirtschaftliche Basishilfe» der Stadt Zürich.¹ In Absprache mit den Partnerorganisationen wurde es in Luzern zur «Überbrückungshilfe» umbenannt. Die Ziele, die mit der Überbrückungshilfe erreicht werden sollen, sind laut Konzept folgende:

1. Das Ziel der Überbrückungshilfe und der damit verbundenen Beratung ist die *Stabilisierung oder die Verbesserung der finanziellen Situation* von Personen in prekären wirtschaftlichen Lebenslagen.
2. Die Überbrückungshilfe dient der *Überbrückung von Notsituationen für Menschen in prekären finanziellen Lebenssituationen*. Sie wird entsprechend vorübergehend geleistet und dient in erster Linie der Sicherung des Lebensbedarfs (Wohnen, Essen, Kleider, Gesundheit).
3. Die Überbrückungshilfe erfolgt *zusammen mit einer bedarfsorientierten und professionellen Kurzzeitberatung*. Diese umfasst nebst dem Erstgespräch die grundsätzliche Standortbestimmung und eine umfassende Budgetberatung, sowie die Vermittlung von Informationen, und falls angezeigt, zu weiterführenden Unterstützungssystemen. Inhalt und Dauer der Kurzzeitberatung wird individuell und situationsbedingt ermittelt. Grundsätzlich soll sie eine Dauer von 6 Monaten nicht übersteigen.
4. Die Überbrückungshilfe dient der vorübergehenden Entlastung und hilft den Betroffenen, ihre *Situation zu ordnen und zu stabilisieren*. In der Regel sollen betroffene Personen eine Stabilisierung ihrer finanziellen Situation durch ein selbständiges Einkommen oder vorgelagerte Unterstützungsleistungen in Aussicht haben. Ist eine finanzielle Selbstständigkeit nicht absehbar und besteht ein Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe, wird im Rahmen der Beratung Informations- und Motivationsarbeit zur Inanspruchnahme dieser Unterstützung geleistet.

Im Fokus des Pilotprojekts Überbrückungshilfe stehen Einzelpersonen, Paare und Familien, die nicht ohne Risiko Leistungen der Sozialhilfe in Anspruch nehmen können oder möchten sowie Personen, die aufgrund ihres irregulären Aufenthaltsstatus kein Anrecht auf Unterstützung haben. Dazu gehören einerseits die Gruppe der Sans-Papiers (Menschen, die hier arbeiten und keine Aufenthaltsbewilligung aufweisen) und andererseits Menschen mit einem Aufenthaltsstatus B oder der Niederlassung C, die zwar Anspruch auf Sozialhilfe haben, diese jedoch aufgrund Art. 62 und 63 im Ausländer- und Integrationsgesetzes (Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration AIG, vom 16. Dezember 2005, Stand 1. Juli 2021, SR 142.20) nicht ohne Risiko bezüglich ihres Aufenthaltsstatus beziehen können. Als *Grundvoraussetzung für eine Bezugsberechtigung* gelten

¹ Die ZHAW hat auch die Evaluation des Pilotprojekts zur Wirtschaftlichen Basishilfe in Zürich durchgeführt. Die nun vorliegenden Erkenntnisse aus Luzern zeigen wichtige Parallelen (zum Beispiel in Bezug auf die schwierige Erreichbarkeit der Zielgruppe oder in Bezug auf die wichtige Bedeutung der Beratung), aber angesichts je anderer Rahmenbedingungen und Entwicklungen im Projekt auch Unterschiede. Entsprechend werden in beiden Evaluationen auch ähnliche Empfehlungen formuliert, allerdings mit etwas anderen Schwerpunktsetzungen (vgl. Götzö et al. 2022).

die Dauer des Aufenthalts in der Schweiz von fünf Jahren sowie mindestens zwei Jahre Wohnsitz in der Stadt Luzern. Anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sowie Personen mit Status F gehören nicht zur Zielgruppe der Überbrückungshilfe, da sie keine Ausweisung durch den Bezug von Sozialhilfe bzw. Asylfürsorge befürchten müssen.

Mit der Umsetzung beauftragt wurden als *hauptverantwortlichen Organisationen* zwei NGO, die jeweils auf eine abgrenzbare Zielgruppe fokussieren: Für Ausländerinnen und Ausländer mit gültigem Aufenthaltsstatus B oder der Niederlassung C die Caritas Luzern, für nicht registrierte Sans-Papiers die Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern (nachfolgend: Sans-Papiers-Stelle). Im Rahmen des für die Überbrückungshilfe ausgearbeiteten Kooperationsmodells arbeiten die beiden hauptverantwortlichen Organisationen eng mit beratenden Organisationen zusammen, welche im Bereich Sozialberatung mit den Zielgruppen in Kontakt sind. Dazu gehören die Sozialberatungen der katholischen und reformierten Kirche, die Fachstelle Schuldenberatung und die FABIA Luzern. Diese Organisationen fungieren als *Partnerorganisationen*, die Abklärungs- und Beratungsaufgaben leisten, nach den festgelegten Kriterien die Bezugsberechtigungen beurteilen und bei der Caritas Luzern die Kostenübernahme beantragen. Insgesamt sollen dabei die Abläufe niederschwellig und mit wenig Aufwand koordiniert werden. In einem dritten Kreis des Kooperationsmodells kommen *zuweisende Organisationen* hinzu, dazu gehören interkulturelle Treffs, Migrant:innenorganisationen und fachspezifische Beratungsstellen wie das Sozialinfo REX, das SRK, ELBE, Contact, die kirchliche Gassenarbeit etc. Diese Organisationen stehen in direktem Kontakt mit den Zielgruppen, ohne jedoch selbst Sozial- und Schuldenberatungen anzubieten. Ihre Aufgabe besteht darin, den Infloss zu ihren Zielgruppen zu gewährleisten und so dazu beizutragen, dass möglichst viele Betroffene erreicht werden können. Das Konzept sieht vor, dass diese Organisationen durch die Caritas Luzern über Bezugskriterien und den Ablauf der Überbrückungshilfe gebrieft werden und Begleitdokumente (Factsheet und Informationsflyer) erhalten.

Ergänzend zu dieser arbeitstechnisch-administrativen Kooperation wurde eine *Begleitgruppe* ins Leben gerufen, welche sich halbjährlich inhaltlichen Fragen und dem Erfahrungsaustausch zwischen den involvierten Organisationen widmet, kritische Rückmeldungen gibt und Verbesserungsvorschläge einbringt. Die Begleitgruppe wird von der Stadt Luzern koordiniert, vertreten sind die Sozialberatungen der katholischen und reformierten Kirchen Luzern, die Sozial- und Schuldenberatung der Caritas Luzern, die Sans-Papiers-Stelle Luzern, die Sozialen Dienste der Stadt Luzern, FABIA Luzern sowie die Fachstelle Schuldenberatung.

Das Pilotprojekt Überbrückungshilfe wurde am 01.09.2021 mit einer vorgesehenen Laufdauer von 18 Monaten gestartet. Die Stadt Luzern beauftragte ein Forschungsteam der ZHAW - Soziale Arbeit mit einer systematischen Evaluation des Pilotprojekts. Zur Evaluation der ersten Etappe des Pilotprojekts (September 2021 bis März 2022) liegt der Auftraggeberin ein Zwischenbericht vor. Der vorliegende Schlussbericht umfasst die gesamte Projektlaufdauer bzw. den Erhebungszeitraum von Anfang September 2021 bis Ende Dezember 2022.

Der Bericht legt die Ziele (Kapitel 2) und das methodische Vorgehen (Kapitel 3) der Evaluation dar, ordnet das Instrument der Überbrückungshilfe in den sozialpolitischen Kontext ein (Kapitel 4), beantwortet empirisch fundiert die Evaluationsfragen (Kapitel 5) und formuliert darauf aufbauend ein Fazit (Kapitel 6) sowie Empfehlungen in Bezug auf eine allfällige Fortführung bzw. Weiterentwicklung der Überbrückungshilfe (Kapitel 7).

2 Ziele und Fragen der Evaluation

Die Evaluation der Umsetzung des Pilotprojekts Überbrückungshilfe in der Stadt Luzern hatte zum Ziel, die Wirksamkeit der Überbrückungshilfe zu untersuchen. Folgende drei Fragen standen im Zentrum der Evaluation:

1. Konnten Notlagen überbrückt und die finanzielle Situation der adressierten Personen in prekären wirtschaftlichen Lebenslagen stabilisiert bzw. verbessert werden?
2. Konnte der Unterstützungsbedarf bei den jeweiligen Zielgruppen durch Beratung und weitere Triagen wirksam abgedeckt werden? Wenn nein, welches sind die Gründe dafür?
3. Inwiefern stellt die Überbrückungshilfe eine wirksame Ergänzung der sozialen Angebotslandschaft in der Stadt Luzern dar?

Diese zentralen Forschungsfragen wurden zur Bearbeitung in detaillierte Fragen übersetzt und gliedern sich in die Evaluationsebenen Input, Output, Outcome und Impact.²

A. Input: Konzept, Ressourcen und Strukturen

- A.1 Welches sind die zentralen konzeptionellen Elemente (Bezugskriterien und -grundsätze) der Überbrückungshilfe und wie bewährten sie sich?
- A.2 Welche finanziellen und personalen Ressourcen wurden für das Pilotprojekt eingesetzt oder allenfalls angepasst? Inwiefern waren sie ausreichend, inwiefern nicht?
- A.3 Welche organisationalen und administrativen Abläufe und welche Strukturen der Zusammenarbeit wurden für das Pilotprojekt eingesetzt oder allenfalls angepasst? Wie bewährten sie sich?

B. Output: Erbrachte Leistungen

- B.1 Wie gelangten die Personen zur Überbrückungshilfe? Wie viele Abklärungsgespräche für den Bezug von Überbrückungshilfe wurden geführt? Wie viele führten zu positiven bzw. ablehnenden Entscheiden? Welche Gründe führten zu Ablehnungen?
- B.2 Was machten die Organisationen mit Personen, deren Gesuch abgelehnt wurde?
- B.3 Welche Profile und Problemlagen weisen die Personen auf? Wofür benötigten die Personen die Überbrückungshilfe?
- B.4 Wie viele Personen bezogen wie lange und in welcher Höhe Überbrückungshilfe?
- B.5 Wie viele Beratungsgespräche zu welchen Themen wurden geführt, wie lange dauerten sie?
- B.6 Wie wurden die im Konzept vorgesehenen Spielräume (Kapitel 2 und 3) bei den Bezugskriterien und -grundsätze angewandt?
- B.7 Wie gingen die Organisationen mit einer allenfalls hohen oder niederen Nachfrage um?

C. Outcome: Erzielte Wirkungen

- C.1 Bei wie vielen Personen konnte während dem Bezug der Überbrückungshilfe eine Stabilisierung erreicht werden? Wie wichtig waren dabei die finanziellen Leistungen, wie wichtig die Beratungsgespräche? Für wie viele Personen konnten nach dem Ende der Überbrückungshilfe Anschlusslösungen gefunden werden? Worin bestanden die Anschlusslösungen?
- C.2 Bei wie vielen Personen konnten während dem Bezug der Überbrückungshilfe Triagierungen an weitere Organisationen vorgenommen werden, mit welchem Zweck und an welche Organisationen?

² Die nachfolgende Aufstellung ist weitgehend, aber nicht ganz identisch mit jener in der Offerte zur Evaluation: Die Fragen wurden im Lauf der Bearbeitung im Hinblick auf deren umfassende und systematische Bearbeitung wo sinnvoll ausdifferenziert, zusammengefügt, neu zugeordnet oder ergänzt.

- C.3 Wie viele Personen aus der Zielgruppe konnten erreicht werden bzw. wie gross wird der Anteil jener eingeschätzt, die nicht erreicht werden konnten?
- C.4 Wo liegen allfällige Gründe für die Nicht-Erreichung?
- C.5 Konnten Personen erreicht werden, die bisher noch kaum Kontakt zu institutioneller Unterstützung hatten?

D. Impact: Längerfristige Perspektive und Bewertung

- D.1 Inwieweit konnte der Unterstützungsbedarf der beiden Zielgruppen im Sinne einer nachhaltigen Lösung abgedeckt werden? Wie viele Personen konnten durch die Überbrückungshilfe in die wirtschaftliche Selbständigkeit zurückkehren?
- D.2 Welche Problemlagen blieben offen, welche Anschlusslösungen oder Alternativen sind allenfalls weiterhin notwendig?
- D.3 Ergaben sich Schwierigkeiten durch den engen gesetzlichen Rahmen bei der Überbrückungshilfe für nicht-registrierte Sans-Papiers (vgl. Art 116 AIG)?
- D.4 Welches sind die Chancen und Risiken des Angebots Überbrückungshilfe?
- D.5 Wie bettet sich die Überbrückungshilfe in die bestehende Angebotslandschaft in der Stadt Luzern ein und wo gibt es allenfalls Verbesserungspotential?

3 Methodisches Vorgehen

Die empirischen Daten für die Beantwortung der Evaluationsfragen wurden mittels verschiedener Erhebungsmethoden gewonnen. Die nachfolgende Tabelle stellt die relevanten Informationen zur Datenbasis und zur Datenerhebung im Überblick dar. Die Auswertung erfolgte inhaltsanalytisch (qualitative Daten) bzw. mit einfacher deskriptiver Statistik (quantitative Daten).

Datenbasis	Erhobene Perspektive	Angaben zu Datenbasis und Erhebung
Projektunterlagen	Auftraggeberin / strategische Verantwortung, konzeptionelle Grundlagen	Projektbezogene Unterlagen seitens Auftraggeberin: Konzept Überbrückungshilfe, Leistungsvereinbarungen mit Caritas und Sans-Papiers-Stelle
Quantitative Reportings	Quantitative Daten primär zum Output	Die hauptverantwortlichen Organisationen erfassten bis 31.12.2022 monatlich relevante Daten auf Fall- bzw. Dossierebene in einer vorgegebenen Maske
Qualitative Reportings	Kurzangaben zum Projektverlauf inkl. skizzierter Fallbeispiele seitens Hauptorganisationen	Qualitative Reportings: halbjährlich, je zwei pro Organisation zu den Perioden September 2021 bis Ende Februar (Caritas) bzw. März 2022 (Sans-Papiers-Stelle) sowie März bzw. April 2022 bis Ende Oktober 2022, vorgegebene offene Fragen

Interviews mit Hauptorganisationen	Umfassende Angaben und Einschätzungen seitens Hauptorganisationen zu Projektverlauf und Wirkungen	Aufgezeichnete und protokollierte/teiltranskribierte Interviews zu sämtlichen Evaluationsthemen: Antje Sonntag, Caritas: 04.04.2022 und 07.11.2022 Barbara Hosch, Sans-Papiers-Stelle: 04.04.2022 und 09.11.2022
Interviews beratende Organisationen	Einschätzungen seitens beratender Organisationen zu Projektverlauf und Wirkungen	Aufgezeichnete und protokollierte/teiltranskribierte Leitfaden-Interviews (Dauer im Schnitt ca. 60 Minuten) mit Vertretenden der beratenden Organisationen, Fokus Zusammenarbeit mit hauptverantwortlichen Organisationen und bisherige Erfahrungen, Erreichbarkeit sowie Lebenslagen der Adressat:innen: N=5, Oktober 2022
Interviews zuweisende Organisationen	Einschätzungen seitens beratenden Organisationen, Fokus Erreichbarkeit	Aufgezeichnete und protokollierte/teiltranskribierte Leitfaden-Interviews (Dauer im Schnitt 45 Minuten) mit Vertretenden der zuweisenden Organisationen, Fokus bisherige Erfahrungen, Erreichbarkeit sowie Lebenslagen der Adressat:innen, N=7, Oktober und November 2022
Begleitgruppe	Einschätzungen und Einordnungen seitens ausgewählter Vertreter:innen der in der Umsetzung beteiligten Organisationen	Protokolle Begleitgruppensitzung: Rückmeldungen, Erfahrungen, Einschätzungen und Änderungsvorschläge aus den Begleitgruppensitzungen vom 12.04.2022 und 29.11.2022; Moderation und Themensetzung durch Evaluationsteam

Tabelle 1: Datenbasis und Datenerhebung

4 Sozialpolitische Einordnung der Überbrückungshilfe als Instrument der Armutsbekämpfung

Wie eingangs beschrieben, wurde das Pilotprojekt für die Überbrückungshilfe im Kontext der Corona-Pandemie initiiert, während der sich unterschiedliche Bevölkerungsgruppen bzw. Problemkonstellationen identifizieren liessen, die in der Krise besonderen Prekarisierungsrisiken und -prozessen ausgesetzt waren und sich in diesem Sinne als besonders vulnerabel erwiesen (z.B. Götzö et al. 2021). Die Corona-Pandemie rückte dabei auch strukturell bedingte Problematiken und Armutsrisiken ins Bewusstsein, die auch ohne bzw. vor der Pandemie existierten, die angesichts der erschwerten Bedingungen aber zu einer zusätzlichen und oft akuten Verschlechterung der Lebenslage von Betroffenen führten.

Dazu gehörten nebst anderen insbesondere die Lebenssituation jener Personen, die keinen oder keinen risikofreien Zugang zur Sozialhilfe haben: weil sie entweder Sans-Papiers ohne Anspruch auf sozialstaatliche Leistungen sind, oder weil sie als Ausländer:innen mit Aufenthaltsstatus B oder Niederlassung C ausländerrechtliche

Konsequenzen beim Bezug von Sozialhilfegeldern fürchten. Das Instrument der Überbrückungshilfe fokussiert, in seiner Anlage und in Anlehnung auf die Konzeption der Wirtschaftlichen Basishilfe in der Stadt Zürich, auf diese Problematiken. Während dieser spezifische Fokus in der Armutsbekämpfung neu ist, gibt es allerdings eine Vielzahl bereits bestehender Massnahmen, Instrumente und Initiativen der Armutsbekämpfung, die teilweise breiter angelegt sind, von denen die in der Überbrückungshilfe angesprochenen Zielgruppen aber unter Umständen ebenfalls profitieren können. Das Ziel der nachfolgenden Kapitel ist es daher, für beide Zielgruppen der Überbrückungshilfe – Ausländer:innen mit Status B und C sowie Sans-Papiers – eine Übersicht über bestehende Instrumente der Armutsbekämpfung zu geben. Diese Zusammenstellung, die sich nicht als abschliessend versteht, soll helfen, das Instrument der Überbrückungshilfe in der Stadt Luzern besser einordnen und in seiner Besonderheit beurteilen zu können. Der Zusammenstellung vorangestellt ist für beide Zielgruppen eine kurze Schilderung der Grundproblematik in Bezug auf sozialstaatliche Leistungen.

4.1 Zielgruppe Ausländer:innen mit Aufenthaltsstatus B oder Niederlassung C

Der ausländerrechtliche Status entscheidet darüber, zu welchen Unterstützungsleistungen Zugang besteht (Unterstützung nach Nothilfeverordnung, Asylfürsorgeverordnung oder SKOS-Richtlinien bzw. Sozialhilfeverordnung). Personen mit einer Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) sowie einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) haben Anspruch auf Sozialhilfe. Diese Kopplung zwischen ausländerrechtlichem Status und Art der Unterstützungsleistung gilt jedoch im Fall eines Sozialhilfebezugs auch umgekehrt: Der Bezug von Sozialhilfe kann Auswirkungen auf den Erhalt, die Verlängerung oder sogar Aberkennung bzw. Rückstufung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung haben³. Auch auf die Möglichkeit des Familiennachzuges oder die Einbürgerung kann ein Sozialhilfebezug Einfluss haben.

Im Kontext der Einführung des neuen AIG anfangs 2019, das den Erhalt bzw. die Verlängerung von ausländerrechtlichen Bewilligung noch stärker an das Kriterium der eigenständigen Existenzsicherung koppelt, verzichten Ausländer:innen mit Aufenthaltsbewilligung B oder Niederlassungsbewilligung C vermehrt auf den Bezug von Sozialhilfe. Dies, obschon sie sich teilweise über Jahre in prekären Lebenslagen und manchmal auch deutlich unter dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum befinden und somit Anspruch auf Sozialhilfe hätten. Die stärkere Kopplung kommt zum einen durch Verschärfungen beim Status C zum Ausdruck. Das neu eingeführte AIG hob im Gegensatz zum AuG den zeitlichen Schutz von 15 Jahren Aufenthalt in der Schweiz mit einer Niederlassungsbewilligung auf. Zusätzlich erlaubt der neue Absatz 2 die Ersetzung der Niederlassungsbewilligung durch eine Aufenthaltsbewilligung (sog. Rückstufung), «wenn die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG nicht erfüllt sind». Zum anderen zeigt sich eine deutlich verschärfte Meldepflicht gegenüber dem Migrationsamt: die zuständigen Behörden sind gemäss Art. 97 AIG verpflichtet, den Bezug von Sozialhilfe, ALV-Taggeldern, Ergänzungsleistungen, Eröffnung von Strafuntersuchung und weiteres den Migrationsämtern zu melden.

Eine weitere Problematik besteht in einer wenig transparenten Praxis der Migrationsämter und einer unsicheren Datenlage in Bezug auf die ausschlaggebenden Gründe für eine Rückstufung oder Nicht-Verlängerung einer ausländerrechtlichen Bewilligung.⁴ Sie führt unter anderem dazu, dass sich auch Fachpersonen auf staatlichen und nicht-staatlichen Stellen nicht in der Lage sehen, ihre Klient:innen verlässlich über entsprechende Risiken informieren zu können (Meier, Mey und Strohmeier Navarro Smith, 2021).

³ Im AIG ist in Art. 62, Abs. 1 geregelt, dass aufgrund verschiedener Wiederrufsgründe eine Aufenthaltsbewilligung widerrufen werden kann. Unter anderem, «wenn die Ausländerin oder der Ausländer oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist» (Art. 62 Abs. 1 lit. e). In Art. 63 lit. c AIG wird für den Widerruf einer Niederlassungsbewilligung konkretisiert, dass der Bezug «dauerhaft und in erheblichem Masse», bestehen muss, im Unterschied zu Personen mit Aufenthaltsbewilligung.

⁴ Zwar werden durch die Migrationsämter die Anzahl Rückstufungen / Nicht-Verlängerungen erfasst, jedoch ist nicht erkennbar, ob/in welchem Ausmass dabei ein allfälliger Sozialhilfebezug entscheidend war, da nebst dem Sozialhilfebezug weitere Kriterien in die Entscheidungsfindung einfließen können (Meier, Mey und Strohmeier Navarro Smith, 2021).

Verschiedene neuere Studien (Guggisberg & Gerber, 2022; Meier et al., 2021; Flunder, Hümbelin, Luchsinger & Richard, 2020) weisen darauf hin, dass sich vor diesem Hintergrund die Angst vor dem Statusverlust aufgrund eines Sozialhilfebezugs als ein weit verbreitetes Phänomen im Kontext der Begleitung und Betreuung von armutsgefährdeten und -betroffenen Personen mit B oder C Bewilligung entwickelt hat und zu einem weiteren Rückzug von Kontakten zu staatlichen Institutionen insgesamt führen kann. Stattdessen suchen sich die Betroffenen Unterstützung bei Hilfswerken und NGO. Oftmals werden Schulden angehäuft, um einen Sozialhilfebezug zu vermeiden, was von NGO sowie Sozialämtern beobachtet und als grosse Problematik eingestuft wird.

Die aktuellen Entwicklungen auf Bundesebene zielen indes auf eine weitere Verschärfung der Praxis gegenüber ausländischen Sozialhilfebeziehenden. Im Januar 2020 wurde vom Bundesrat ein [Massnahmepaket zur Änderung des AIG](#) eröffnet, welches die Sozialhilfeleistungen für Ausländer:innen aus Drittstaaten zusätzlich einschränken sollte, um «Anreize für eine bessere Arbeitsintegration zu schaffen und die Ausgaben der Kantone und Gemeinden zu reduzieren». Die Massnahmen betreffen die Reduktion des Unterstützungsansatzes während der ersten drei Jahre nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung sowie die Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen. Ferner soll ein weiteres Integrationskriterium im AIG betreffend Verpflichtung zur Unterstützung der Integration von Familienangehörigen verankert werden. Der Bundesrat eröffnete am 26. Januar 2022 die [Vernehmlassung](#) zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) betreffend die Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten; bisher hat der Bundesrat noch keine Stellennahme vorgelegt.

Aktuelle Instrumente zur Armutsbekämpfung

Folgend werden verschiedene Instrumente zur Armutsbekämpfung auf Gemeinde-, Kantons- sowie Bundesebene aufgelistet und entlang klassischer Armutsrisiken (z.B. in Anlehnung an Schuway und Knöpfel, 2014, S. 101-116), welche sie bekämpfen, strukturiert. Zusätzlich richten verschiedene Hilfswerke Unterstützungsleistungen aus, beispielweise durch Gesuche oder Fonds (z.B. [SRK](#), [Caritas](#)).

Armutsrisiko Gesundheit

- [Individuelle Prämienverbilligung, Kantone](#)

Die Ansprüche auf eine Prämienverbilligung sind kantonal geregelt. Als primäre Kriterien gelten das Einkommen, Vermögen sowie die Anzahl der Kinder. Zahlreiche Kantone und deren Verwaltungen informieren betreffende Personen direkt, sofern sie als anspruchsberechtigt gelten. Einige Kantone verfolgen jedoch die Antragspflicht, ein Anspruch entsteht hier nur für Personen, welche sich aktiv um die Verbilligung bemühen und eigenständig einen Antrag stellen, dies gilt auch für den [Kanton Luzern](#). Kantone entscheiden autonom über die Höhe der Prämienverbilligung, weshalb diese kantonal unterschiedlich sind. Auch sind die Fristen für den Antrag unterschiedlich. Im [Kanton Luzern](#) müssen Versicherte den Antrag bereits bis 31. Oktober des Vorjahres gestellt haben, im Vergleich zu anderen Kantonen sehr früh. Wallis und Waadt haben bereits Budgeterhöhungen aufgrund steigender Krankenkassenprämien für 2023 angekündigt. In einer [Motion der SP](#) und Mitte-Partei wurde der Bundesrat beauftragt, mit einem dringlichen, zeitlich auf ein Jahr befristeten Bundesbeschluss den Beitrag des Bundes an die Individuelle Prämienverbilligung (IPV) für das Jahr 2023 um 30 Prozent zu erhöhen, um den Prämienchock 2023 abzufedern.

- [Restprämienübernahme Krankenkasse, Krankenkasse-Prämienübernahme KPÜ \(«kleine Sozialhilfe»\), Kantone, z.B. Zürich und Luzern](#)

Personen, die sich trotz Individueller Prämienverbilligung unter dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum befinden, können im [Kanton Zürich](#) die Krankenkassenprämien-Übernahme (KPÜ) beantragen. Bei Anspruch bezahlen die Sozialen Dienste die Krankenkasse-Prämien teilweise oder ganz. Die "Kleine

Sozialhilfe" im Kanton Zürich umfasst höchstens den Prämienrest (= Prämien abzüglich IPV). Die Restprämienübernahme ohne gleichzeitigen Sozialhilfebezug stellt keinen Bezug von Sozialhilfe dar und fällt darum nicht unter die Meldepflicht gegenüber dem Migrationsamt. Es werden nur die Prämien der Grundversicherung übernommen und keine Franchisen und Selbstbehalte. Ebenso werden keine Prämien aus einer Zusatzversicherung übernommen. Die KPÜ wird unter anderem auf der Homepage der Stadt Zürich beworben.

Im [Kanton Luzern](#) wird nach dem gleichen Prinzip «IPV ohne WSH» ausgerichtet, jedoch nicht beworben und somit erst durch eine Prüfung bei einem Sozialhilfeantrag triagiert.

– [Abschaffung Schwarze Liste Krankenkassen, Kantone](#)

Wer seine Krankenkassenprämien oder Kostenbeteiligungen trotz Betreibung nicht bezahlen kann, wird in den Kantonen Luzern, Aargau, Zug, Tessin und Thurgau auf die «schwarze Liste» gesetzt. Als Konsequenz können Betroffene nur noch Notfallbehandlungen in Anspruch nehmen. 2021 riet der Bundesrat und die Branchenorganisation der Schweizer Krankenversicherer, Santésuisse, zur Abschaffung der «schwarzen Liste», das Parlament entschied hingegen, dass solche Listen weiterhin erlaubt sein sollen. Der [Kanton Zug](#) wird die «schwarze Liste» per 2024 abschaffen. Diese Entwicklung führt dazu, dass das [Gesundheits- und Sozialdepartement Luzern](#) eine erneute Überprüfung der Gesetzesbestimmung hinsichtlich säumiger Prämienzahler:innen vornehmen wird.

Armutsrisiko Familie

Kantone setzen verschiedene Instrumente ein, um (einkommensschwache) Familien zu unterstützen. Deren Präsenz und Ausgestaltung zeigen sich jedoch je nach Kanton unterschiedlich.

– [Alimentenbevorschussung, Bundesebene und Kantone](#)

Wenn ein Elternteil seiner Unterhaltspflicht gegenüber dem Kind nicht nachkommt bzw. nachkommen kann, kann der andere Elternteil bei der kantonalen Alimentenstelle die Alimentenbevorschussung beantragen. Die Alimente werden dann dem alimentenberechtigten Kind von der zuständigen Wohnsitzgemeinde als Vorschuss ausbezahlt. Die Alimentenhilfestelle fordert das Geld dann bei der/dem Unterhaltspflichtigen direkt ein. Die Alimentenbevorschussung ist Teil der Alimentenhilfe, die auch Alimenteninkasso und Überbrückungszahlungen bei Vaterschaftsverfahren umfasst. Je nach kantonomer Gesetzgebung kann die Bevorschussung nur für Kinderalimente oder zusätzlich auch für Ehegattenalimente beansprucht werden.

– [Ergänzungsleistungen für Familien, Kantone Waadt, Solothurn, Genf und Tessin](#)

Ergänzungsleistungen für Familien, sollen strukturell bedingte Familienarmut als sozialpolitisches Instrument entgegenwirken und die Sozialhilfe entlasten. Sie wurde als erstes im Kanton Tessin Ende der 90er Jahre eingeführt. Nachdem eine Gesetzgebung auf Bundesebene scheiterte, folgten die Kantone Solothurn, Waadt und Genf, während in anderen Kantonen Initiativen vom Volk oder Parlament abgelehnt wurden. In den Kantonen gelten verschiedene Bestimmungen zur Familien-EL, wie die Voraussetzung zur Erwerbsarbeit, Höhe der Beträge, Dauer, Alter der Kinder, Voraussetzung von Erwerbstätigkeit und anerkannte Ausgaben. Die [Caritas](#) fordert seit 2019 ein Bundesrahmengesetz für schweizweite Einführung von Familie-EL, um Kinderarmut zu verhindern.

Eine [Evaluation](#) des Waadtländer Modelles bestätigt die Notwendigkeit und den Nutzen des Familien-EL-Systems, von dem zwischen 2011 und 2019 mehr als 11 000 Familien im Kanton Waadt profitiert haben. Es zeigte sich unter anderem, dass rund 7% der Familien im Kanton unterstützt wurden, dass viele aus der Unterstützung wieder in die finanzielle Unabhängigkeit fanden (nur 11% mussten in die Sozialhilfe wechseln), und dass ein zusätzliches Coaching besonders gute Wirkungen hinsichtlich des Überganges in die Unabhängigkeit von Familien-EL zeigte. Die qualitativen Interviews zeigten, dass die Familien-EL finanzielle Sorgen verringerte und somit einen positiven Einfluss auf die Gesundheit hatte,

die finanzielle Stabilität die Organisation des Familienlebens vereinfachte und somit mittel- bis langfristig die beruflichen Erfolgchancen verbesserte. Waadt zahlt Familien-EL bis ins Jugendalter aus und übernimmt einen hohen Betrag der Kinderbetreuungskosten, was sich als besonders wirksam zeigt.

Im Kanton Luzern wurde 2013 eine Initiative eingereicht, welche zur Einführung von Familien-EL anregten, vom [Regierungs- sowie Kantonsrat](#) jedoch mit dem Verweis auf zu hohe Kosten und bereits installierte Entlastungen für einkommensschwache Familien (wie Steuerabzüge, Mutterschaftsentschädigung, Familienzulagen, Inkassohilfe, Alimentenbevorschussung und Prämienverbilligung) abgelehnt.

- [Mutterschafts- bzw. Elternschaftsbeiträge, Kantone Zug, Graubünden, Freiburg, St. Gallen, Aargau](#)
Mütter, bzw. Eltern, deren Einkommen den Lebensbedarf nicht deckt bzw. deren Einkommen und Vermögen unter der festgesetzten Grenze liegen, und die ihr Kind selbst betreuen möchten, haben in gewissen Kantonen zusätzlich bzw. in Ergänzung zur Mutterschaftsversicherung Anspruch auf Mutter- bzw. Elternschaftsbeiträge. Deren Anspruchsbestimmungen, Höhe und Bezugsdauer variiert je nach Kanton.
- [Subventionierung von Familienergänzender Kinderbetreuung, Gemeindeebene](#)
Trotz Subventionen sind die Elternbeiträge für Betreuungsplätze im [europäischen Vergleich](#) in der Schweiz hoch, Eltern müssen je nach Kanton bzw. Gemeinde und Einkommen 25% bis 100% der Kosten tragen. Wie viel die Eltern für die Kinderbetreuung bezahlen, hängt einerseits vom Anteil der subventionierten Plätze und andererseits vom spezifischen Tarifsystem der Gemeinde oder des Kantons ab.
Beispiel: Im [Kanton Luzern](#) werden bei einigen Gemeinden (auch [Stadt Luzern](#)) unter bestimmten Voraussetzungen Betreuungsgutscheine als Beteiligung an den Betreuungskosten abgegeben. Diese richten sich nach Einkommen und Arbeitspensum sowie Umfang der Betreuung des Kindes. Die Betreuungsgutscheine müssen einen Monat vor Betreuungsbeginn online beantragt werden, eine rückwirkende Antragsstellung ist nicht möglich.
Das nationale Parlament hat ein neues «Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern» vorgeschlagen. Damit soll der Bund in Zukunft einen Teil der Kosten der Betreuungsplätze übernehmen und die Elternbeiträge damit senken sowie die Weiterentwicklung der Politik der Frühförderung auf kantonaler Ebene unterstützen. Der [Entwurf](#) befindet sich seit Sommer 2022 in der Vernehmlassung.
- [Familienzulagen, Kantone](#)
Die Art und Höhe bei den Familienzulagen sind [kantonal unterschiedlich](#). Art der Familienzulagen sind Kinderzulagen und Ausbildungszulagen, welche monatlich und pro Kind ausbezahlt werden sowie Geburtszulagen und Adoptionszulagen, welche einmalig und nicht in jedem Kanton ausgerichtet werden. Der gesetzliche Minimalbetrag bei den Kinderzulagen beläuft sich auf Fr. 200.-, einige Kantone erhöhen den Beitrag ab dem 12./18. Lebensjahr oder bei weiteren Kindern, wobei der höchste Beitrag bei Fr. 411.- (Kanton Genf) liegt. Die Kinderzulagen werden monatlich mit dem Erwerbslohn ausbezahlt. Der Kanton Luzern richtet Fr. 210.-/260.- an Kinderzulagen, 260.- Ausbildungszulagen, Fr. 1000.- Geburts- sowie Adoptionszulage aus. In gewissen Städten wie beispielsweise Luzern besteht für armutsbetroffene Familien ohne Sozialhilfebezug zusätzlich die Möglichkeit, einmal pro Jahr [ausserordentliche Familienzulagen](#) zu beantragen.
- [Steuerabzüge für Familien](#), Bundesebene und Kantone
Es können verschiedene Abzüge bei den Steuern für Familien gemacht werden, welche die Höhe der Steuern verringern.

Armutsrisiko Bildung

Grundsätzlich sollten Massnahmen der Armutsbekämpfung auf die Bildungsgerechtigkeit und Bildungsgleichheit abzielen, da sich Bildung als ein grosser Faktor zeigt, um Armut zu verringern bzw. zu verhindern (vgl. z.B.

Lanfranchi, Kalkusch, 2023). Dafür gibt es zahlreiche und kantonal unterschiedliche Instrumente wie frühkindliche Förderung, schulische Massnahmen, Angebote bei erschwerten Übergängen I und II, Nachholbildung für Erwachsene etc.

- [Ausbildungsstipendien und Bildungs-Darlehen, Kantone](#)
Ausbildungsstipendien sind Bildungsbeiträge (grundsätzlich ohne Rückzahlungsverpflichtung). Bildungs-Darlehen werden meist verzinst und müssen später zurückbezahlt werden. Stipendien und Darlehen werden an Personen ausgerichtet, wenn die Kosten für eine (nachobligatorische) Ausbildung durch die antragstellende Person, ihrer Eltern und anderer gesetzlich Verpflichteter nicht ausgerichtet werden kann. Für die Vergabe von Stipendien und Bildungs-Darlehen sind in der Schweiz hauptsächlich die Kantone zuständig, was laut der [Studie des Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG](#) zu grossen Unterschieden führt. An dieser Stelle soll auch das Programm [FORJAD im Kanton Waadt](#) erwähnt werden, welches Stipendien vor die Sozialhilfe stellt und damit ein erster Schritt in Richtung Harmonisierung des Stipendienwesens und der Sozialhilfe zeigt.
- [Arbeitsmarktstipendien, Stadt Zürich](#)
Mit diesem neu eingeführten Instrument sollen Personen unterstützt werden, die für den Arbeitsmarkt ungenügend qualifiziert sind (z.B. kein schweizerischer Berufsabschluss, keine höhere Ausbildung, Schwierigkeiten trotz höherer Ausbildung). Durch eine Weiterbildung soll die Chance erhöht werden, die Stelle zu behalten oder eine Stelle zu finden. Auch für die weitere berufliche Qualifizierung und Entwicklung sind Beiträge möglich. Durch die Arbeitsmarktstipendien können direkte Weiterbildungskosten (Kurskosten, Lehrmittel, Anmelde- und Prüfungsgebühren) sowie auch Kinderbetreuungskosten und Lohn- bzw. Einkommensausfälle aufgrund der Weiterbildung übernommen werden.
- [Bildungsgutscheine Grundkompetenzen, Kanton Luzern](#)
Zur Förderung der Grundkompetenzen (Lesen, Schreiben, Konversation in einer Landessprache, Rechnen und Kenntnisse zur Anwendung digitaler Technologien) mit dem Ziel der Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit, können im Kanton Luzern wohnhafte Personen einen Bildungsgutschein für Fr. 500.- für einen Kursbesuch beziehen. Dieses Instrument besteht seit September 2020.

Armutsrisiko kein (risikofreier) Zugang zu Sozialhilfe

- [Punktuelle finanzielle Hilfen, Stadt Genf](#)
Einkommensschwache Familien und Einzelpersonen, welche keine Sozialhilfe beziehen und mit einer unvorhergesehenen hohen Rechnung konfrontiert sind, haben das Risiko, sich zu verschulden, während bei Sozialhilfebeziehenden zusätzliche Kosten über situationsbedingte Leistungen finanziert werden können. Um Familien ohne Sozialhilfe in ausserordentlichen finanziellen Situationen zu unterstützen, wurden in der Stadt Genf bereits 1986 die punktuellen finanziellen Hilfen eingeführt, die es in ähnlicher Art auch in anderen Gemeinden gibt. Ziel ist es, momentane, aber zeitlich beschränkte Krisensituationen abzufedern, um eine Verschlechterung der Situation zu vermeiden. Sie wird vom städtischen Sozialdienst Genf ausgerichtet, Personen können jedoch auch über Hilfswerke (z.B. Caritas) an die punktuelle finanzielle Hilfe gelangen, wo formelle Anträge an die Stadt gestellt werden. Es werden nur Originalrechnungen bezahlt. Sie werden ausgerichtet, mit dem Ziel, Verschuldungen zu verhindern. Familien und Einzelpersonen können bis zu Fr. 5000.- beantragen. Oft werden Miet- oder Krankenkassenausstände übernommen. 2015 wurden 120 Anträge bewilligt, durchschnittlich wurden Fr. 1354.- ausbezahlt ([Studie des Büros für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG](#))
- [Neue Regeln für den Datenaustausch im Bereich der Sozialhilfe, Kanton Basel-Stadt](#)
Das Sozialamt des Kantons Basel-Stadt hat mit dem Migrationsamt im Mai 2022 vereinbart, dass Ausländer:innen erst zwölf Monate nach dem Beginn des Sozialhilfebezuges aktiv beim Migrationsamt gemeldet werden. Vor dem Hintergrund, dass Personen aufgrund ihres Aufenthaltsstatus auf Sozialhilfe

verzichteten und sich einem Armutsrisiko aussetzen, kann diese Regelung den Betroffenen gegenüber klar kommuniziert und somit eine gewisse Berechenbarkeit geschaffen werden. Neu ist nicht mehr die Höhe des Bezuges, sondern die Dauer ausschlaggebend für eine Meldung ans Migrationsamt. Gleichzeitig wird mit diesem Vorgehen auch in datenschutzrechtlicher Hinsicht das Prinzip der Verhältnismässigkeit eingelöst, da ein geringfügiger Bezug von Sozialhilfe für das Migrationsamt in der Regel nicht relevant ist.

– [Keine Wegweisung wegen Sozialhilfebezug während der Covid Pandemie, Bund](#)

In einer Weisung fordert das Staatssekretariat für Migration von den Kantonen, die angemessene Berücksichtigung der Covid-19-Pandemie beim Bezug von Sozialhilfe. Der Bezug sollte, sofern das Eintreten oder die Verlängerung des Sozialhilfebezuges durch die Covid-19 Pandemie oder deren Folge ausgelöst wurde nicht zu einer Wegweisung führen.

Im Kanton Luzern wurde diesbezüglich durch die SP ein [Postulat](#) eingereicht. In einer [Stellungnahme](#) des Regierungsrates wurde dieses Postulat infolge Erfüllung abgelehnt, da ein Sozialhilfebezug aufgrund der Covid Pandemie nicht selbstverschuldet und vorwerfbar sei.

– [Petition «Armut ist kein Verbrechen», Bundesebene](#)

Unter dem Slogan „Armut ist kein Verbrechen“ haben sich bislang 80 Organisationen zusammengeschlossen, um die Verschärfungen des AIGs zu bekämpfen. Mit einem offenen Brief an den Nationalrat unterstützt die Allianz eine parlamentarische Initiative, die Nationalrätin Samira Marti eingereicht hat. Marti verlangt, dass bei Menschen ausländischer Herkunft, die lange in der Schweiz leben, keine Rückstufungen gemacht werden dürfen. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N) hat sich am 1. Juni 2021 für die Annahme der parlamentarischen Initiative ausgesprochen. Demnächst wird sie in der Staatspolitischen Kommission des Ständerats behandelt.

– [Wirtschaftliche Basishilfe Zürich und entsprechende parlamentarische Initiativen](#)

Die Wirtschaftliche Basishilfe wurde durch den [Beschluss des Stadtrats vom 30. Juni 2021](#) als Pilotprojekt angestossen mit dem Ziel der Stabilisierung und Verbesserung von Personen in prekären wirtschaftlichen Lagen, welche keinen oder keinen risikofreien Zugang zu Sozialhilfe haben. Ein weiteres Ziel war die dahingehende Ergänzung der sozialen Angebotslandschaft in der Stadt Zürich. Zielgruppen waren Einzelpersonen, Paare und Familien mit Aufenthaltsstatus B, C, F, B-Flüchtlinge, Sans-Papiers sowie Sexarbeitende. Mit der Umsetzung der Wirtschaftlichen Basishilfe beauftragt waren vier Organisationen mit je abgrenzbaren Zielgruppen⁵. Die Wirtschaftliche Basishilfe startete am 26. Juli 2021 und wurde vom Bezirksrat Zürich per 09. Dezember aufgrund einer Aufsichtsbeschwerde gegen den Stadtratsbeschluss vom 30. Juni 2021 gestoppt, worauf sich die reformierte und die katholische Landeskirche bereit erklärten, mit einem Kostendach von 200'000.- einzuspringen. Dies ermöglichte den beteiligten Organisationen, die Unterstützung durch die WBH bis Ende April 2022 an die Betroffenen auszurichten. Damit war ein geordneter Ausstieg aus dem Pilotprojekt möglich.

Im April 2022 haben die Fraktionen SP, Grüne und AL als Reaktion auf die Beendigung der Wirtschaftlichen Basishilfe zwei Parlamentarische Initiativen für Rahmenkredite gestartet. Eine für ein dreijähriges Pilotprojekt [«Wirtschaftliche Basishilfe für Ausländerinnen und Ausländer mit gültigem Aufenthaltsstatus, die keinen risikofreien Zugang zur Sozialhilfe haben»](#), mit einem Rahmenkredit von drei Millionen Franken. Die zweite Initiative betrifft ebenfalls ein dreijähriges Pilotprojekt [«zur Schaffung einer Überbrückungshilfe für Ausländerinnen und Ausländer ohne gültigen Aufenthaltsstatus»](#) mit einem Rahmenkredit von 2.4 Millionen Franken. Beide Initiativen sind nach wie vor in der Kommission pendent.

⁵ Caritas Zürich mit Fokus auf Familien mit gültigem Aufenthaltsstatus, das Schweizerische Rote Kreuz Kanton Zürich mit Fokus auf Einzelpersonen und Paare mit gültigem Aufenthaltsstatus, die Beratungsstelle für Sexarbeitende Isla Victoria des Vereins Solidara mit Fokus auf Sexarbeitende mit gültigem Aufenthaltsstatus sowie die Anlaufstelle SPAZ mit Fokus auf Sans-Papiers.

Armutsrisiko Wohnraum und Energie

– Unterstützung bei der Wohnungssuche

Das Projekt [Wohncoaching](#) der Sozialen Dienste der Stadt Luzern unterstützten Menschen in schwierigen Wohnsituationen durch geschulte Freiwillige. Aufgrund des knappen und teuren Wohnraums ist das Ziel nicht allein das Erschliessen von neuem Wohnraum. Betroffene Personen solle in ihrer aktuellen, kritischen Wohnsituation unterstützt werden. Die [Stiftung Domicil](#) in der Stadt Zürich ist ein gemeinnütziger-privater Anbieter und verfügt über Leistungsvereinbarungen mit dem Sozialdepartement der Stadt Zürich. Armutsbetroffene Personen werden bei der Wohnungssuche unterstützt, eine Solidarhaftung für Mietverträge wird übernommen und für einen reibungslosen Ablauf der Mietverhältnisse gesorgt (Wohnungserhalt, Wohnintegration). Das Freiwilligenprojekt [WohnFit](#) der Caritas Zürich unterstützt mit Mentor:innen die Wohnungssuche von armutsbetroffenen Personen oder Familien. Weitere Angebote werden in verschiedenen Städten durch Stiftungen oder sozialen Abteilungen von Gemeinden ausgerichtet.

– Finanzielle Garantiemodelle gegenüber Vermietenden

Es bestehen zwei finanzielle Garantiemodelle, welche in einer Studie im Rahmen der Nationalen Plattform gegen Armut untersucht wurden: [Verbürgung Mietkaution \(Stiftung Edith Maryon\)](#) und die [Solidarhaftung \(Stiftung Domicil\)](#). Die Garantiemodelle leisten nicht nur einen wesentlichen Beitrag für den Zugang und Erhalt von Wohnraum für armutsbetroffene Menschen. Die Modelle haben auch das Potential, die Lücke nach der Ablösung von der Sozialhilfe zu überbrücken oder ein erneutes Abrutschen durch eine gezielte Unterstützung zu verhindern.

– Förderung preisgünstiger Wohnraum, Bsp. Stadt Zürich und Luzern

Die [Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien](#) der Stadt Zürich vermietet über 500 Wohnungen an Familien mit mindestens drei Kindern sowie mit bescheidenem Einkommen. Die [Gemeinschaftsstiftung zur Erhaltung und Schaffung von preisgünstigem Wohnraum](#) der Stadt Luzern bewirtschaftet über 361 Wohnungen und arbeitet eng mit den sozialen Institutionen in der Stadt Luzern, insbesondere mit den Sozialen Diensten zusammen.

– Politische Forderungen bez. steigender Nebenkosten

Politisch wird von Linken und Mitteparteien eine [Entlastung einkommensschwacher Haushalte](#) gefordert in Form einer [jährliche Energiezulage](#). Auch der [Mieter:innenverband](#) sieht die Lösung in einer einkommensabhängigen Energiezulage für Mieter:innen mit tiefem Einkommen. Fr. 200.- bis 400.- sollen über die kantonalen Prämienvorbilligungssysteme für die Krankenkassen gewährt werden. Ferner fordern sie eine nationale Arbeitsgruppe, welche sich mit Energiearmut befasst.

– Neue Energiekostenzulage für einkommensschwache Haushalte, Stadt Zürich

Um Wohnungsverlust und finanzielle Belastungen zu verhindern, will die Stadt Zürich Energiezulagen ausrichten. Anspruchsvoraussetzung ist, dass der Preis eines Energieträgers im Vergleich zu dessen tiefstem Preis in einer der drei vorangegangenen Heizperioden um mindestens 30 Prozent gestiegen ist. Sie sind speziell für jene Personen gedacht, welche keine Sozialhilfe beziehen und steigende Energiepreise somit auch nicht über die Sozialhilfe finanziert werden können. Beziehende von Ergänzungsleistungen, deren Mietkosten infolge höherer Energiepreise nicht mehr finanziert werden können, können die Zulage ebenfalls beantragen. In der Stadt Luzern existiert noch keine entsprechende Zulage. Jedoch wurde im April 2022 ein entsprechender [Vorstoss «Energiearmut verhindern, hohe Nebenkosten abfedern»](#) eingereicht. In einer [Stellungnahme](#) erklärt sich der Stadtrat bereit, Massnahmen zur subsidiären Unterstützung von Menschen mit einem geringen Einkommen zu prüfen, unter Berücksichtigung der Massnahmen, welche der Bunde und der Kanton ergreifen werden. Aktuell läuft die Prüfung der Umsetzung, der Vorschlag wird dem Parlament voraussichtlich im Juni vorgelegt.

4.2 Zielgruppe nicht-registrierte Sans-Papiers

Die Schätzungen der in der Schweiz lebenden Sans-Papiers bewegen sich zwischen 58 000 und 105 000 Personen. Gemäss einer Studie von 2015 (Morlok, Meier, Oswald, Efionayi-Mäder, Ruedin, Bader & Wanner, 2015) ist eine Annahme von 76 000 Personen am wahrscheinlichsten. Die Gründe für einen Sans-Papiers Status können unterschiedlich sein (Eidgenössische Migrationskommission (EKM), 2022): illegale Einreise, legale Einreise und Verlust der Bewilligung, Ablehnung eines Asylgesuches und drohende Ausschaffung, Nicht-Eintretens-Entscheid oder Kinder von Sans-Papiers, welche mitgereist oder unbewilligt nachgezogen wurden, oder hier geboren wurden. Somit gibt es registrierte sowie nicht registrierte Sans-Papiers, registrierte Sans-Papiers können Nothilfe beziehen, während nicht-registrierte Sans-Papiers keinerlei staatlichen Leistungen beziehen können. Mit dem irregulären Status verbunden sind oftmals prekäre Lebensbedingungen sowie das Risiko in Ausschaffungshaft genommen zu werden. Sans-Papiers sind oft in Branchen wie privaten Haushalten, Gastronomie, Hotellerie, Baugewerbe und Landwirtschaft tätig, vornehmlich Frauen, die grösste Gruppe von Sans-Papiers sind Personen aus Zentral- und Südamerika, die zweitgrösste Personen aus Osteuropa (EKM, 2022).

Sans-Papiers sind von einer erhöhten Vulnerabilität betroffen: niedrige Löhne und prekäre, ausbeuterische Arbeits- und Wohnverhältnisse, eingeschränkter Zugang zu medizinischer Grundversorgung sowie Ängste und Misstrauen gegenüber staatlichen Strukturen. Auch wenn Sans-Papiers keinen regulären Aufenthalt haben und somit gegen das Gesetz verstossen haben sie Grundrechte, welche ihnen ungeachtet des fehlenden Status zustehen. Vor allem nicht registrierten Sans-Papiers können diese jedoch kaum einfordern: «Die Kollision zwischen Ausländerrecht und (sozialen) Grundrechten zeigt sich in verschiedenen Lebensbereichen» (Efionayi-Mäder, Schönenberger & Steiner, 2010). Verschiedene Behörden können auf gesetzliche Grundlagen bezüglich Grundrechte von Sans-Papiers zurückgreifen, können diese jedoch mit Ermessensspielraum umsetzen, was zu einer mehr oder weniger restriktiven Auslegung je Behörde und Kanton führt.

Während der letzten zwanzig Jahre haben mehrheitlich zivilgesellschaftliche Akteure Strukturen geschaffen, welche Sans-Papiers in verschiedenen Lebensbereichen unterstützen und beraten: Anlauf- und Beratungsstellen, medizinische Grundversorgungen, Kollektive, Solidaritätsnetze etc., welche mit Behörden und staatlichen Akteuren in Kontakt stehen. Hinsichtlich der Möglichkeit finanzieller Unterstützung von Sans-Papiers ist der Artikel 116 Abs. 1a des Ausländergesetzes relevant, welcher unter anderem die Erleichterung oder Vorbereitung des rechtswidrigen Aufenthaltes in der Schweiz mit einer Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr oder einer Geldstrafe bestraft wird. Amnesty International und Solidarité sans frontières haben für die Änderung des Gesetzesartikels eine [Petition](#) eingereicht. Eine [parlamentarische Initiative](#) von Lisa Mazzone, Nationalrätin der Grünen Partei, schlug eine Gesetzesanpassung vor, wonach Hilfeleistungen aus ehrenhaften Gründen nicht bestraft werden sollen.

Aufgrund des grundsätzlich verwehrten Zugangs zu sozialstaatlichen Leistungen gibt es vergleichsweise wenig Instrumente für die Unterstützung von Sans-Papiers und Verringerung ihrer Prekarität:

Armutsrisiko Gesundheit

- Prämienverbilligung

Die meisten Sans-Papiers verfügen über keine Krankenversicherung, da sie wenig Kenntnisse vom Schweizer Gesundheitssystem haben, die administrativen Hürden sie behindern und die Prämien zu hoch sind. Der Zugang zu Prämienverbilligung, wie sie im KVG festgeschrieben ist, wird nicht von allen Kantonen gewährt, dazu gehören u.a. die Kantone Luzern und Basel-Land.

- Medizinische Anlaufstellen für Sans-Papiers

Für Personen ohne Krankenversicherung gibt es in Zürich die Arztpraxis [Meditrina](#) des SRK, welche vertraulich und kostenlos medizinische Grundversorgung und Beratung anbieten. Auch in weiteren

Kantonen gibt es Arztpraxen, welche Sans-Papiers behandeln, in Luzern gibt es keine entsprechende Einrichtung.

Armutsrisiko Bildung

- Bildung als Grund- und Menschenrecht
Neben dem Zugang zu Sozialversicherungen gilt für Kinder von Sans-Papiers auch der Zugang zur obligatorischen Schule als Grundrecht und ist in der Regel gewährleistet (mit einzelnen kantonalen Ausnahmen, wo eine sichere Einschulung nicht gewährleistet ist).
- Erweiterung der Härtefallregelung zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen für Sans-Papiers
Für den Abschluss eines Lehrvertrags benötigen jugendliche Sans-Papiers eine Arbeits- und somit auch eine Aufenthaltsbewilligung. Seit dem 1. Februar 2013 besteht deshalb die Möglichkeit, für die Dauer der Berufslehre ein befristetes Aufenthaltsrecht zu beantragen. Diese haben jedoch nur sehr wenige Sans-Papiers genutzt, da die Anforderungen sehr hoch sind. [Stände- und Nationalrat haben sich für eine Erweiterung der Härtefallregelung](#) zum Zugang zu beruflichen Ausbildungen für junge Sans-Papiers ausgesprochen.

Armutsrisiko fehlender Aufenthaltsstatus und kein Zugang zu Sozialhilfe

- Härtefallregelung nach Artikel 31 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)
Härtefallregelungen sind kantonal geregelt und die Ausgestaltung von der politischen Zusammensetzung anhängig. Personen, welche ein Härtefallgesuch stellen, müssen ihre Identität offenlegen und riskieren bei einer Ablehnung den Aufenthalt in der Schweiz sowie Zwangsrückführungen.
- Opération Papyrus in Genf
Nach einer etwa zweijährigen Testphase wurde das Pilotprojekt im Februar 2017 lanciert, bis Ende 2018 konnten Sans-Papiers anhand von klar definierten Kriterien einen Antrag auf Regularisierung einreichen. Bis Ende 2019 konnte 2390 Menschen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, wovon der grösste Teil im Sektor Hauswirtschaft beschäftigt war. [Positive Auswirkungen](#) zeigten sich nicht nur für die Situation der Betroffenen, sondern auch auf dem Arbeitsmarkt und bei den Sozialversicherungen, dies unter anderem in der Bekämpfung von Schwarzarbeit und Lohndumping. Eine Sogwirkung wurde nicht beobachtet. Kriterien für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung waren, dass eine Arbeitsstelle vorhanden ist, finanzielle Unabhängigkeit und keine Schulden bestehen, die Personen 10 Jahre (Familien 5 Jahre) ununterbrochen in Genf als Sans-Papiers leben und keine Vorstrafen bestehen.
- Bericht Bundesrat zum Postulat „Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers“
2018 hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) mit einem Postulat verlangt, dass der Bundesrat einen Bericht zur gesamthaften Prüfung der «Problematik» der Sans-Papiers erarbeitet. Im Dezember 2020 wurde dieser Bericht vom Bundesrat verabschiedet. Der Bundesrat sieht trotz verschiedenen aufgezeigten Problematiken in keinem Bereich Handlungsbedarf. Argumentiert wird, dass die Härtefallregelungen für Einzelfälle ausreichen und deshalb keine weiteren Bestimmungen zur Regularisierungspraxis ausgearbeitet werden müssen, da sonst Pull-Effekte zu erwarten wären. Bezugnehmend auf diese Argumentation wurde die Opération Papyrus in verschiedenen Kantonen nicht zur Weiterführung empfohlen.

Weitere Instrumente:

- Projekt City Card Zürich und Bern
Die City Card ermöglicht im Sinne eines städtischen Ausweises für alle Bewohnende, ungeachtet ihres Aufenthaltsstatus die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in der Stadt, gilt jedoch nicht als ein

rechtlicher Ausweis. Allerdings könnten bessere Zugänge zu gewissen Dienstleistungen ermöglicht werden. Beide City Karten sind noch nicht in Betrieb.

4.3 Fazit Sozialpolitische Einordnung

Mit Blick auf die Zusammenstellung der bestehenden Massnahmen, Instrumente und Initiativen seien an dieser Stelle drei Beobachtungen hervorzuheben:

Erstens wird auch hier deutlich, dass die Städte in der Lage sind, wichtige Impulse zu setzen – so wie dies u.a. mit dem hier evaluierten Pilotprojekt geschieht –, doch im Hinblick auf eine umfassende und nachhaltige Armutsbekämpfung ist es die kantonale und die nationale Ebene, auf der entscheidende Rahmenbedingungen gesetzt und nachhaltige Entwicklungen initiiert werden müssen. *Zweitens* gibt es einige Angebote, die interessante Parallelen zu wichtigen Elementen der Überbrückungshilfe aufweisen. Zu nennen sind etwa die «Frühen Hilfen», wie sie unter anderem in der Stadt Genf schon lange installiert sind und die (ebenfalls) das Ziel einer niederschwellig und auch jenseits des Sozialamtes zugänglichen Überbrückung von Notlagen verfolgen. Aussagekräftig ist *drittens* schliesslich die Evaluation der Waadtländer Modells der Ergänzungsleistungen für Familien, die aufzeigt, dass ein Grossteil der Familien nach der erhaltenen Unterstützung wieder in die wirtschaftliche Selbständigkeit zurückkehren konnte und dass sich dabei das ergänzend angebotene Coaching als besonders wichtig und hilfreich erwies.

5 Ergebnisse: Beantwortung der Evaluationsfragen

Im Folgenden werden die Fragen, die die Evaluation leiteten, der Reihe nach beantwortet. Eine Übersicht dieser Evaluationsfragen findet sich in Kapitel 2. Die Fragen sind entlang den Evaluationsebenen Input (Kap. 5.1), Output (Kap. 5.2), Outcome (Kap. 5.3) und Impact (Kap. 5.4) strukturiert. Die zentralen Evaluationsfragen werden ausgehend von den berichteten Befunden im abschliessenden Kapitel 5.5 nochmals zusammenfassend beantwortet.

Die Datengrundlage, auf die sich die nachfolgend präsentierten Antworten abstützen, wird jeweils unterhalb der Frage in kursiver Schrift ausgewiesen. Zur Beschreibung der Datengrundlage siehe Kapitel 3.

Angeichts der oft sehr unterschiedlichen Problemlagen der beiden Zielgruppen werden die Befunde in der Regel für die beiden Zielgruppen bzw. für die beiden hauptverantwortlichen Organisationen *Caritas* und *Sans-Papiers-Stelle* separat ausgeführt.

5.1 A Input: Konzept, Ressourcen und Strukturen

A.1 Welches sind die zentralen konzeptionellen Elemente (Bezugskriterien und -grundsätze) der Überbrückungshilfe, und wie bewährten sie sich?

→ Befunde basierend auf Projektunterlagen, quantitativen Reportings, qualitativen Reportings, Interviews Hauptorganisationen, Interviews beratende Organisationen, Interviews zuweisende Organisationen, Begleitgruppe

Die konzeptionellen Elemente der Überbrückungshilfe lassen sich unterteilen in a) Bezugskriterien und b) allgemeine Grundsätze zur Art und Ausgestaltung der Unterstützungsleistung der Überbrückungshilfe:

a) Bezugskriterien:

- Bezugskriterium 1: Zielgruppe Aufenthaltsstatus B oder C, nicht-registrierte Sans-Papiers

Die Überbrückungshilfe wird für armutsbetroffene Ausländer:innen mit gültigem Aufenthaltsbewilligung B oder Niederlassungsbewilligung C (EU/EFTA gemäss FZA, Drittstaaten gemäss AIG) sowie nicht-registrierte Sans-Papiers ausgerichtet. Diese haben aufgrund ihres ausländerrechtlichen Aufenthaltsstatus keinen risikofreien (bezüglich Einflusses auf die Aufenthalts-, bzw. Niederlassungsbewilligung) und im Fall der nicht-registrierten Sans-Papiers keinen Zugang zu Sozialhilfe.

- **Bezugskriterium 2: Mindestens fünf Jahre Aufenthalt in der Schweiz**
Die gesuchstellende Person muss zum Zeitpunkt der Gesuchstellung seit fünf Jahren in der Schweiz leben. Die Hauptverantwortlichen und beratenden Organisationen können in begründeten Einzelfällen, beispielsweise wenn Kinder involviert sind, von diesen abweichen.
- **Bezugskriterium 3: Zwei Jahre wohnhaft in der Stadt Luzern**
Gesuchstellende Personen müssen von diesen fünf Jahren in der Schweiz zwei Jahre in der Stadt Luzern leben. Auch bei diesem Kriterium kann in begründeten Fällen abgewichen werden.

b) Allgemeine Grundsätze

- **Grundsatz 1: Maximal sechs Monate Bezug**
Die Überbrückungshilfe dient der Überbrückung von Notsituationen für Menschen in prekären finanziellen Lebenssituationen und soll durch finanzielle Unterstützung sowie durch eine bedarfsorientierte Kurzzeitberatung helfen, die Situation zu ordnen und zu stabilisieren. Sie wird deshalb vorübergehend ausgerichtet.
- **Grundsatz 2: Betragshöhe⁶ (nur bei Caritas)**
Die Höhe der ausgerichteten Beträge orientiert sich am individuellen Bedarf zur Stabilisierung der Notlage. Die Überbrückungshilfe darf jedoch die Höhe der Wirtschaftlichen Sozialhilfe nach SKOS in der Regel nicht überschreiten oder zu einer Besserstellung gegenüber Sozialhilfebeziehenden führen. Die Caritas darf für Einzelpersonen einen Maximalbetrag von total Fr. 3'000.- für Paare Fr. 5'000.- und zusätzlich Fr. 500.- pro Kind ausrichten und sollte nur in Ausnahmefällen diesen Betrag übersteigen. Die Höhe definiert sich grundsätzlich nach dem individuellen Bedarf zur Stabilisierung der Notlage (Lebenserhaltungskosten) und darf die Höhe der Sozialhilfe nach SKOS in der Regel nicht überschreiten. Aufgrund der Höhe des zur Verfügung stehenden Gesamtbetrages können die maximalen Beträge nur in Ausnahmefällen bewilligt werden.
- **Grundsatz 3: Subsidiarität (nur bei Caritas)**
Es wird nur Überbrückungshilfe geleistet, wenn kein Anspruch auf anderen bzw. vorgelagerte Unterstützungsleistungen besteht. Davon ausgenommen ist der Bezug von Sozialhilfe.
- **Grundsatz 4: Art der Unterstützung**
Es werden gegen Vorzeigen ausschliesslich Rechnungen, die der Lebenserhaltung dienen, übernommen. In begründeten Ausnahmefällen können Direktzahlungen an die betroffenen Personen erfolgen. Schuldrückzahlungen wie z.B. für Kredite können nicht getätigt werden. Lebensmittelgutscheine des Caritas Marktes oder Migros-Cumulus-Bons können direkt auch von den beratenden Organisationen abgegeben werden.

Die Analyse der Daten führt zu den nachfolgenden Befunden:

a) Bezugskriterien

- **Bezugskriterium 1: Zielgruppe Aufenthaltsstatus B oder C, nicht-registrierte Sans-Papiers**
Evaluationsergebnis: Obwohl vor dem Hintergrund der risikohaften Kopplung zwischen Aufenthaltsstatus und Sozialhilfebezug die Zielgruppe armutsbetroffener Ausländer:innen mit Status B oder C

⁶ Bei der Sans-Papiers-Stelle wurde keine Betragshöhe definiert, weil dies aufgrund der Krankenkassenprämien sowie der teilweise längeren Bezugsdauer nicht der Realität entsprochen hätte.

grundsätzlich nachvollziehbar ist, führt diese Einschränkung auch zu relevanten Lücken. Aus der Praxis wird von vielen Personen berichtet, welche sich in prekären Lebenslagen und Notsituationen befinden und von der Überbrückungshilfe profitieren könnten, jedoch durch die Adressierung bestimmter Zielgruppen ausgeschlossen werden (insbesondere Personen mit F-Status wie auch Schweizer:innen) (vgl. Punkt B.1). Nicht-registrierte Sans-Papiers als Zielgruppe bewähren sich.

Folgende Punkte sind in diesem Zusammenhang relevant:

- Personen mit Status F befinden sich aufgrund des tiefen Unterstützungsansatzes der Asylfürsorge oder auch nach Ablösung aus der Asylfürsorge oft in prekären finanziellen Lagen. Ferner hätten sie beratenden Bedarf, um ihre Lebenssituation zu verbessern. Das Argument, dass beim Status F die Kopplung zwischen Ausländerstatus und Nichtbezug von Sozialhilfe bzw. Asylfürsorge keine Rolle spielt, greift nicht bei Personen, die schon seit vielen Jahren arbeitstätig sind und keine Asylfürsorge mehr beziehen, berechnete Aussicht auf die Umwandlung in einen B-Status hätten und dann in eine Notlage geraten. Somit wären zumindest für abgelöste Personen ein Bedarf sowie ein Link zum nicht risikofreien Zugang zu Unterstützung gegeben.
- Eine ähnliche Konstellation findet sich bei von der Sozialhilfe abgelösten Geflüchteten mit einer Flüchtlingsanerkennung (sogenannte B-Flüchtlinge), die den Erhalt einer C-Bewilligung nicht durch den Gang zum Sozialamt gefährden wollen.
- Auch wenn keine Risiken bezüglich Aufenthaltsstatus drohen, befinden sich (eingebürgerte) Schweizer:innen z.B. aufgrund von ausserordentlichen Rechnungen ebenfalls in kurzfristigen Notlagen, ausserdem sind auch sie von Stigmatisierung bei Sozialhilfebezug betroffen.
- Die Legitimation und gesellschaftliche Akzeptanz des Instruments könnte durch die engen Bezugskriterien gemindert werden.
- Viele Personen in prekären Lebenslagen halten sich in Treffs etc. auf. Zuweisende und beratende Organisationen haben jedoch oft keine Kenntnisse des aufenthaltsrechtlichen Status ihrer Adressat:innen und vermitteln deshalb (zu) wenig oder die falschen Personen weiter.

– **Bezugskriterium 2: Mindestens fünf Jahre Aufenthalt in der Schweiz**

Evaluationsergebnis: Das Bezugskriterium erwies sich nur selten explizit als Ausschluss- bzw. Ablehnungsgrund und lässt sich damit im Vergleich zu anderen Kriterien als weniger problematisch bezeichnen. Gleichwohl ist fraglich, inwiefern der Ausschluss von Personen, die eher neu in der Schweiz leben und somit Bedarf nach punktueller Unterstützung und Beratung hätten, sinnvoll ist – dieser Logik entspricht auch, dass der Sozialhilfebezug ab Tag 1 nach der Niederlassung in einer Gemeinde grundsätzlich möglich ist (vgl. Art 4, Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG)).

– **Bezugskriterium 3: Zwei Jahre wohnhaft in der Stadt Luzern**

Evaluationsergebnis: Dieses Kriterium bewährt sich mit Blick auf die Lebensrealität armutsbetroffener Personen nicht und hat am meisten der Kriterien einen Bezug von Überbrückungshilfe verhindert (vgl. Punkt B.1).

Folgende Punkte sind in diesem Zusammenhang relevant:

- Der Wohnort von armutsgefährdeten Personen befindet sich aufgrund der hohen Mietpreise in der Stadt oftmals in der Agglomeration.
- Bei Sans-Papiers kommt erschwerend hinzu, dass diese aufgrund häufigerem Jobwechsel nicht ohne Unterbruch in der Stadt wohnen oder sich sogar in menschenhandelähnlichen Strukturen befinden.
- Das Bezugskriterium zeigt eine Inkonsistenz mit dem Anspruch auf Sozialhilfe, welcher ab dem ersten Tag Aufenthalt besteht.
- Auch wenn es sich um städtische Gelder handelt und eine Mindestaufenthaltsfrist nachvollziehbar scheint, zeigen sich zwei Jahre als zu lange.

b) Allgemeine Grundsätze

– Grundsatz 1: Maximal sechs Monate Bezug

Evaluationsergebnis: Auch dieses Bezugskriterium zeigt sich problematisch und bewährt sich nur für einen Teil der Zielgruppe. Kurzfristige finanzielle Engpässe konnten in Kombination mit der Beratung oftmals innerhalb der sechs Monate überbrückt werden. Allerdings sieht sich der andere Teil der Zielgruppe mit weit komplexeren und über Jahre verfestigten finanziellen sowie sozialen Problemlagen konfrontiert. Diese finanziell und beraterisch zu begleiten und zu bearbeiten, ist ein langer Prozess und kann nicht zeitlich beschränkt werden. Insbesondere bei der Zielgruppe der Sans-Papiers erweisen sich sechs Monate als zu kurz, um nachhaltige Lösungen hinsichtlich der finanziellen sowie gesamten Lebenslage zu erarbeiten. Zudem ist der Bedarf (kurz vs. lang, regelmässig vs. punktuell) stark von der individuellen Situation abhängig und wird durch mehrere sich gegenseitig bedingende Faktoren beeinflusst.

- Vor allem bei Personen mit einem schwankenden Einkommen oder bei Familien mit mehreren zu versorgenden Personen und unvorhersehbaren Ausgaben wäre eine längere Beratungs- und Unterstützungszeit nötig.
- Um die punktuelle Unterstützung umsetzen zu können, wurden bei der Zielgruppe der Sans-Papiers jene Monate, in welchen keine Unterstützung benötigt wurde, nicht als Bezugsmonat angerechnet.

– Grundsatz 2: Betragshöhe (nur bei *Caritas*)

Evaluationsergebnis: Dieses Bezugskriterium zeigte sich vor dem Hintergrund der Logik einer kurzfristigen Überbrückung einer Notsituation als sinnvoll und bewährte sich in der Praxis, auch wenn mit Blick auf langfristig prekäre Adressat:innen der Betrag zu tief angesetzt ist, vor allem wenn es sich um Familien handelt (es ist eigentlich «nie genug»).

– Grundsatz 3: Subsidiarität (nur bei *Caritas*)

Evaluationsergebnis: Die Prüfung von Anspruch bzw. von bestehendem Bezug von subsidiärer Leistung hat sich im Sinne der Zielgruppe der Caritas als Grundsatz bewährt.

– Grundsatz 4: Art der Unterstützung

Evaluationsergebnis: Durch die Möglichkeit, in begründeten Ausnahmefällen Bargeld auszuzahlen oder Überweisungen zu tätigen (vgl. B.5), hat sich dieser Grundsatz vor allem mit Blick auf die Anspruchsgrenze der Zielgruppe der Caritas bewährt. Personen, welche sich knapp über dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum befinden oder ein schwankendes Einkommen haben und durch einzelne oder mehrere Rechnungen in finanzielle Engpässe gerieten, konnten so unkompliziert unterstützt werden, da der Schwelleneffekt durch die Zahlung von Rechnungen umgangen werden konnte. Die Handhabung, auch Fälle in die Überbrückungshilfe aufzunehmen, welche sich leicht über dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum befinden, kann mit dem Argument, dass Personen in der Sozialhilfe Situationsbedingte Leistungen erhalten, gestützt werden.

A.2 Welche finanziellen und personalen Ressourcen wurden für das Pilotprojekt eingesetzt oder allenfalls angepasst? Inwiefern waren sie ausreichend, inwiefern nicht?

→ Befunde basierend auf Projektunterlagen, quantitativen Reporting, qualitativen Reporting, Interviews Hauptorganisationen

Evaluationsergebnis Finanzielle Ressourcen: Aufgrund der Anzahl Gesuche von Personen mit B- und C-Status, die geringer ausfiel, als dies ausgehend vom Budget für die Wirtschaftliche Basishilfe in Zürich angenommen wurde, erwiesen sich die *finanziellen Ressourcen* bei Caritas für den Bedarf der unterstützten Personen als ausreichend. Demgegenüber konnte der Bedarf der unterstützten Sans-Papiers durch die vorgesehenen finanziellen Mittel in

der ersten Phase nicht abgedeckt werden, lag das Budget auch weit unter jenem der Caritas. Der erhöhte Bedarf wurde durch eine rückwirkend ausbezahlte Zusatztranche durch die Stadt Luzern gedeckt.

Evaluationsergebnis Personelle Ressourcen: Aufgrund der Zunahme von komplexen Problemlagen, hohem administrativen Aufwand sowie Vernetzungs- und Triagetätigkeiten zeigten sich die personalen Ressourcen bei beiden Stellen als nicht ausreichend (weshalb sie bei der *Sans-Papier-Stelle* aufgestockt wurden, vgl. unten). Bei beiden Stellen wurde mit einer Zusatzvereinbarung die Finanzierung der Beratungs- und administrativen Leistungen von 12% auf 25% des Betrages erhöht. Es zeigte sich als nicht sinnvoll, die Finanzierung der Beratungs- und administrativen Leistungen prozentual abhängig von den ausbezahlten Beträgen für die Finanzhilfen zu machen, wie in den Leistungsvereinbarungen festgehalten. Die Beratung leistet einen wichtigen Beitrag zum Ziel der Stabilisierung, und über Triagen kann das Haushaltsbudget nachhaltig entlastet werden (vgl. C.1). Gemäss Leistungsvereinbarung zwischen der *Caritas* und der Stadt Luzern standen für finanzielle Unterstützung der Zielgruppe maximal Fr. 323'000.- zur Verfügung. 12% dieses Betrages (Fr. 38'820.-) wurden zusätzlich für Beratungs- und administrative Leistungen der Sozial- und Schuldenberatung vorgesehen. Dies würde gemäss Planzahlen einen Durchschnitt von sieben Dossiers pro Monat (davon drei bei beratenden Organisationen), 5.25 und 2.5 Stunden direkte bzw. indirekte durchschnittliche Beratungszeit sowie Fr. 2'500.- Unterstützungsbeitrag pro Dossier zu erwarten lassen.

Die finanziellen Ressourcen bei der Caritas erweisen sich als ausreichend. Hinsichtlich der Höhe des Gesamtbetrages für die finanzielle Unterstützung gab es keinen Anpassungsbedarf. Es wurden 103 Transferleistungen mit total Fr. 98'172 ausgerichtet, was deutlich unter dem von der Stadt Luzern zur Verfügung gestellten Betrag liegt. Der ausgerichtete Unterstützungsbetrag beläuft sich pro bewilligtes Gesuch auf Fr. 2'538.-, was ebenfalls der Planzahl entspricht. Allerdings zeigte sich der Beratungsaufwand, die Vernetzung und Triagierung sowie der administrative Aufwand je nach individueller Situation und Komplexität der prekären Lebenslage als deutlich höher (6'075 Minuten in 137 Beratungsgesprächen bewilligter und abgelehnte Gesuche). Die Stadt reagierte auf diesen erhöhten Bedarf an Beratung und erhöhte den Betrag für Beratungs- und administrative Leistungen von 12% auf 25% des Budgets.

Gemäss Leistungsvereinbarung zwischen der *Sans-Papiers-Stelle* und der Stadt Luzern vom September 2021 standen Fr. 20'000.- für die Überbrückungshilfe zur Verfügung sowie 12% der Überbrückungshilfe (Fr. 2'400.-) für Beratungs- und administrative Leistungen der Sozial- und Schuldenberatung. Für die *Sans-Papier-Stelle* wurden keine Planzahlen festgelegt.

Finanziell konnte der Unterstützungsbedarf der Zielgruppe *Sans-Papiers* durch die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen nicht abgedeckt werden. Nach den ersten sechs Monaten war die erste Hälfte des Budgets bereits ausgeschöpft. Die Stadt reagierte auf den erhöhten finanziellen Bedarf mit der rückwirkenden Ausrichtung von zusätzlichen Mitteln. Die *Sans-Papier-Stelle* rapportierte, dass künftig für eine Abdeckung des finanziellen Bedarfes ca. Fr. 10'000.- pro Monat benötigt werden, und sie ersuchte um eine Aufstockung, welche gewährt wurde. Hinsichtlich der personellen Ressourcen erwiesen sich diese ebenfalls als zu knapp berechnet. Für die Sicherstellung einer professionellen und bedarfsorientierten Beratung für die immer komplexer werdenden Problemlagen der Adressat:innen wurden pro halbem Jahr 50 Arbeitsstunden aufgewendet (Stand Ende Dezember: 6'240 Minuten in 180 Beratungsgesprächen bewilligter und abgelehnte Gesuche). Um diese Kosten zu decken, bedurfte es einerseits der Anstellung einer weiteren Sozialarbeiterin per 01.03.2022 sowie einer Erhöhung für die Beratungs- und administrativen Leistungen von 12% auf 25%, was durch die Zusatzvereinbarung abdeckt werden konnte. Dadurch konnte den Bedarfen in der Praxis besser entgegengekommen werden. Gesamthaft wurden per Ende Dezember in 240 Transferleistungen Fr. 87'464.- ausbezahlt, was einem Betrag von durchschnittlich Fr. 2'733.- pro bewilligtem Gesuch entspricht.

A.3 Welche organisationalen und administrativen Abläufe und welche Strukturen der Zusammenarbeit wurden für das Pilotprojekt eingesetzt oder allenfalls angepasst? Wie bewährten sie sich?

→ Befunde basierend auf Projektunterlagen, qualitativen Reportings, Interview Hauptorganisationen, beratende Organisationen, zuweisende Organisationen

Evaluationsergebnis Kooperationsmodell allgemein: Das Konzept zur Überbrückungshilfe sieht ein spezifisches Kooperationsmodell vor, bei welchem den hauptverantwortlichen, den beratenden und den zuweisenden Organisationen je andere Rollen zukommen, wodurch eine bessere Erreichbarkeit der Zielgruppe ermöglicht werden sollte (vgl. Kapitel 1). In Bezug auf die Zusammenarbeit hat sich das Kooperationsmodell grundsätzlich bewährt. Der erwartete Mehrwert hinsichtlich der Erreichbarkeit der Zielgruppe blieb jedoch hinter den Erwartungen zurück.

Zusammenarbeit zwischen beratenden und Hauptorganisationen: Vor allem hinsichtlich des bereits bestehenden Kontaktes und der unkomplizierten Zusammenarbeit zwischen den Haupt- und beratenden Organisationen bewährte sich das Kooperationsmodell grundsätzlich. Durch die direkte Beantragung von Überbrückungshilfe bei den Hauptorganisationen Ressourcen geschont und bereits bestehende Beratungs- und Vertrauensbeziehungen genutzt werden konnten. Während dem Pilotprojekt spielte sich ein Modus der Vorabsprachen zwischen gewissen zuweisenden bzw. beratenden und Hauptorganisationen ein, welcher die aufwändige Gesuchstellung erleichterte. Auch entlastete es die Zielgruppen, direkt bei den beratenden Organisationen Überbrückungshilfe in Anspruch nehmen zu können und nicht einen weiteren Schritt an die Hauptorganisationen zu gehen.

Zusammenarbeit zwischen Stadt und involvierte Organisationen: Die Zusammenarbeit zwischen der Stadt und Hauptorganisationen zeigt sich unkompliziert, bewährt sich sehr und baut auf bereits bestehenden guten Kontakten auf. In Bezug auf die Zusammenarbeit mit den zuweisenden Organisationen sind die Kontakte geringer. Die Stadt bot zwar zwei online Informationsveranstaltungen an (Kick-off im September 2021 und ein Update im Februar 2022) und erinnerte mehrmalig über diverse Dialoggefässe an die Überbrückungshilfe, diese Angebote scheinen aber die zuweisenden Organisationen nur teilweise erreicht zu haben.

Mehrwert hinsichtlich Erreichbarkeit der Zielgruppe: Jedoch zeigt das Kooperationsmodell auch Schwächen auf und bewährt sich mit den bestehenden Angeboten und Organisationen in beratender und zuweisender Funktion nur begrenzt, es gelang nur in geringem Mass Personen zu erreichen, welche nicht bereits vorher mit den Hauptorganisationen in Kontakt standen. Das Potential von möglich zu erreichenden Personen nicht optimal genutzt werden konnte (vgl. C.3 und C.4):

- Vor allem die zuweisenden, jedoch auch die beratenden Organisationen haben Aufträge und Rollen, aufgrund deren sie keine Informationen über die finanziellen Lagen der Adressat:innen oder deren aufenthaltsrechtlichen Status haben und somit eine Weitervermittlung erschweren. So wurde die Überbrückungshilfe neben dem Alltagsgeschäft und der Flut von weiteren Informationen im Alltag oft vergessen, oder es bestanden Hemmschwellen gegenüber den Klient:innen, sie auf ihre finanzielle Lage anzusprechen.
- Die Angebote und der «Erfolg» der zuweisenden Organisationen zeigten sich sehr unterschiedlich, Angebote, bei welchen eine individuelle Beratung oder Gespräche mit den Klient:innen möglich war, z.B. Soziale Dienste und Mütter/Väterberatung, wo für das Wohl des Kindes finanzielle Ressourcen zentral sind, zeigten sich in der Vermittlung erfolgreicher, Treffs sind in ihren Strukturen und Beziehungen hingegen loser.
- Falls Personen in die Bezugskriterien passen und motiviert werden konnten, bleibt unklar, ob sie den Weg zu den beratenden oder Hauptorganisationen finden.

- Viele der beratenden sowie vor allem zuweisenden Organisationen haben Zielgruppen als Adressat:innen, welche nicht in die Bezugskriterien passen.
- Aufgrund der engen Bezugskriterien wurden durch die zuweisenden und beratenden Organisationen mehrfach Ablehnungen von potenziellen Personen erlebt, was sich neben eventuellen grundsätzlichen Vorbehalten gegenüber der Überbrückungshilfe demotivierend auf weitere Vermittlungstätigkeiten auswirkte.
- Die zuweisenden und vereinzelt auch die beratenden Organisationen waren teilweise nicht korrekt über die Überbrückungshilfe, Bezugskriterien sowie Abläufe informiert (z.B., dass ein nachweisbarer Coronabezug bestehen muss, Annahme, dass bei Schulden oder einer früheren Unterstützung durch Caritas kein Anspruch auf ÜH besteht oder nur an die Hauptorganisationen vermittelt werden kann).

Um das Risiko, Personen auf dem Weg zwischen zuweisenden und Hauptorganisationen zu «verlieren», zu minimieren, hat es sich etabliert, eine mögliche Vermittlung in Vorfeld jeweils anzukündigen.

5.2 B Output: Erbrachte Leistungen

In der nachfolgenden Tabelle sind die wichtigsten Zahlen zum Output der Überbrückungshilfe zusammengestellt. Detaillierte Ausführungen dazu finden sich nachfolgend unter den einzelnen Evaluationsfragen.

	Total	Caritas	SPS
Abklärungsgespräche	119	75	44
Bewilligte / abgelehnte (nicht eingereichte) Gesuche	70 / 13 (36)	38 / 1 (36)	32 / 12
Anzahl unterstützte Personen	145 (davon 56 Kinder)	102 (davon 39 Kinder)	43 (davon 17 Kinder)
Bezugsdauer		ein Monat (7.7%) bis zu sechs Monaten (41%) -> Tendenz zu längerem Bezug	einem Monat (31,3%) und mehr als sechs Monaten (12.5%)
Beratungsgespräche (Anzahl/Dauer)	317	6'075 Minuten in 137 Beratungsgesprächen (44'/G)	6'240 Minuten in 180 Beratungsgesprächen (35'/G)
Beratungsthemen	Gesundheit als dominantes Thema	Finanzen und Budget (33.8%), Gesundheit (29.4%) Wohnen (13.2%)	Gesundheit (46.4%) Gesuchsabklärung (17.4%) Kinder und Familie (14.5%)
Transferleistungen	Fr. 185'636.- in 343 Transferleistungen	Total Fr. 98'172 Am häufigsten zwischen Fr. 2000.- bis 3000.- Franken	Total: Fr. 87'464.- tiefe Beträge im Sinne einer Notüberbrückung vs. Beträge im mittleren bzw. sehr hohe Bereich
Triagierungen		48 monetär, 18 nichtmonetär	Mehrere monetäre und nichtmonetäre

Tabelle 2: Überblick Output

B.1 Wie gelangten die Personen zur Überbrückungshilfe? Wie viele Abklärungsgespräche für den Bezug von Überbrückungshilfe wurden geführt? Wie viele führten zu positiven bzw. ablehnenden Entscheiden? Welche Gründe führten zu Ablehnungen?

→ Befunde basierend auf quantitativen Reportings

Evaluationsergebnis: Die meisten Personen gelangten zur Überbrückungshilfe, da sie bereits vorher in Kontakt mit den Hauptorganisationen waren. Die beiden Hauptorganisationen haben gesamthaft total 119 Abklärungsgespräche geführt. Aus 83 Abklärungsgesprächen wurden Gesuche gestellt, wovon 70 bewilligt wurden und zum Bezug von Überbrückungshilfe führten. Der häufigste Ablehnungsgrund betrifft bei der Caritas den Aufenthaltsstatus, bei der Sans-Papiers-Stelle den Wohnort.

Bei der *Caritas* konnten von insgesamt 38 Dossiers 13 durch zuweisende Organisationen wie Beratungs- und Fachstellen vermittelt werden (6 durch Sozialamt, 4 Mütter- und Väterberatung, 1 Katholische Kirche, 1 RAV, 1 SRK, 1 Gesundheitsdienste). 11 Dossiers wurden durch die beratenden Organisationen im Prozess begleitet (5 katholische Kirche, 3 reformierte Kirche, 2 Fabia, 1 Sozialamt Luzern). Es wurden insgesamt 75 Abklärungsgespräche durchgeführt. In 38 Dossiers wurden anschliessend Gesuche eingereicht. Von den 37 ablehnenden Entscheiden wurden 36 bereits vor der offiziellen Gesuchseinreichung abgelehnt, da bereits vor dem Ausfüllen der Gesuche klar wurde, dass relevante Anspruchskriterien nicht erfüllt sind; in einem Fall wurde erst bei der offiziellen Gesuchseinreichung festgestellt werden, dass die Person noch nicht zwei Jahre in der Stadt Luzern wohnhaft ist.

Ablehnungsgründe: Der häufigste Grund (30.6%) war, dass es sich nicht um den Ausländerstatus B oder C handelte (Bezugskriterium 1). Am zweithäufigsten (25%) lebten die Gesuchsstellenden nicht in Luzern (Bezugskriterium 3), der dritthäufigste Grund war, dass bereits Sozialhilfe bezogen wird. Die folgende Abbildung zeigt alle erfassten Gründe für eine Ablehnung.

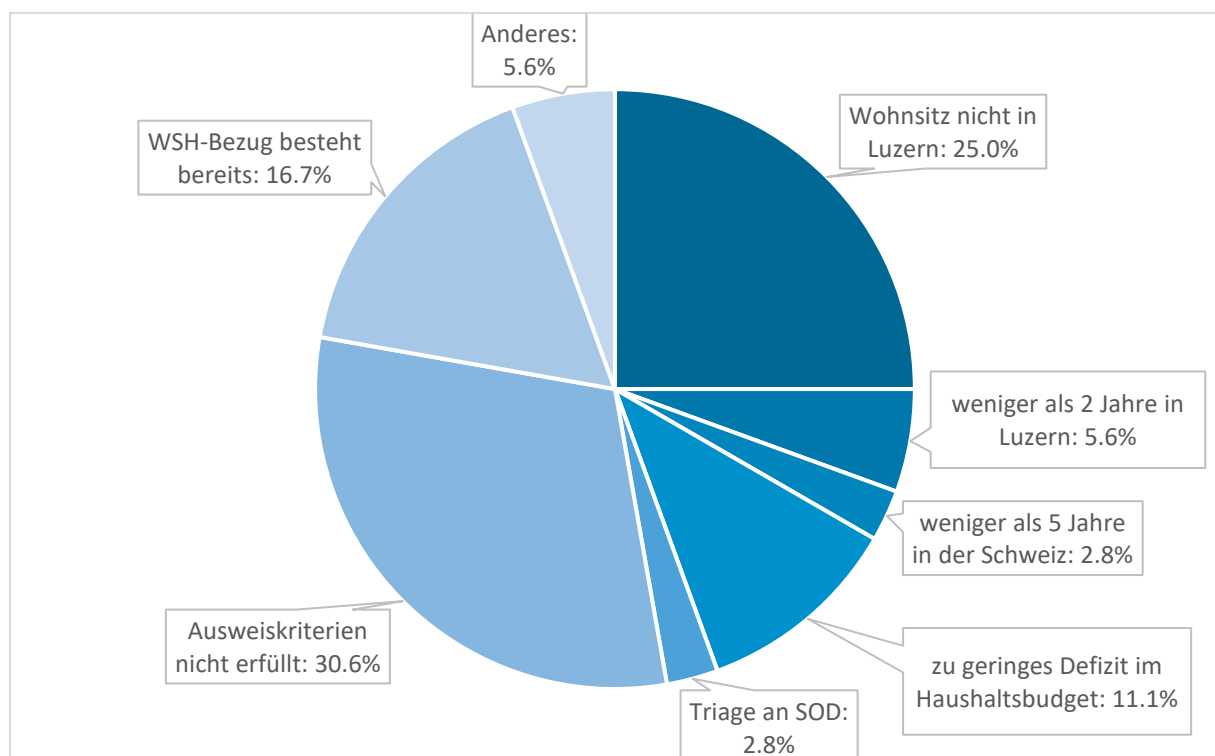


Abbildung 1: Ablehnungsgründe ohne Gesuchseinreichung Caritas

Zuweisungen für die Überbrückungshilfe an die *Sans-Papiers-Stelle* wurden keine getätigt. Vielmehr werden Sans-Papiers grundsätzlich (also nicht explizit für die Überbrückungshilfe) von allen sozialen Einrichtungen der Stadt Luzern an die Sans-Papiers-Stelle als einziges Beratungsangebot für Sans-Papiers verwiesen. Deshalb werden Zuweisungen auch nicht als solche erfasst. Von 44 geprüften Gesuchen wurden zwölf abgelehnt. Die eine Hälfte, weil die Personen ihren Wohnsitz nicht in Luzern haben, und die andere Hälfte, weil sie noch nicht zwei Jahre in Luzern leben. Es wurden keine Gesuche als nicht eingereicht erfasst.

B.2 Was machten die Organisationen mit Personen, deren Gesuch abgelehnt wurde?

→ Befunde basierend auf Interviews Hauptorganisationen

Evaluationsergebnis: Beide Hauptorganisationen betonen, dass eine Ablehnung für die Überbrückungshilfe nicht eine grundsätzliche Ablehnung von Unterstützung bedeutete: Die Beratung wurde auch dann geleistet, wenn der Fall nicht in die Überbrückungshilfe aufgenommen werden konnte, auch wenn nicht die gleichen Ressourcen für die Bearbeitung zur Verfügung standen. Finanziell wurde versucht, die Personen über einen anderen Topf oder Spendengesuche (meistens punktuell) weiter zu unterstützen, was jedoch für die Hauptorganisationen mehr Aufwand und Unsicherheit bezüglich Gewährung bedeutete.

B.3 Welche Profile und Problemlagen weisen die Personen auf? Wofür benötigten die Personen die Überbrückungshilfe?

→ Befunde basierend auf quantitativen Reportings, qualitativen Reportings

Evaluationsergebnis Profile und Problemlagen: Bei der *Caritas* haben über die Hälfte der Dossiertragenden der bewilligten Gesuche eine Aufenthaltsbewilligung B Drittstaaten, knapp über ein Drittel sind Paare mit Kindern, knapp 58% Männer und leben zu über 60% mehr als zehn Jahre in Luzern. Gründe für einen Nichtbezug von Sozialhilfe liegen mehrheitlich beim Ausweisverlust, seltener weil es sich nur um einen vorübergehenden finanziellen Engpass handelt oder das Budget knapp über dem Existenzminimum liegt.

Hingegen ist die häufigste Haushaltsform bei der *Sans-Papiers-Stelle* der Einpersonenhaushalt (über 60%), je die Hälfte Frauen und Männer und die meisten Beziehenden leben seit 2-5 Jahren in Luzern (rund 72%). Die weiteren Prozentangaben können im Vergleich der folgenden Tabelle entnommen werden.

	Caritas	Sans-Papiers-Stelle
Aufenthaltsstatus	55.3% Aufenthaltsbewilligung B Drittstaaten 15.8% Aufenthaltsbewilligung B EU/EFTA 13.2% Niederlassungsbewilligung C Drittstaaten 7.9% Niederlassungsbewilligung C EU/EFTA 2.6% B-Flüchtling 2.6% F-Flüchtling 2.6% Anderes	100% Sans-Papiers
Haushaltsprofile	34.2% Paar mit Kindern 23.7% Paar ohne Kinder im Haushalt 23.7% Einelternfamilie	62.5% Einpersonenhaushalt 21.9% Einelternfamilien 6.3% Paar mit Kindern

	10.5% Einpersonenhaushalt 5.3% übrige Haushaltsprofile 2.6% Paar mit Kindern ab 25 Jahren	6.3% übrige Haushaltsprofile (z.B. fremdplatzierte Kinder) 3.1% Paar ohne Kinder im Haushalt
Geschlecht	57.9% Männer 42.1% Frauen	Je 50% Männer und Frauen
Jahre in Luzern	63.2% mehr als zehn Jahre 18.4% 2-5 Jahre 18.4% 6-10 Jahre	71.9% 2-5 Jahre 18.8% mehr als 10 Jahre 9.4% 6-10 Jahre

Tabelle 3: Profile der Beziehenden

Evaluationsergebnis Problemlagen: Die Problemlagen der Beziehenden von Überbrückungshilfe zeigen sich auf einem Kontinuum der Prekarität, welches von kurzfristigen finanziellen Notlagen bis zu einer langanhaltenden Prekarität, verfestigt durch komplexe Problemlagen, reicht. Die kurzfristigen Engpässe werden vor allem durch schwankendes Einkommen aufgrund prekärer Arbeitsverhältnisse (temporär, Stundenlohn, Kurzarbeit) bedingt, welche sich aufgrund der Entspannung des Arbeitsmarktes kurz- bis mittelfristig wieder erholen konnten. Personen in länger anhaltender Prekarität weisen oft gesundheitliche und psychische Probleme bzw. Belastungen oder Krankheiten auf, haben Kinder und/oder sind alleinerziehend und haben allenfalls familiäre Problematiken, haben keine Ausbildung, verfügen über wenig sprachliche Kenntnisse und Wissen über Unterstützungsmöglichkeiten oder Administration, haben Schulden und leiden unter finanziellen Belastungen durch hohe Mieten, Krankenkassenprämien oder Krankheitskosten, oder sind von häuslicher Gewalt betroffen. Das Geld reicht nicht, um Miete, Krankenkasse und Nahrung zu bezahlen, was die ohnehin komplexen Problemlagen noch weiter verschärft (Wohnungsverlust, schwarze Liste Krankenkasse). Bei Sans-Papiers kommt erschwerend ihre Abhängigkeit gegenüber Vermietenden und Arbeitgebenden, Perspektivenlosigkeit, sowie die Problematik der fehlenden Prämienverbilligung bei der Krankenkasse hinzu, sowie die erhöhte Komplexität, wenn Kinder involviert sind.

Bei der *Caritas* wird die Überbrückungshilfe vor allem für die Wohnraumerhaltung, ausstehende Krankenkassenprämien und hohe Krankheitskosten verwendet.

Bei der *Sans-Papiers-Stelle* liegt der Bedarf am meisten bei gesundheitlichen Themen, betreffend Krankenkasse, Gesundheitskosten, Arztbesuche, HIV und Sucht. Aufgrund der hohen Prekarisierung der Lebensumstände sind Sans-Papiers psychisch wie physisch sehr vulnerabel. Dass sie keinen Anspruch auf IPV haben, verschärft die gesundheitliche Situation zusätzlich. Weitere Verwendung für die Gelder der Überbrückungshilfe sind Nahrungsmittel, Zahnnotfallbehandlungen, Hygieneartikel oder Notschlafstelle.

B.4 Wie viele Personen bezogen wie lange und in welcher Höhe Überbrückungshilfe?

→ Befunde basierend auf quantitativen Reportings

Evaluationsergebnis: Die *Caritas* unterstützte 102 Personen (davon 63 Erwachsene und 39 Kinder) im Rahmen von 38 Dossiers. Die Überbrückungshilfe wird für die Dauer von einem Monat (7.7%) bis zu sechs Monaten (41%) bezogen. Bei elf Dossiers (28.2%) läuft die Unterstützung durch die Überbrückungshilfe zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch (bis Ende Februar 2023).

Die Höhen der Transferleistungen sind pro Fall sehr unterschiedlich (von Fr. 376.- bei einer Person, die eine Erhöhung des Lehrlingslohns in Aussicht hatte, bis Fr. 6'137.30 bei einer dreiköpfigen Familie, mit Problematiken in den Bereichen Miete und Gesundheit). am häufigsten wird zwischen Fr. 2000.- bis 3000.- Franken pro Fall bezogen, wie die nachfolgende Abbildung zeigt.

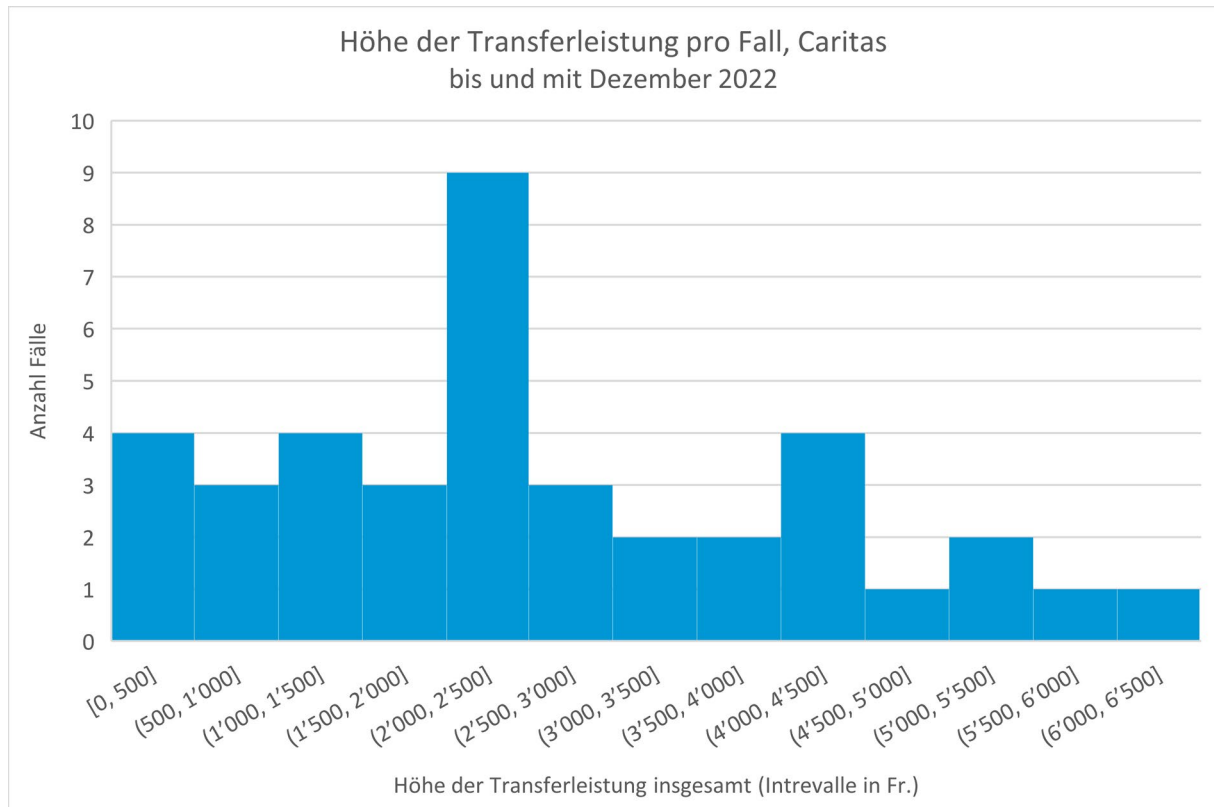


Abbildung 2: Höhe der Transferleistung pro Fall (bis und mit Dezember 2022), Caritas

Um die Ergebnisse der Bezugshöhe pro Fall zu präzisieren, zeigt die folgende Abbildung die Bezugsdauer, welche unterschiedlich von einem Monat bis sechs Monate ist. Am häufigsten liegt der Bezug bei sechs Monaten. Die noch nicht abgeschlossenen Fälle finden sich unter den Kategorien 6 Monate (ein Fall), 5 Monate (drei Fälle), 4 Monate (zwei Fälle), 3 Monate (ein Fall), 2 Monate (zwei Fälle) und 1 Monat (zwei Fälle). In den letzten zwei Monaten der Überbrückungshilfe werden sich damit noch Verschiebungen in Richtung einer längeren Bezugsdauer ergeben, was auf eine Tendenz zu längerem Bezug hindeutet.

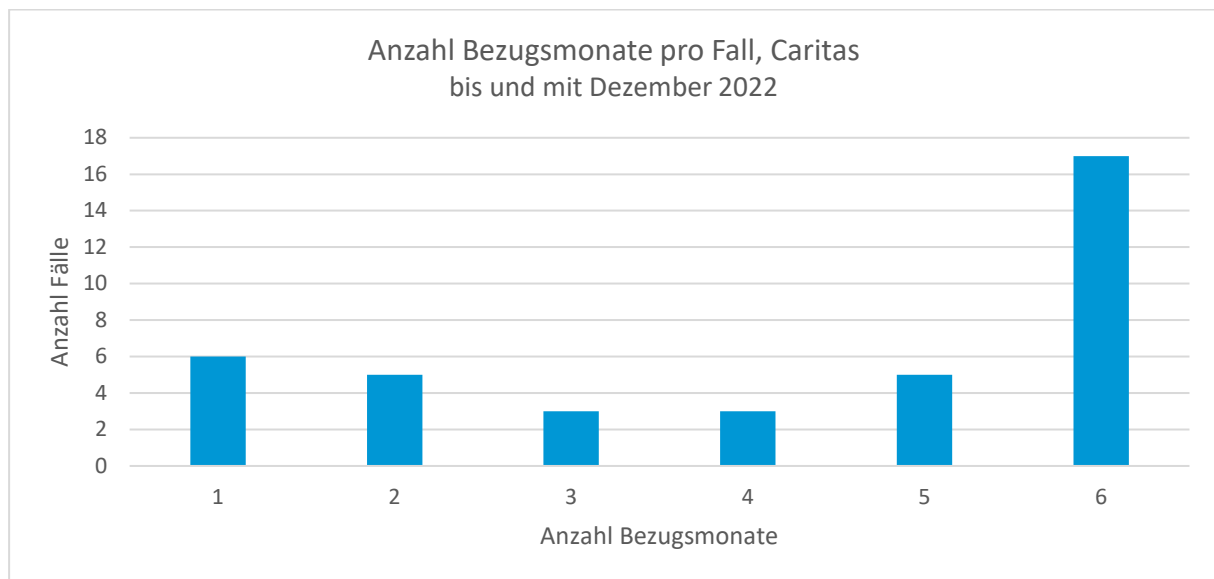


Abbildung 3: Anzahl Bezugsmonate pro Fall (bis und mit Dezember 2022), Caritas

Der durchschnittliche Bezug liegt bei Fr. 850.- pro Monat und Fall, wobei die meisten Beziehenden lediglich bis zu Fr. 500.- pro Monat beziehen (siehe nachfolgende Abbildung).

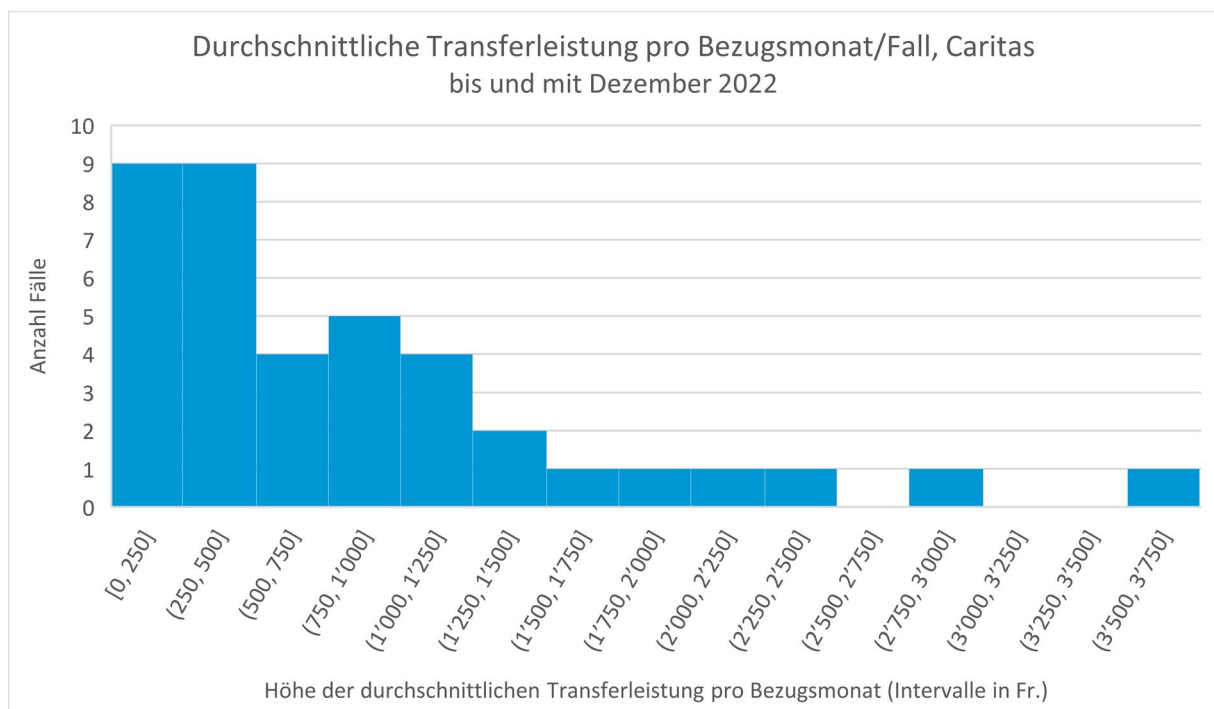


Abbildung 4: Durchschnittliche Transferleistung pro Bezugsmonat/Fall (bis und mit Dezember 2022), Caritas

Die *Sans-Papiers-Stelle* unterstützte 44 Personen (davon 33 Erwachsene und 11 Kinder), verteilt auf 32 Dossiers. Die Bezugsdauer bewegt sich zwischen einem Monat (31,3%) und mehr als sechs Monaten (12.5%). 28.1% der Dossiers sind Stand Ende Dezember 2022 noch laufend.

Auch hier zeigt sich die Höhe der Transferleistungen als sehr unterschiedlich (von Fr. 20.- bei einem Einpersonenhaushalt für Gesundheitskosten bis zu Fr. 16'907.90 bei einem Paar mit Kind, ebenfalls für

Gesundheitskosten). In der nachfolgenden Abbildung wird ersichtlich, dass am häufigsten entweder tiefe Beträge im Sinne einer Notüberbrückung, Beträge im mittleren sowie solche im sehr hohen Bereich ausgerichtet wurden, letztere weisen auf langfristig prekäre Lagen hin.

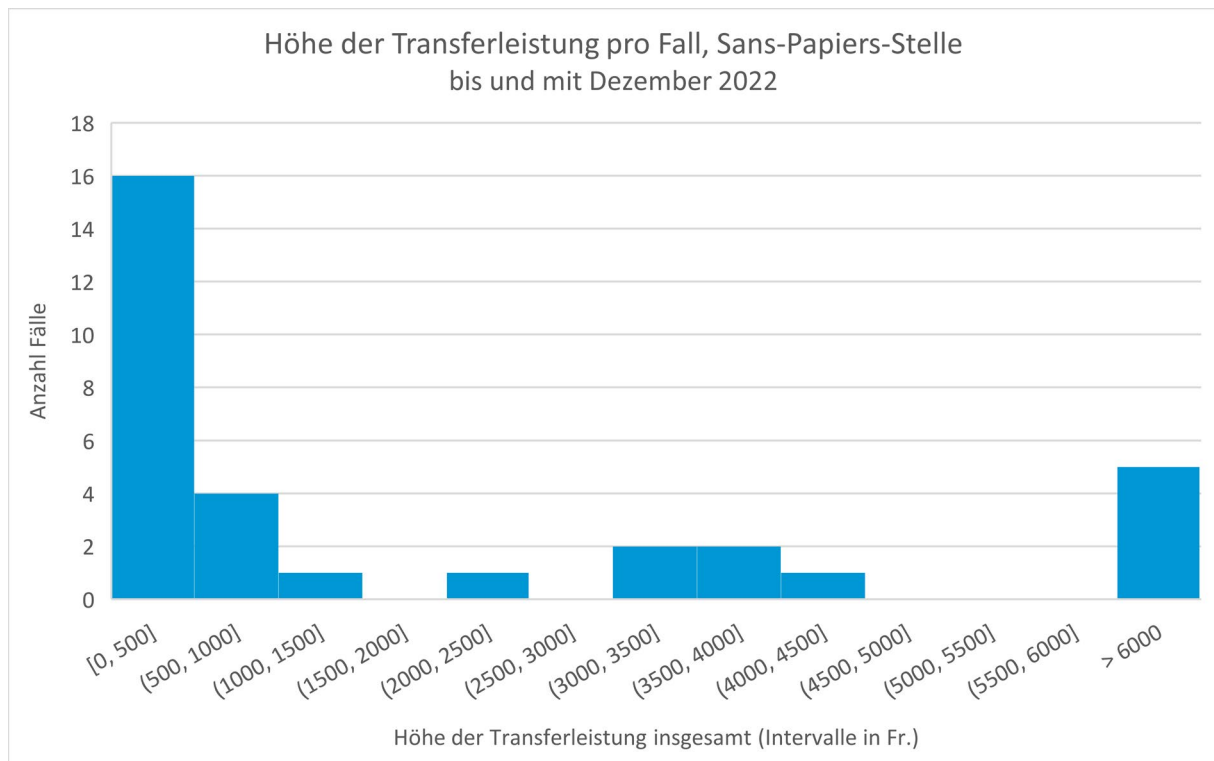


Abbildung 5: Höhe der Transferleistung pro Fall (bis und mit Dezember 2022), Sans-Papiers-Stelle

Eine ähnliche Verteilung zeigt sich hinsichtlich der Dauer des Bezuges von Überbrückungshilfe: Die Mehrheit bewegte sich im unteren Bereich bis zur maximal möglichen Dauer, ein Teil war jedoch auf einen (deutlich) längeren Bezug angewiesen. Zu beachten ist, dass in der untenstehenden Abbildung zehn laufende Fälle eingeordnet sind. Diese finden sich unter den Kategorien 16 Monate (zwei Fälle), 10 Monate (ein Fall), 8 Monate (ein Fall), 5 Monate (ein Fall), 4 Monate (ein Fall), 2 Monate (zwei Fälle) und 1 Monat (zwei Fälle). Sie können sich alle um zwei Monate verschieben, bis das Projekt Überbrückungshilfe definitiv beendet ist.

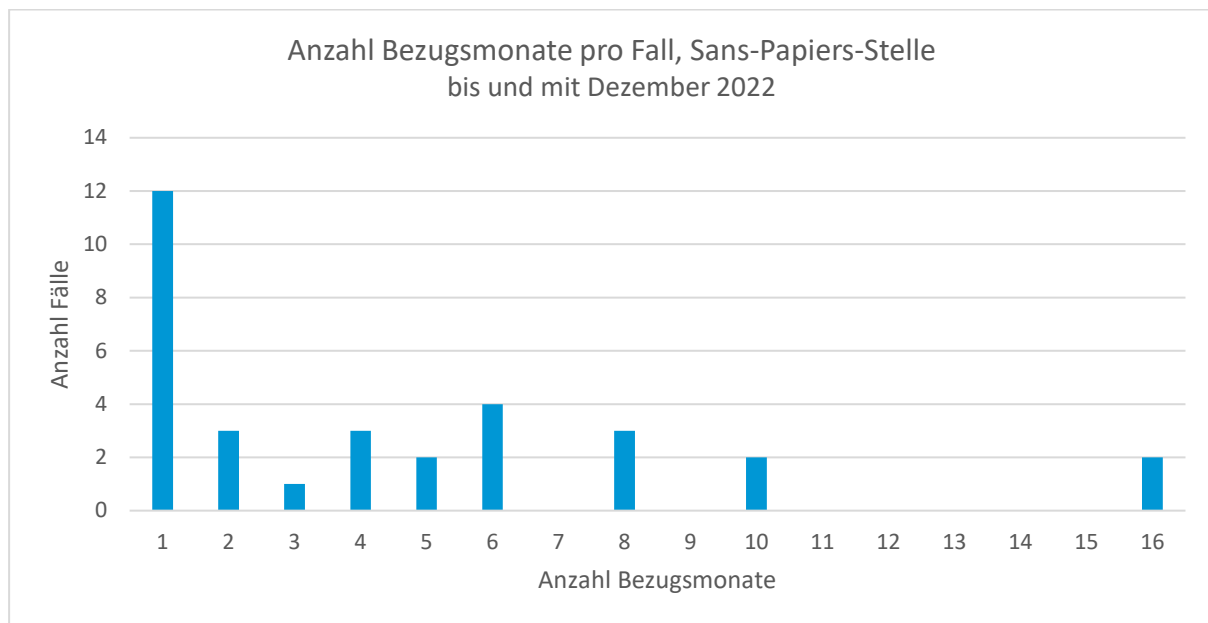


Abbildung 6: Anzahl Bezugsmonate pro Fall (bis und mit Dezember 2022), Sans-Papiers-Stelle

Der durchschnittliche Bezug liegt bei Fr 563.- pro Monat und Fall, wobei die meisten lediglich bis zu Fr. 250.- pro Monat beziehen (siehe nachfolgende Abbildung).

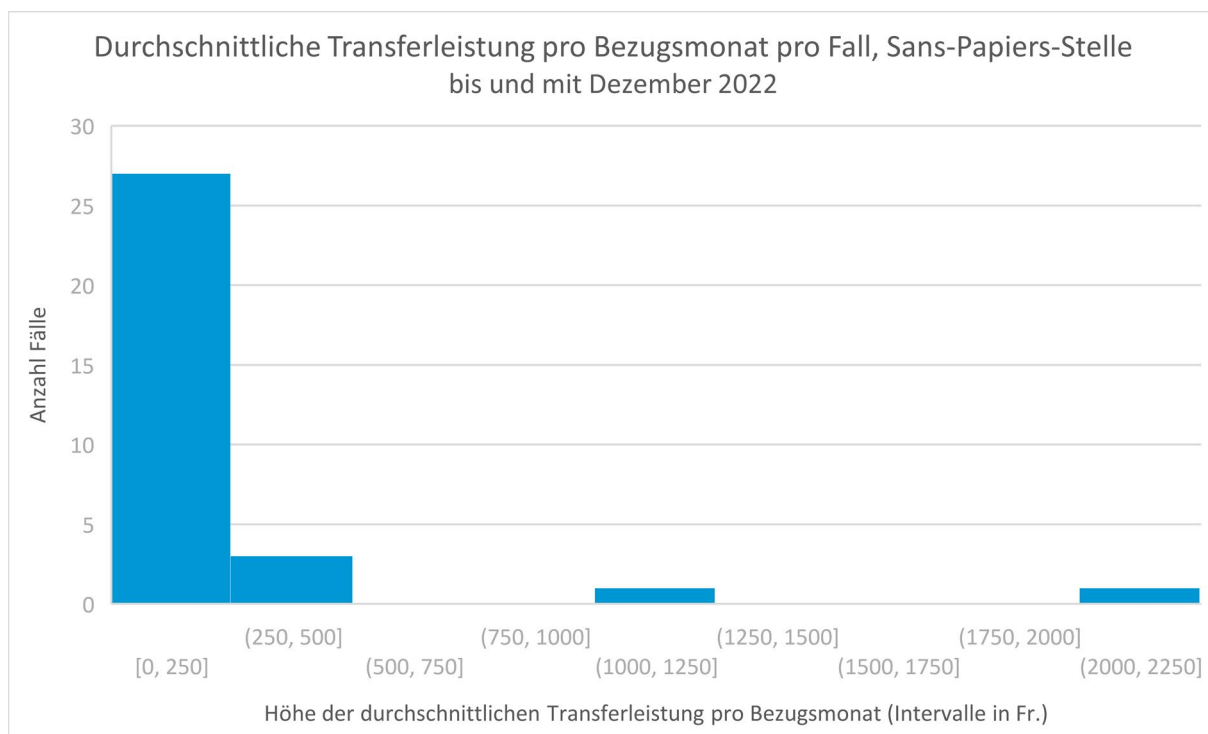


Abbildung 7: Durchschnittliche Transferleistung pro Bezugsmonat pro Fall (bis und mit Dezember 2022), Sans-Papiers-Stelle

Für welche Bedarfe die Transferleistungen verwendet wurden, wird unter B.3 erläutert.

B.5 Wie viele Beratungsgespräche zu welchen Themen wurden geführt, wie lange dauerten sie?

→ Befunde basierend auf quantitativen Reportings

Evaluationsergebnis: Bei der *Caritas* wurden gesamthaft 137 Beratungsgespräche geführt, abgelehnte Gesuche eingeschlossen. Pro Gespräch wurden durchschnittlich 44 Minuten aufgewendet die Beratungszeit pro Gesuch beläuft sich auf durchschnittlich 156 Minuten. Die meisten Gespräche betrafen das Thema Finanzen und Budget (33.8%), gefolgt vom Thema Gesundheit (29.4%) sowie Wohnen (13.2%). Die restlichen 23.6 % setzen sich aus diversen Themen zusammen, welche folgender Abbildung zu entnehmen sind.

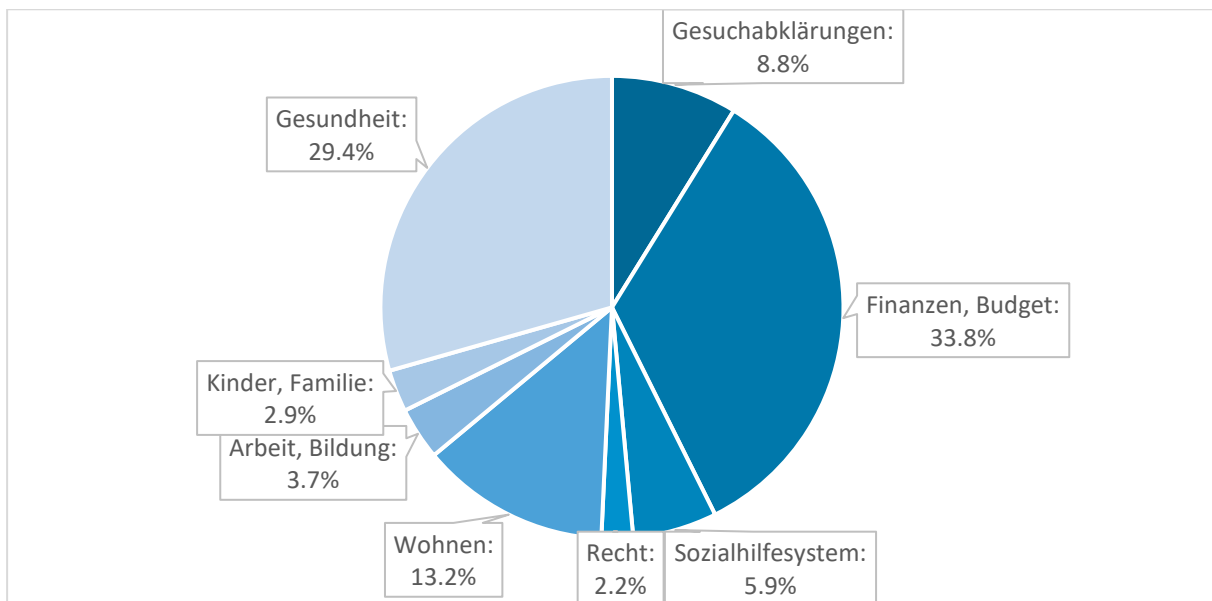


Abbildung 8: Beratungsthemen (bewilligte und abgelehnte Gesuche), Caritas

Bei der *Sans-Papiers-Stelle* wurden insgesamt 180 Beratungsgespräche geführt, deren Gesuch abgelehnt oder bewilligt wurde. Durchschnittlich dauerte ein Gespräch 35 Minuten, pro Gesuch wurde durchschnittlich 142 Minuten beraten. Die dringendsten Themen waren Gesundheit (46.4%), Gesuchabklärung (17.4%) sowie Kinder und Familie (14.5%). Die restlichen 21.7% setzen sich aus diversen Themen zusammen, welche der Abbildung auf der nachfolgenden Seite zu entnehmen sind.

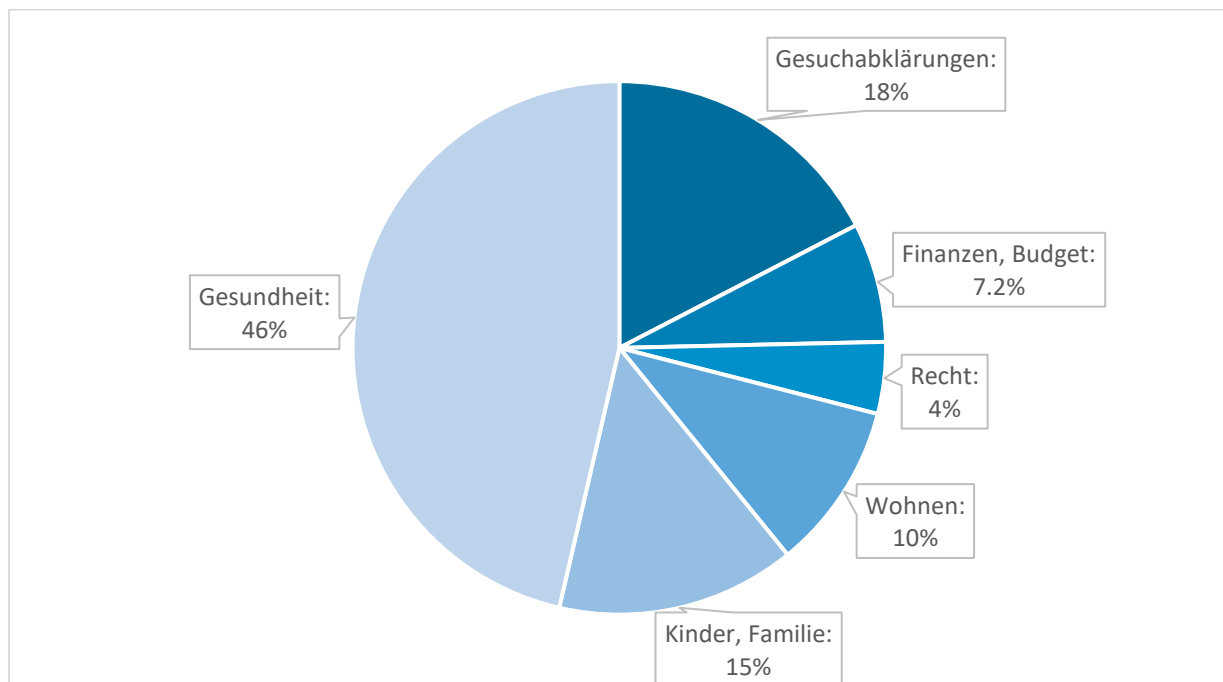


Abbildung 9: Beratungsthemen (bewilligte und abgelehnte Gesuche) Sans-Papiers-Stelle

B.6 Wie wurden die im Konzept vorgesehenen Spielräume (Kapitel 2 und 3) bei den Bezugskriterien- und grundsätzen angewandt?

→ Befunde basierend auf quantitativen Reportings, Interviews Hauptorganisationen

Evaluationsergebnis: Obwohl weniger Gesuche als erwartet eingereicht wurden, wurden Spielräume innerhalb der gesetzten Bestimmungen nur punktuell genutzt, dies immer in nachvollziehbar begründeten Fällen.

c) Bezugskriterien:

- Bezugskriterium 1: Zielgruppe Aufenthaltsstatus B oder C, nicht-registrierte Sans-Papiers
Genutzter Spielraum: bei der *Caritas* wurde eine Person mit F-Status unterstützt, da sie mit der Ehepartnerin mit Aufenthaltsbewilligung B eine Unterstützungseinheit bildete und die Person mit Aufenthaltsbewilligung B die Dossierträgerin war (Mischdossier).
- Bezugskriterium 2: Mindestens Fünf Jahre Aufenthalt in der Schweiz
Genutzter Spielraum: es wurde kein Spielraum genutzt,
- Bezugskriterium 3: Zwei Jahre wohnhaft in der Stadt Luzern
Genutzter Spielraum: es wurde kein Spielraum genutzt.

d) Allgemeine Grundsätze:

- Grundsatz 1: Maximal sechs Monate Bezug
Genutzter Spielraum: Die maximale Bezugsdauer wurde per Dezember-Reporting bei der *Sans-Papiers-Stelle* bei sechs Fällen überschritten. Die Gründe dafür sind einerseits die grosse Not und die nicht verfügbaren Anschlusslösungen, und andererseits die lange Bearbeitungsdauer von Härtefall-, Wiedererwägungs- oder Familiennachzugsgesuchen, welche einen regulären Aufenthaltsstatus und somit eine reguläre Arbeitsaufnahme verhindert.

- Grundsatz 2: Betragshöhe (nur bei Caritas)
Genutzter Spielraum: Wo situativ sinnvoll, wurde bei der *Caritas* zusätzlich eine Rechnung übernommen, obwohl das Budget ausgeschöpft war (z.B. Prüfungskosten für ein Deutschzertifikat).
- Grundsatz 3: Subsidiarität (nur bei Caritas)
Genutzter Spielraum: Die Subsidiarität wurde bei der *Caritas* weit gefasst und auch bei Anspruch auf verzögerte rückwirkende Zahlungen von Kinderzulagen oder bei Einstelltagen beim RAV Überbrückungshilfe gewährt, da im Moment trotzdem eine finanzielle Notlage bestand. Wenn Schulden vorhanden waren, konnte die laufenden Kosten durch die Überbrückungshilfe übernommen werden (wenn Verlustscheine vorhanden waren). In einem Fall wurde eine Ausnahme gemacht, weil die Familie den Aufruf des Betreibungsamtes nicht verstanden hatte, und weiterhin gepfändet wurde.
- Grundsatz 4: Art der Unterstützung
Genutzter Spielraum: Bei der Caritas erfolgten in gewissen Fällen einmalige Auszahlungen von Bargeld, aufgrund individueller Ausnahmesituationen, wie beispielsweise, wenn kein Geld mehr für Babynahrung vorhanden war und diese nicht im Caritasmarkt bezogen werden konnten oder wenn gar kein Einkommen bestand und dringend Nahrungsmittel gekauft werden mussten.

B.7 Wie gingen die Organisationen mit einer allenfalls hohen oder niederen Nachfrage um?

→ Befunde basierend auf quantitativen Reportings, qualitativen Reportings

Evaluationsergebnis: Obwohl resümiert werden kann, dass die Anzahl der Gesuche deutlich unter den Erwartungen lag, bedeutet dies mit Blick auf C.3 und C.4 nicht, dass grundsätzlich keine Nachfrage nach Unterstützung bestehen würde. Bei der *Sans-Papiers-Stelle* (wie auch bei *Caritas*) zeigten sich trotz niedriger monatlicher Fallzahl die Zunahme der Komplexität und des Beratungs- und Unterstützungsaufwandes.

Die beteiligten Organisationen ergriffen verschiedene Massnahmen, um die Nachfrage zu erhöhen, diese zeigten jedoch bislang wenig Erfolg:

- Stadt Luzern und Hauptorganisationen: Medienarbeit und Kommunikation, Mund-zu-Mund Propaganda, Flyer an Orten, wo die Zielgruppe vermutet wird.
- Beratende Organisationen: Informationen an Migrant:innenvereine, Briefing des Teams, damit passende Personen gefunden werden können, Flyer auflegen.
- Zuweisende Organisationen: Flyer auflegen vs. gezielte Abgabe an Personen, welche in die Bezugskriterien passen, Werbung auf der Website, Information im Treff verbreiten bzw. in der Gesamtgruppe vorstellen, im Whatsapp-Chat posten, selten direkt Leute ansprechen.

5.3 C Outcome: Erzielte Wirkungen

C.1 Bei wie vielen Personen konnte während dem Bezug der Überbrückungshilfe eine Stabilisierung erreicht werden? Wie wichtig waren dabei die finanziellen Leistungen, wie wichtig die Beratungsgespräche? Für wie viele Personen konnten nach dem Ende der Überbrückungshilfe Anschlusslösungen gefunden werden? Worin bestanden die Anschlusslösungen?

→ Befunde basierend auf quantitativen Reportings, qualitativen Reportings, Interviews Hauptorganisationen, Begleitgruppe

Evaluationsergebnis: Die Überbrückungshilfe war mit differenzierten Problemlagen konfrontiert und vermochte differenzierte Wirkungen zu entfalten. Die Frage nach der Anzahl Stabilisierungen kann deshalb nicht pauschal

beantwortet werden. Zunächst ist festzuhalten, dass Stabilisierung nicht nur ein vielschichtiger Begriff ist, sondern auch einer, der relational ist in dem Sinne, dass unter Stabilisierung je nach Ausgangssituation und Lebenskontext etwas anderes verstanden wird.

Um die unterschiedlichen und vielfältigen (Stabilisierungs-) Wirkungen fassen und ordnen zu können, wird nachfolgend eine Typologie⁷ eingeführt, die auch die Anschlusslösungen umfasst. Die Typen unterscheiden sich dahingehend, ob das Ziel der Stabilisierung innerhalb der Überbrückungshilfe erreicht werden konnte, auf welchem Weg bzw. in welcher Form die Stabilisierung dies geschah, und welche Rolle dabei der finanziellen Unterstützung und der Beratungstätigkeit zukam:

Typ	Untertyp	Verteilung
Typ 1: Stabilisierung innerhalb der Überbrückungshilfe erreicht oder in Aussicht	Typ 1a: Stabilisierung durch finanzielle Unterstützung ohne Triage	Caritas: 6 Fälle
	Typ 1b: Stabilisierung durch finanzielle Unterstützung in Kombination mit Beratung und Triage	Caritas: 6 Fälle
	Typ 1c: Stabilisierung mit WSH	Caritas: 6 Fälle
	Typ 1d: Stabilisierung durch Heirat, Härtefallgesuch oder Rückkehr ins Herkunftsland	Sans-Papiers-Stelle: 5 Fälle
Typ 2: Stabilisierung bei Abschluss der Überbrückungshilfe offen / noch nicht erreicht	Typ 2a: Stabilisierung offen	Caritas: 8 Fälle Kontaktabbruch Sans-Papiers-Stelle: 6 Fälle Kontaktabbruch, 8 Fälle Wegzug
	Typ 2b: Stabilisierung noch nicht erreicht	Caritas: 3 Fälle Sans-Papiers-Stelle: 4 Fälle

Tabelle 4: Übersicht Typologie Wirkung der Überbrückungshilfe

– Typ 1: Stabilisierung innerhalb der Überbrückungshilfe erreicht oder in Aussicht

Es handelt sich um Personen, die im Verlauf der Überbrückungshilfe bzw. nach max. sechs Monaten ihre Situation stabilisieren/verbessern konnten oder eine entsprechende Stabilisierung/Verbesserung in Kürze in Aussicht ist.

○ Typ 1a: Stabilisierung durch finanzielle Unterstützung ohne Triage

Hier bestand der Wert der Überbrückungshilfe primär darin, aktuell nicht bezahlbare Kosten zu übernehmen, bevor sich die Situation wieder normalisierte. Beispiele hierfür sind eine Person, die aufgrund

⁷ Nicht den Typen zugeordnet wurden die zum Zeitpunkt der Berichterstattung noch laufenden Fälle (11 Fälle Caritas, 6 Fälle Sans-Papiers-Stelle) sowie Fälle von unklarer Zuteilung (2 Fälle keinen Anspruch mehr auf Überbrückungshilfe nach einmaliger Auszahlung sowie 2 Todesfälle und 1 Fall keinen Anspruch auf WSH bei der Sans-Papiers-Stelle); total 22 Fälle.

ihrer Krebserkrankung und der damit zusammenhängenden Kündigung eine gewisse Zeit ihre Krankheitskosten nicht begleichen konnte, innert kürzerer Zeit aber wieder eine Stelle fand; oder ein junger Mann, der nach einem persönlichen Schicksalsschlag die Stelle verlor und seine Finanzen vernachlässigte, die Überbrückungshilfe übernahm die dringlichsten Rechnungen, der Mann fand kurz darauf wieder eine Anstellung. Beratung und entsprechende Triage zu weiteren finanziellen Ressourcen ist in diesen Fällen für die Stabilisierung nicht zentral. Die Personen können also nach einer vorübergehenden finanziellen Notlage ihre Existenz durch Erwerbsarbeit wieder selbständig sicher, was auch die Anschlusslösung darstellt.

Verteilung: 6 Fälle *Caritas*.

○ Typ 1b: Stabilisierung durch finanzielle Unterstützung in Kombination mit Beratung und Triage

Hier konnte die Überbrückungshilfe offene Rechnungen übernehmen, um beispielsweise Rückstände bei Krankenkassenprämien oder Mieten zu bezahlen und so die aktuelle Situation zu stabilisieren. Ebenso zentral wie die finanzielle Unterstützung war bei diesem Typ die Beratung. Durch eine intensive Situationsabklärung konnten entsprechende Triage vorgenommen werden, um noch nicht genutzte, aber anspruchsberechtigte finanzielle Ressourcen zu erschliessen. Die neu erschlossenen monetären Ressourcen, wie IPV via Soziale Dienste oder Ausgleichskasse, ausserordentliche Familienzulagen, Alimentenbevorschussung, Überbrückungsrente oder Stipendien konnten, als Ergänzung zu einem Erwerbseinkommen, die Situation stabilisieren. Ein Beispiel für diesen Typ ist eine Familie, deren Lohn aufgrund Kurzarbeit zu tief ist, um hohe Nebenkosten und dringende Zahlbehandlungen zu bezahlen, und die Geburt eines zweiten Kindes die Situation noch weiter verschärft. Durch Triage für IPV und ausserordentliche Familienzulagen sowie Finanzierung der Neben- sowie Zahnarztkosten, kann die Familie bei Beendigung der Kurzarbeit wieder selbständig ihr Einkommen generieren; oder ein Mann, welcher aufgrund eines Unfalles, während einem Temporäreinsatz monatelang kein Einkommen hatte und dessen gesamter Grundbedarf finanziert werden musste. Mit Hilfe der Überbrückungshilfe wurde seine Existenz gesichert und versucht, seinen ausländischen Universitätsabschluss anzuerkennen.

Es geht somit um eine finanzielle sowie beraterische Unterstützung, wodurch sich die Situation für diesen Typus im Gegensatz zur Situation vor dem Bezug von Überbrückungshilfe innerhalb der vorgesehenen Zeit verbessert. Die Anschlusslösung ist in diesem Fall, dass die Personen ihre eigene Existenz durch Erwerbsarbeit und Bezug von weiteren Unterstützungsleistungen sichern können.

Verteilung: 6 Fälle *Caritas*.

○ Typ 1c: Stabilisierung mit WSH

Trotz hohem beraterischen und finanziellen Aufwand während der Überbrückungshilfe kann bei diesem Typ aufgrund kaum lösbarer und verfestigter Problemlagen (keine Ausbildung, fehlende Kinderbetreuung, Alleinerziehend) weder durch die finanzielle Unterstützung noch durch das Erschliessen monetärer Ressourcen eine Stabilisierung erreicht werden. Die Überbrückungshilfe kommt hier die Funktion zu, in der Beratung Motivationsarbeit und Aufklärung hinsichtlich Chancen und Risiken bezüglich Anmeldung bei der Sozialhilfe zu leisten, vor allem wenn Kinder involviert sind. Es gelingt in diesen Fällen, auch wenn dies Problematiken bezüglich Aufenthaltsstatus nach sich ziehen könnte, durch Beratung und Vermittlung in die WSH eine Stabilisierung während der Überbrückungshilfe zu erreichen. Ein Beispiel ist der Fall einer alleinerziehenden Frau, welche in der Pandemie ihre Arbeitsstelle verloren hatte, vom RAV jedoch nicht unterstützt wurde, da sie sich aufgrund fehlender Kinderbetreuung nicht um eine neue Arbeitsstelle bemühen konnte, und keinerlei Einkommen mehr hatte.

Verteilung: 2 Fälle *Caritas*.

- Typ 1d: Stabilisierung durch Heirat, Härtefallgesuch oder Rückkehr ins Herkunftsland

Dieser Typ betrifft nur Sans-Papiers, welche durch Regularisierung durch Heirat, Härtefallgesuch oder Rückkehr ins Herkunftsland eine Perspektive und in diesem Sinne auch eine Anschlusslösung nach der Überbrückungshilfe haben. Hier bestand der Wert der Überbrückungshilfe vor allem darin, ein finanzielles Vakuum vor einer Heirat oder einem bewilligten Härtefallgesuch und entsprechender Regularisierung oder vor einer geplanten Rückkehr ins Heimatland zu überbrücken. Jedoch hatte auch die Beratung einen zentralen Stellenwert, da dadurch Unterstützung bei den nachfolgenden Schritten geboten werden konnte. Beispielsweise musste eine Mutter während einem Gerichtsverfahren gegen ihren Mann in der Schweiz bleiben, konnte jedoch ihre Existenz nicht sichern, weshalb die Überbrückungshilfe dies übernahm; ein anderes Beispiel ist ein Mann, welcher eine Schweizerin heiraten wollte, nach der Trennung jedoch weder Krankenkasse, die Notschlafstelle oder Essen bezahlen konnte. Durch die Beratung innerhalb der Überbrückungshilfe erhielt er Informationen zu seinen Möglichkeiten und deren Finanzierung, bevor er in sein Heimatland zurückreiste.

Verteilung: 5 Fälle *Sans-Papiers-Stelle*.

- Typ 2: Stabilisierung bei Abschluss der Überbrückungshilfe offen / noch nicht erreicht

Es handelt sich um Personen, über die im Verlauf der Überbrückungshilfe bzw. nach max. sechs Monaten aufgrund von Kontaktabbruch keine Informationen vorhanden sind oder um Personen, deren Situation im Rahmen der begrenzten Mittel und Zeit noch nicht stabilisiert/verbessert werden konnte.

- Typ 2a: Stabilisierung offen

Hier wurden durch die Überbrückungshilfe finanzielle sowie beraterische Unterstützung geboten und triagiert, allerdings wurde der Kontakt danach abgebrochen. Über den weiteren Verlauf, beispielsweise ob die Triagen funktioniert haben und inwiefern eine Stabilisierung erreicht werden konnte oder nicht, bestehen keine Informationen, da sich die Personen nicht wieder bei den Organisationen meldeten – die Anschlusslösung ist also unklar, wobei vermutet werden kann, dass sich die Personen entweder in einem sehr tiefen Prekariat stabilisierten oder ihre Situation aus eigener Kraft, bzw. mit den Informationen aus der Beratung, verbessern konnten.

Bei der Caritas handelt es sich hier in der Regel um Fälle, bei denen die maximale Bezugszeit erreicht wurde, bei der Sans-Papiers-Stelle um Fälle, welche nur kurz auf Unterstützung angewiesen waren.

Verteilung: 8 Fälle Kontaktabbruch *Caritas*, 6 Fälle Kontaktabbruch und 8 Fälle Wegzug *Sans-Papiers-Stelle*.

- Typ 2b: Stabilisierung noch nicht erreicht

Dieser Typ gleicht bezüglich seiner Ausgangslage dem Typ 1b. Es konnte jedoch trotz aktueller oder absehbarer Erwerbsarbeit, trotz Triagen und intensiver Beratung während der Überbrückungshilfe nicht eine Stabilisierung erreicht werden, die keiner weiteren Begleitung bedarf. Hier handelt es sich um Personen, welche sich nicht nur in einem finanziellen Engpass befinden, sondern bei denen teilweise verfestigte und oft hoch komplexe Problemlagen vorhanden sind. Als besonders erschwerende (und gleichzeitig als nicht einfach veränderbare) Faktoren in Bezug auf eine Stabilisierung erwiesen sich das Alleinerziehendsein, Analphabetismus, Familien mit vielen Kindern, fehlende Ausbildung oder prekäre Arbeits- und Wohnverhältnisse. Ein Beispiel ist eine Familie, deren Einkommen nicht einmal für Babynahrung ausreicht, weil der Mann aufgrund von Schichtarbeit ein Auto braucht und auch anderen Zahlungsverpflichtungen nachkommen muss. Trotzdem liegt das Budget knapp über der Eintrittsschwelle für Sozialhilfe. Ein weiteres Beispiel ist eine Familie, welche ein stark schwankendes Einkommen aufgrund

einer Anstellung im Stundenlohn sowie eine prekäre Wohnsituation hat; in der Beratung zeigte sich zusätzlich, dass die Frau Defizite in den Bereichen Sprache, Finanzen, Krankenkasse und Arbeit aufweist.

In anderen Fällen sind es *Sans-Papiers*, welche abgesehen von Erwerbsarbeit, Regularisierung oder Rückkehr grundsätzlich wenig Perspektiven haben, und bei denen durch Beratung und finanzielle Unterstützung zumindest der Grundbedarf gesichert werden kann, bis eine dieser Möglichkeiten eintritt. Als zentral im Hinblick auf eine Stabilisierung zeigt sich die Finanzierung der Krankenkasse und somit die Möglichkeit der regelmässigen medizinischen Betreuung. Das Wissen, medizinische Hilfe in Anspruch nehmen zu können, bringt den Betroffenen eine gesundheitliche, aber auch eine psychische Stabilisierung, was vor allem auf den Zugang zu Arbeit oder den Erhalt der Arbeit grossen Einfluss hat - und somit auf die einzige Möglichkeit, sich den Lebensunterhalt finanzieren zu können. Das Abfangen von finanziellen Engpässen kann hier also dazu beitragen, dass die Personen dieser Zielgruppe durch Erwerbsarbeit selbst wieder in eine vergleichsweise stabilere Situation finden können, wenn auch anhaltend auf einem sehr tiefen Niveau – man könnte auch vom Aufrechterhalten einer «stabilen Prekarität» sprechen. Es gibt jedoch auch Beispiele, in denen aufgrund von Krankheiten wie HIV oder Krebs oder hohen Alter, gekoppelt damit, dass eine Rückkehr ins Herkunftsland nicht möglich ist, nur sehr schlechte Perspektiven übrigbleiben.

In beiden Zielgruppen zeigt sich in diesen oft sehr komplexen Problemlagen im Hinblick auf eine Verbesserung der Lebenssituation die grosse Relevanz der Beratung, oft ist diese intensiv und langfristig notwendig (familiäre und psychosoziale Beratung, zu Arbeit- und Ausbildungssituation, Wohnsituation, Budget, Schulden etc.). Auch kann es um das Erlangen von administrativen Skills gehen, das Geld einteilen zu können oder um die Motivation, sich bei Fragen und Problemen Hilfe zu holen. Auch Wissen zu erschliessen (IPV, Sozialversicherungen, Vergünstigungen) kann in diesen Situationen Voraussetzungen für Verbesserungen schaffen, die künftig eigenmächtig umgesetzt werden können. Vor allem bei den *Sans-Papiers* zeigt sich aber auch, dass die Beratung an strukturelle Grenzen stösst: Vor allem komplexe Problemlagen wie schwere Krankheiten (z.B. Krebs), Sucht und die damit einhergehende Fremdplatzierung der Kinder, altersbedingte Problematiken oder häusliche Gewalt, lassen sich aufgrund des fehlenden Aufenthaltsstatus kaum verändern. Trotzdem konnten bei den *Sans-Papiers* mit intensivierten Beratungs- und Vernetzungstätigkeiten teilweise Lösungen für die Adressat:innen erarbeitet werden (z.B. Triage an Krebshilfe, Bestattungsinstitut etc. bei Todesfällen, Suchtorganisationen, AIDS Hilfe, Opferhilfe etc.).

Die sechs Monate Begleitung zeigten sich jedoch als zu kurz, um so nachhaltig an den Problemlagen zu arbeiten, dass eine Selbständigkeit/Stabilisierung erreicht werden kann. Wenn die Überbrückungshilfe nicht mehr greift, weil die Zeit oder der Betrag ausgeschöpft ist, werden die Adressat:innen als Anschlusslösung weiterhin durch die Hauptorganisationen weiterhin beraterisch und wenn möglich punktuell finanziell begleitet.

Verteilung: 3 Fälle *Caritas* und 4 Fälle *Sans-Papiers-Stelle*.

Typenübergreifend lässt sich festhalten, dass bei beiden Zielgruppen durch die Überbrückungshilfe eine vorübergehende Stabilisierung zumindest in Bezug auf die finanzielle Situation erreicht werden konnte (Deckung der Grundbedürfnisse und keine neuen Schulden). Finanzielle Hilfen waren für die Linderung der Notlage zentral, konnten ohne Beratung jedoch nur in den wenigsten Fällen (Typ 1a) ihre stabilisierende Wirkung entfalten. Die Nachhaltigkeit der Stabilisierung ist stark von den individuellen Problemlagen und Ressourcen, von der Bereitschaft, die Beratung anzunehmen, sowie von strukturellen Bedingungen abhängig. Weiter ist hinsichtlich der Gegenüberstellung von finanzieller Unterstützung und Beratung die Erfahrung relevant, dass die finanzielle

Unterstützung auch als Mittel zur Erreichung der Zielgruppe und zur Initiierung von längeren Unterstützungsprozessen fungieren kann.

C.2 Bei wie vielen Personen konnten während dem Bezug der Überbrückungshilfe Triagierungen an weitere Organisationen vorgenommen werden, mit welchem Zweck und an welche Organisationen?

→ Befunde basierend auf quantitativen Reportings, Interviews Hauptverantwortliche Organisationen

Evaluationsergebnis: Die Triagen zeigten sich vor dem Hintergrund des Bezugskriteriums 4 (maximal sechs Monate Bezug) als essenziell für eine mögliche Stabilisierung der Zielgruppe der *Caritas* und waren ein grosser und zentraler Bestandteil der Beratung. Nur aufgrund der sorgfältigen Abklärung der Lebenssituation in der Beratung, konnten für die Personen monetäre und nichtmonetäre Ressourcen erschlossen werden. Bei den monetär relevanten Triagen stehen der Zugang zu vergünstigten Lebensmitteln mit der Kulturlegi sowie die Anmeldung für IPV im Zentrum und werden künftig in vielen Fällen das Budget entlasten. Nichtmonetäre Ressourcenerschliessungen erfolgten in Bereichen, in denen vor allem für verfestigte Problemlagen relevante Entwicklungen anstehen (Ausbildung, Sprache, Familie und Gesundheit). Für die Zielgruppe der *Sans-Papiers-Stelle* konnten aufgrund des fehlenden Aufenthaltsstatus und dem Ausschluss aus den meisten monetären und nichtmonetären Ressourcen nur begrenzt Triagen vorgenommen werden. Diese beziehen sich bei monetärer Ressourcenerschliessung beispielsweise auf die Krebsliga, welche einer Palliativpatientin ein Bett für zuhause finanzierte, oder auf die AIDS Hilfe, welche Krankenkassenprämien übernahm. Triagen hinsichtlich nichtmonetärer Ressourcen waren beispielsweise an die Krebsliga, an die AIDS Hilfe oder an Suchtberatungsstellen und (niederschwellige) -einrichtungen. Ferner musste im Falle einer verstorbenen Person, welche Überbrückungshilfe bezogen hatte, auch die Zusammenarbeit mit Seelsorgenden im Spital sowie mit dem Bestattungsamt eingerichtet werden.

Caritas: Im quantitativen Reporting wurde zwischen monetären Triagen und nicht monetären Triagen unterschieden. Hinsichtlich der monetären Ressourcenerschliessung wurden 48 Triagen bei 27 Fällen vorgenommen, zwei weitere Fälle wurden an die Sozialhilfe triagiert. Es wurden alle Personen, deren Fälle abgeschlossen sind, bezüglich monetärer Ressourcenerschliessung (mehrfach) triagiert, mit Ausnahme einer Person, welche nach einem Monat Bezug wieder genügend Lohneinkommen hatte. Die häufigste monetäre Ressourcenerschliessung war, dass die Klient:innen durch die Kulturlegi der Caritas (35.4%) vergünstigten Zugang zu Lebensmitteln und gesellschaftlicher Teilhabe erhielten. Ebenso wurde knapp ein Drittel (31.3%) der Dossiers für die IPV und somit für eine Verringerung der Krankenkassenkosten angemeldet. Die restlichen 33.3% der Triagen sind vielfältig und auf die individuellen Problemlagen zugeschnitten und können der nachfolgenden Abbildung entnommen werden.

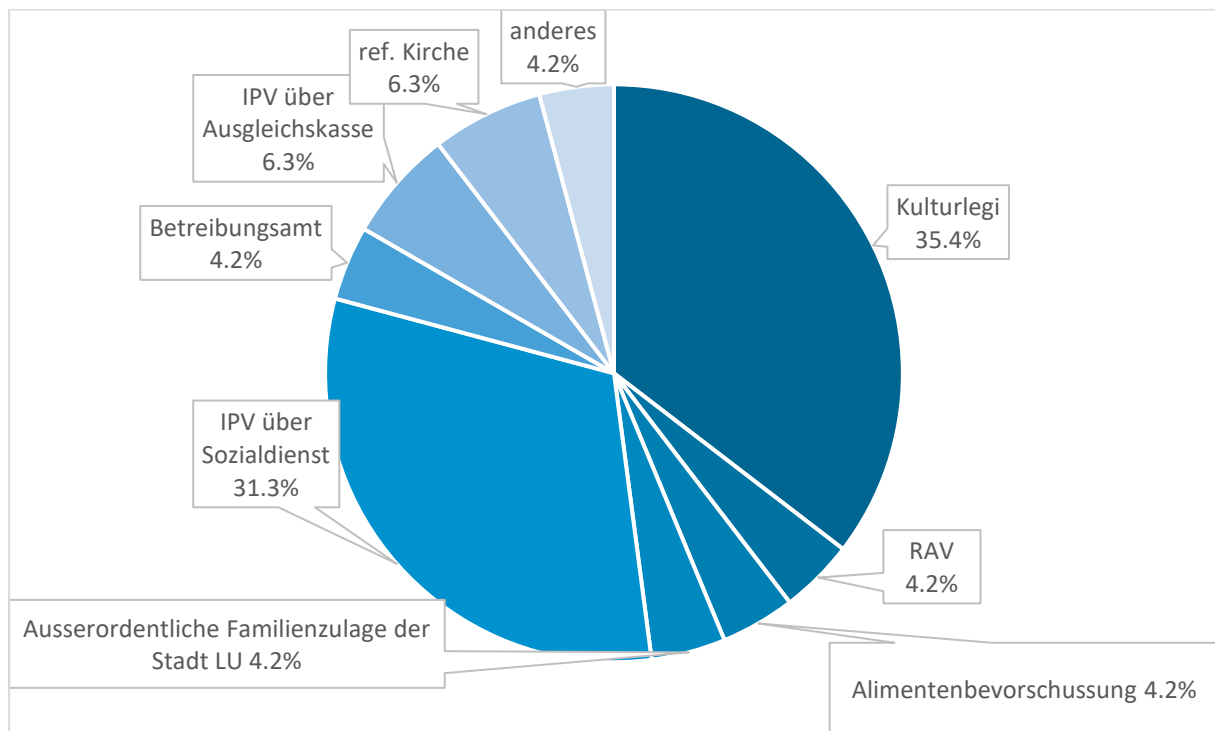


Abbildung 10: monetäre Ressourcenerschliessung, Caritas

Bei etwas weniger Personen wurden Triagen zu nichtmonetären Ressourcen getätigt, oftmals wurden sie durch die Caritas oder die beratenden Organisationen weiterbetreut (vgl. C.1). Es zeigt sich der Bedarf an sprachlichem und beruflichem Kompetenzaufbau und familiären Themen. Es wurden 18 Triagen bei 16 Fällen ermöglicht. Die Institutionen, an welche triagiert wurde, sind der Abbildung auf der folgenden Seite zu entnehmen:

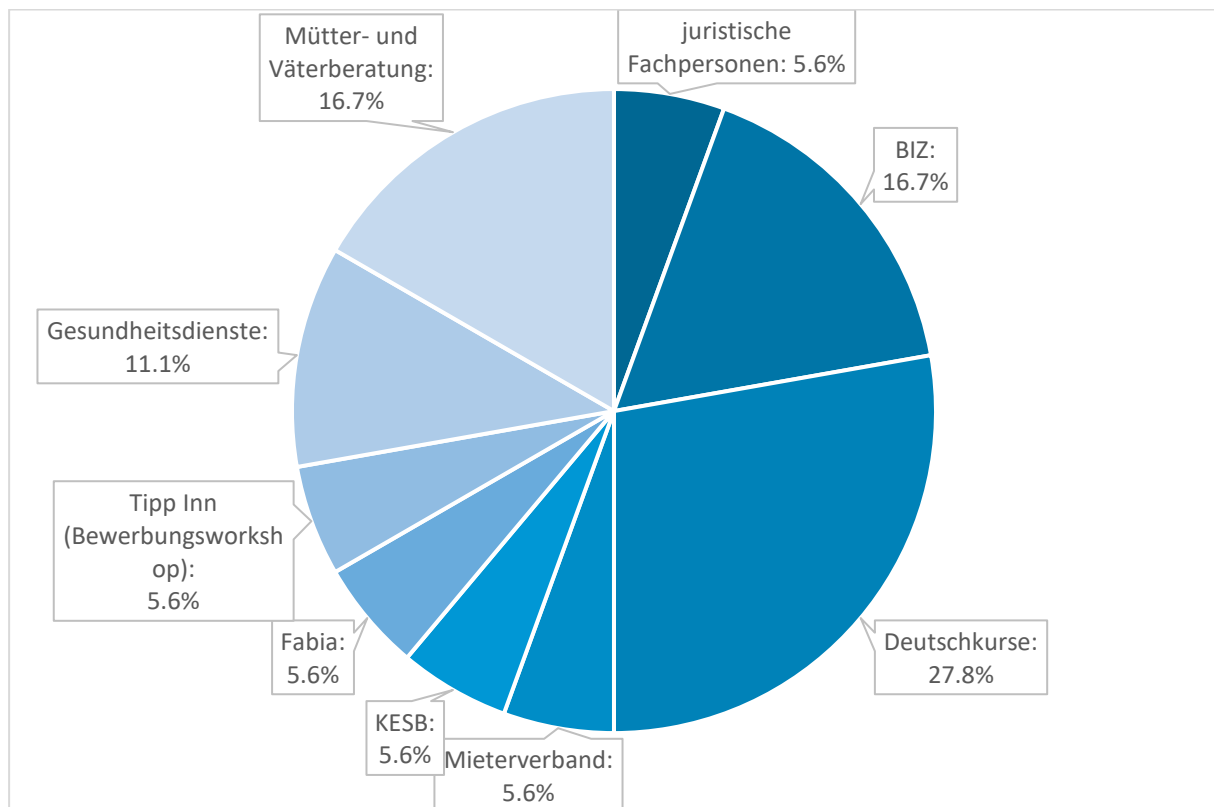


Abbildung 11: nichtmonetäre Ressourcenerschliessung Caritas

Ob die erfolgten Triagen zustande kamen oder langfristig etabliert wurden, kann nur bei einer Weiterbegleitung oder Wiederbegleitung festgestellt werden. Innerhalb des Untersuchungszeitraums lassen sich in Bezug auf diese Fragen keine abschliessenden Antworten geben.

C.3 Wie viele Personen aus der Zielgruppe konnten erreicht werden bzw. wie gross wird der Anteil jener eingeschätzt, die nicht erreicht werden konnten?

→ Befunde basierend auf quantitativen Reportings, Interviews beratende Organisationen, Interviews zuweisende Organisationen, Begleitgruppe

Evaluationsergebnis: Festzuhalten ist, dass es zum Nicht-Bezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung generell noch kaum gesicherte Daten gibt. Damit müssen sich Aussagen zum Dunkelfeld – im Sinne jener Personen, die Bedarf nach Unterstützung gehabt hätten, den Zugang zur Überbrückungshilfe aber nicht fanden – auf qualitative Befunde bzw. Beobachtungen im Feld stützen. Fachpersonen sämtlicher involvierter Organisationen und insbesondere der niederschweligen Sozialen Arbeit gehen aufgrund ihrer Kenntnisse der Zielgruppen davon aus, dass das Dunkelfeld sehr hoch ist und viele potenzielle Adressat:innen nicht erreicht werden konnten. Die Gründe sind höchst vielfältig, sie umfassen sowohl Aspekte des spezifischen Kooperationsmodells als auch Vermutungen in Bezug darauf, dass selbst in Bezug auf die Überbrückungshilfe Sorgen bezüglich ausländerrechtlicher Konsequenzen eine Rolle spielen (vgl. unten, C.4) Insgesamt war ein grosser Teil der beziehenden Personen den Hauptorganisationen bereits vor der Überbrückungshilfe bekannt, es haben eher wenig Triagen der zuweisenden Organisationen stattgefunden und es haben sich kaum Personen von sich aus gemeldet (und wenn, nicht spezifisch für die Überbrückungshilfe).

C.4 Wo liegen allfällige Gründe für die Nicht-Erreichung?

→ Befunde basierend auf Interviews mit Hauptorganisationen, Interviews mit beratenden Organisationen, Interviews mit zuweisenden Organisationen, Begleitgruppe

Evaluationsergebnis:

Die Beobachtungen seitens Fachpersonen zu möglichen Gründen der Nicht-Erreichung der Zielgruppe lassen sich sinnvoll anhand der in der Literatur eingeführten Typologie des Nicht-Bezugs von Sozialhilfe fassen und ordnen (OBSERVATOIRE DES NON-RECOURS AUX DROITS ET SERVICES, 2012):

- *Nicht-Wissen:* Fehlende oder zu wenig zugängliche Informationen zum Angebot sind gemäss Einschätzungen der Fachpersonen ein entscheidender Grund für die Nicht-Erreichbarkeit der Zielgruppen.
 - Anspruchsberechtigte Personen werden durch das Kooperationsmodell nicht erreicht (vgl. Punkt A.3) oder befinden sich nicht im Kontakt mit entsprechenden Angeboten und Institutionen.
 - Da der Flyer teilweise direkt an die Zielgruppe abgegeben wurde, ist zu überdenken, ob der Flyer für die Zielgruppe sprachlich und grafisch verständlich ist.
 - Unmittelbare Notlagen haben sich eher stabilisiert und Fachpersonen informieren sich nicht mehr aktiv über neue mögliche Unterstützungsangebote
 - Zielgruppe der Sans-Papiers führt generell ein «Schattendasein» und gerät so nur sehr bedingt an Informationen.
- *Nicht-Beantragen:* Verschiedene Gründe und Konstellationen könnten ausschlaggebend sein, weshalb Personen, die das Angebot kennen würden, sich schliesslich doch nicht für einen Bezug melden – viele davon verweisen auf Ängste und Befürchtungen im Zusammenhang mit Kontakten zur Sozialhilfe:
 - Aufgrund eines grossen Misstrauens gegenüber der Sozialhilfe, teilweise gekoppelt mit komplexen Problemlagen, zeigen sich Personen sehr zurückhaltend und misstrauisch gegenüber Unterstützungsangeboten Dritter. Eine Anlaufstelle aufzusuchen ist für diese Personen bereits zu hochschwellig. Das Wort «Überbrückung» könnte mit Sozialhilfe assoziiert werden, da in ländlichen Gemeinden Sozialhilfe Überbrückungshilfe genannt wird, ausserdem kann das Logo der Stadt auf dem Flyer abschreckend sein.
 - Es braucht viel Überzeugungsarbeit durch die Organisationen des Kooperationsmodells, um Misstrauen und Ängste der Anspruchsberechtigten abzubauen. Diese Zeit fehlt oft bzw. gehört im Alltag nicht zu den Prioritäten oder es entstehen aufgrund anderer Aufträge und Rollen keine Situationen, in welchen die nötige Überzeugungsarbeit geleistet werden kann.
 - Falschinformationen über die Überbrückungshilfe von abgewiesenen Personen oder anderen Personen im Unterstützungssystem können einen Bezug verhindern (z.B. Anwalt, welcher behauptete, Überbrückungshilfe führe ebenfalls zu Problemen mit dem Migrationsamt).
 - Misstrauen, weil die Caritas früher Asylfürsorge ausgerichtet hat vs. Vertrauen in die Caritas als bekannte NGO.
 - Es besteht viel Scham oder Ungewohntheit um Hilfe bitten zu müssen, weshalb Schulden bei Bekannten oder Verwandten in entsprechenden Communities gegenüber der Überbrückungshilfe vorgezogen werden.
 - Die administrative Hürde ist trotz Niederschwelligkeit des Angebots zu hoch. Personen können überfordert sein oder möchten gegenüber einer NGO nicht so viel Auskunft über die eigenen Verhältnisse geben. Ferner besteht Unklarheit darüber, was mit den Informationen geschieht und wie der Unterstützungsprozess weiterlaufen wird.

- Relevanter Gendereffekt: Die Information zur Überbrückungshilfe gelangen meistens über die Frauen in die Familie oder Partnerschaft, da diese sich eher an Treffpunkten oder in Unterstützungsangeboten aufhalten, gleichzeitig sind die Männer für die Finanzen zuständig. Das Vertrauen, welches die Frauen in die Organisationen haben, teilen die Männer manchmal nicht und nutzen dann auch die Informationen nicht.
- Personen, welche sich in langanhaltenden prekären Lagen befinden, könnten ihren eigenen Anspruch nicht einschätzen, da sie «Überbrückung» nicht als passend für ihre Situation sehen.
- Nicht-Erhalten: Dass einige interessierte Personen aufgrund bestimmter Kriterien letztlich doch nicht für die Überbrückungshilfe zugelassen wurden, könnte indirekt eine Wirkung auf die Erreichbarkeit haben, wenn die Information über die Ablehnung in den Communities verbreitet wird.

C.5 Konnten Personen erreicht werden, die bisher noch kaum Kontakt zu institutioneller Unterstützung hatten?

→ Befunde basierend auf quantitativen Reportings, qualitativen Reportings, Begleitgruppe

Evaluationsergebnis: Es wurden fast durchgehend nur Personen erreicht, welche entweder den Hauptorganisationen bereits bekannt waren oder von Institutionen des Kooperationsmodelles triagiert oder betreut wurden: Bei der *Caritas* gelangten lediglich vier Personen in die Überbrückungshilfe, welche sich aus eigener Motivation für Unterstützung gemeldet hatten (allerdings nicht spezifisch für die Überbrückungshilfe); ob sie zuvor schon mal institutionellen Kontakt hatten, wurde jedoch nicht geklärt. Die hohe Zahl der Triagen an die IPV kann als Hinweis gelesen werden, dass eine allfällige Beratung bei anderen Institutionen zumindest in finanziellen Themen lückenhaft war.

Aus Sicht der *Sans-Papiers-Stelle* wird klar formuliert, dass die Überbrückungshilfe nicht dazu beigetragen hat, neue und unbekannte nicht registrierte Sans-Papiers zu erreichen. Dies gelang viel eher z.B. über das Impfen; die Erreichbarkeit der Sans-Papiers ist allgemein eine grosse Herausforderung. Die Sans-Papiers, die über die Überbrückungshilfe unterstützt wurden, waren bereits vor bzw. unabhängig von der Überbrückungshilfe bei der Sans-Papiers-Stelle und wurden dann intern triagiert (vgl. B.1).

5.4 D Impact: Längerfristige Perspektive und Bewertung

D.1 Inwieweit konnte der Unterstützungsbedarf der beiden Zielgruppen im Sinne einer nachhaltigen Lösung abgedeckt werden? Wie viele Personen konnten durch die Überbrückungshilfe in die wirtschaftliche Selbständigkeit zurückkehren?

→ Befunde basierend auf

Vergleiche hierzu die Ausführungen unter C.1.

D.2 Welche Problemlagen blieben offen, welche Anschlusslösungen oder Alternativen sind allenfalls weiterhin notwendig?

→ Befunde basierend auf Quantitativen Reportings, qualitativen Reportings, Interviews mit Hauptorganisationen, Interviews mit beratenden Organisationen, Interviews mit zuweisenden Organisationen, Begleitgruppe

Wie unter C1 beschrieben, gibt es in beiden Zielgruppen Problemlagen, die im Rahmen der Überbrückungshilfe nicht befriedigend bearbeitet werden konnten, was fast immer auf strukturelle Gründe bzw. Rahmenbedingungen zurückzuführen ist. Zu nennen sind im Wesentlichen drei Aspekte: 1. Bei den Sans-Papiers handelt es sich um hochkomplexe Problemlagen, für die unter den gegebenen Bedingungen noch keinerlei Lösung besteht (z.B. Sans-Papiers im oder vor dem Pensionsalter, die nicht wissen, wie sie ihren Lebensabend bestreiten sollen, die krank sind und die Heimreise nicht mehr antreten können, die pflegebedürftig sind, eine Suchtproblematik haben, oder in Verhältnissen der (Zwangs-) Prostitution oder des Menschenhandels leben.). 2. Bei den Ausländer:innen mit B- oder C-Bewilligung handelt es sich um Situationen, in denen die Betroffenen, darunter auch Familien, deutlich unter der Armutsgrenze leben und mit vielfältigen Belastungen und Problematiken zu kämpfen haben, gleichzeitig ein Sozialhilfebezug aus Furcht vor ausländerrechtlichen Konsequenzen aber weiterhin nicht in Frage kommt - die Situation bleibt nach 6 Monaten ungelöst, und in einigen Fällen kam es in diesen Konstellationen auch zum Kontaktabbruch. 3. Ist hier nochmals auf die Personen hinzuweisen, die gar nicht erst in die Überbrückungshilfe gefunden haben oder die zwar Zugang gefunden hätten, den Bezugskriterien aber nicht entsprachen (v.a. nicht in der Stadt lebende Personen sowie solche mit Status F und u.U. ohne Bezug von Asylfürsorge). Hier konnte die Überbrückungshilfe in ihrer aktuellen Ausgestaltung nicht greifen.

D.3 Ergaben sich Schwierigkeiten durch den engen gesetzlichen Rahmen bei der Überbrückungshilfe für nicht-registrierte Sans-Papiers (vgl. Art. 116 AIG)?

→ Befunde basierend auf Interviews mit Hauptorganisation

Die Sans-Papiers-Stelle ist sich der durch Art. 116 AIG gegebenen Einschränkungen bewusst und bewegt sich in ihrer Arbeit auch unabhängig von der Überbrückungshilfe immer innerhalb enger Leitplanken. Die Problemlagen können im gesetzten Rahmen und mit den zur Verfügung stehenden Mitteln kaum je umfassend überwunden werden, doch erlaubten die dank der Überbrückungshilfe zusätzlich vorhandenen finanziellen und personalen Mittel, wichtige Problematiken zu bearbeiten. Im Rahmen der Überbrückungshilfe unterstützte die Sans-Papiers-Stelle ausschliesslich nicht registrierte Sans-Papiers in Fällen mit grundrechtsrelevanten Fragestellungen (z.B. wenn Kinder im Spiel sind). In diesem Sinne ergaben sich keine Schwierigkeiten. Allerdings konnten Engpässe bei den Mieten aufgrund des Art. 116 AIG nicht abfedert werden, was hinsichtlich Wohnungserhalt problematisch war, da ein Recht auf Obdach ebenfalls zu den Grundrechten gehört. In gewissen Fällen konnten kurzfristige Aufenthalte in der Notschlafstelle finanziert werden.

D.4 Welches sind die Chancen und Risiken des Angebots Überbrückungshilfe?

→ Befunde basierend auf quantitativen Reportings, qualitativen Reportings, Interviews mit Hauptorganisationen, Interviews mit beratenden Organisationen, Interviews mit zuweisenden Organisationen, Workshops Begleitgruppe

Die *Chancen* liegen primär in einer grundsätzlich niederschweligen Zugänglichkeit in dem Sinne, dass das Instrument auch Personen ohne Sozialhilfebezug offensteht. Solange die Probleme nicht grundsätzlicher (auf politischer bzw. rechtlicher Ebene) gelöst werden können, die zum Nichtbezug von Sozialhilfe führen, liegt hier eine eminent wichtige Chance für die Armutsbekämpfung. Gelingt der Zugang, vermag das Instrument in zweierlei Hinsicht wichtige Wirkungen zu entfalten: Zum einen lassen sich kurzfristig entstandene Notlagen vergleichsweise unkompliziert abfedern, womit nicht «nur» (wie im Konzept expliziert) der aktuelle Grundbedarf gedeckt wird, sondern auch Schutz vor einer allfälligen negativen Dynamik (z.B. über neue Schulden oder ausländerrechtliche Problematiken) geleistet werden kann. Zum anderen können Personen einer professionellen Beratung zugeführt werden, die unter Umständen bereits über Jahre unter prekären Umständen leben, oder bei denen sich die Problemlagen bereits seit längerem verfestigten, ohne dass sie bisher adäquate Hilfe erhielten. Die Befunde zeigen unter anderem, wie in solchen Fällen oft auch vergleichsweise «einfache» Triagierungen bereits relevante Verbesserungen einleiteten. In Fällen verfestigter Problemlagen lassen sich keine raschen Erfolge erzielen – jedoch liegt die Chance hier darin, dass überhaupt ein erster Kontakt zu professioneller Beratung besteht. Die Evaluation zeigte, dass dieses wichtige Potential der grundsätzlich niederschweligen Zugänglichkeit noch nicht wirklich ausgeschöpft werden konnte – was jedoch nicht bedeutet, dass hierin nicht die wichtigste Chance des Instrumentes liegt.

Die *Risiken* liegen in der Schaffung eines weiteren, zusätzlichen Instrumentes sozialer Unterstützung, das den beteiligten Organisationen zwar zu hoch willkommenen und wichtigen zusätzlichen Mitteln verhilft, um die vielfältigen Problemlagen effektiv zu bearbeiten, ihnen gleichzeitig aber vergleichsweise viel organisatorischen und administrativen Mehraufwand beschert, der von der Sache her wenig begründet ist, da es sich im Grunde um dieselbe Arbeit handelt, mit denselben Problematiken, denselben methodischen Ansätzen, denselben Zielen hin zu einer Stabilisierung bzw. Verbesserung der Lebenssituation. Die hoch spezifische Ausrichtung des Instruments mit seinen eigenen Leitlinien mag mit Blick auf die politische Legitimation zwar wichtig sein, kann in der täglichen Arbeit aber dazu führen, dass aufwändige, fachlich nicht notwendige und nicht überzeugende künstliche Trennlinien zwischen den bearbeiteten Fällen vollzogen werden müssen, je nachdem, über welchen «Topf» sie finanziert werden – vgl. hierzu auch die Ausführungen zur Angebotslandschaft unter Frage D.5. Ein weiteres, allerdings eher auf politischer Ebene angesiedeltes Risiko der Überbrückungshilfe in ihrer aktuellen Ausgestaltung könnte darin liegen, dass die Dringlichkeit von weiteren Entwicklungen auf struktureller Ebene mit Verweis auf ein bereits bestehendes Angebot weniger anerkannt wird (z.B. in Bezug auf die Entkopplung von ausländerrechtlichen Regelungen und Sozialhilfebezug oder in Bezug auf eine Liberalisierung der Härtefallregelung).

D.5 Wie bettet sich die Überbrückungshilfe in die bestehende Angebotslandschaft ein und wo gibt es allenfalls Verbesserungspotential?

→ Befunde basierend auf quantitativen Reportings, qualitativen Reportings, Interviews mit Hauptorganisationen, Interviews mit beratenden Organisationen, Interviews mit zuweisenden Organisationen, Begleitgruppe

Die Überbrückungshilfe wurde mit der Caritas und der Sans-Papiers-Stelle bei zwei Organisationen angesiedelt, die als nicht-staatliche Organisationen einen grundsätzlich niederschweligen Zugang bieten können; dort, wo dies bei der Caritas ev. noch weniger der Fall ist als bei der Sans-Papiers-Stelle, wurde ein in seiner Grundidee überzeugendes (wenn auch noch zu optimierendes, vgl. A.3 und weiter unten) Kooperationsmodell entwickelt,

das einige weitere Organisationen involviert, die niederschweligen Zugang zu Unterstützung jenseits der Sozialhilfe bieten. Beide hauptverantwortlichen Organisationen arbeiten auch sonst mit den Zielgruppen zusammen und haben grosse Erfahrung in der Bearbeitung der entsprechenden Problemlagen, sie sind auch gewohnt, im Fall von dringenden finanziellen Engpässen ihrer Klient:innen fallspezifisch Mittel aus Fonds oder Stiftungen zu beschaffen. Mit der Einführung der Überbrückungshilfe als neues Angebot ergaben sich für die involvierten Organisationen also keine fundamentalen Änderungen in der Art ihrer Arbeit (vgl. oben, D.4), doch stellten die zusätzlichen Mittel eine hoch willkommene Möglichkeit dar und schafften wichtige Freiräume, um sich vertieft mit komplexen Problemlagen befassen zu können. Auch bedeutete es eine Entlastung, wenn im Bedarfsfall unkompliziert und ohne aufwändige Akquisen eine Rechnung übernommen werden konnte. In vielen Fällen wurden bereits bekannte Klient:innen, die den Bezugskriterien entsprachen, in die Überbrückungshilfe aufgenommen. Bei der Caritas fanden nur wenige und bei der Sans-Papiers-Stelle keine neuen Personen bzw. Familien durch die bzw. dank der Überbrückungshilfe in das Angebot (vgl. B.1). Die Überbrückungshilfe fügte sich somit in vielerlei Hinsicht nahezu «nahtlos» in die bestehende Angebotsstruktur ein. Die dadurch jedoch auch entstehende Parallelführung von Fällen mit an sich weitgehend gleichen Problemlagen, die nicht primär fachlichen, sondern finanzierungstechnischen Gründen geschuldet ist und obendrein administrativen Mehraufwand beschert, wurde bereits oben unter D.4 problematisiert. Hier ist das Verbesserungspotential aber nicht in einer anderen institutionellen Einbettung der Überbrückungshilfe, sondern viel eher in einer Öffnung der mit der Überbrückungshilfe adressierten Zielgruppen zu sehen. In Bezug auf den Optimierungsbedarf im Kooperationsmodell lässt sich festhalten, dass die Kooperation mit und der Einbezug von weiteren und insbesondere von noch niederschwelliger zugänglichen Organisationen und Ansprechstellen (u.a. Kirchen) noch weiter gestärkt werden könnte, dies einerseits durch eine «bereinigte» Auswahl der Beteiligten, andererseits durch eine noch verbindlichere Zusammenarbeit mit Zuweisenden, die sich als besonders geeignet erwiesen (insbesondere Mütter- und Väterberatung).

5.5 Beantwortung der zentralen Evaluationsfragen

Im Folgenden werden die zentralen Evaluationsfragen mit Blick auf die oben bereits ausführlich dargestellten Befunde bewusst kurz und zusammenfassend beantwortet. Die beiden ersten Fragen werden dabei integriert und gemeinsam beantwortet, da die angesprochenen Inhalte eng miteinander verwoben sind.

Konnte die finanzielle Situation der adressierten Personen in prekären wirtschaftlichen Lebenslagen stabilisiert bzw. verbessert werden?

→ Befunde basierend auf quantitativen Reportings, qualitativen Reportings, Interviews mit Hauptorganisationen, Interviews mit beratenden Organisationen, Interviews mit zuweisenden Organisationen, Begleitgruppe

Konnte der Unterstützungsbedarf bei den jeweiligen Zielgruppen durch Beratung und weitere Triagen wirksam abgedeckt werden? Wenn nein, welches sind die Gründe dafür?

→ Befunde basierend auf quantitativen Reportings, qualitativen Reportings, Interviews mit Hauptorganisationen, Interviews mit beratenden Organisationen, Interviews mit zuweisenden Organisationen, Begleitgruppe

Die Unterstützung im Rahmen der Überbrückungshilfe vermochte differenzierte Wirkungen zu entfalten. Dabei wird unter anderem deutlich, dass «Stabilisierung» ein vielschichtiger Begriff ist, der je nach Ausgangslage und Lebenskontext mit je anderen Bedeutungen versehen wird. Festzuhalten ist, dass sich in beiden Zielgruppen die finanzielle Situation durch die Bezahlung dringender Rechnungen zumindest etwas entspannen und insofern stabilisieren liess, als (neue) Schulden verhindert werden konnten. In einer kleinen Minderheit der analysierten Fälle

reichten finanzielle Leistungen aus, um die Notlage zu überbrücken, bevor die Personen wieder zu einer ausreichend entlöhnten Erwerbsarbeit fanden. In der Regel war es die Kombination aus finanziellen Transferleistungen, Beratung und passenden Triagen, die eine Stabilisierung während der Inanspruchnahme der Überbrückungshilfe (und nach max. sechs Monaten) ermöglichte. Allerdings zeigte sich in mehreren Fällen beider Zielgruppen auch, dass die vorgesehene Bezugsdauer von sechs Monaten trotz intensiver Unterstützung nicht ausreichte, um eine nachhaltige Stabilisierung der finanziellen Situation (und damit verbunden weiterer Lebensumstände) zu erreichen oder aufzugleisen. Die Gründe dafür liegen in der Qualität der entsprechenden Problemlagen, die sich als hoch komplex und zum Teil bereits verfestigt erwiesen, und/oder in strukturellen Begrenzungen, letzteres insbesondere bei den Sans-Papiers (fehlender Aufenthaltsstatus).

Eine Typologie mit ausführlicher Beschreibung der unterschiedlichen Wirkungen, Unterstützungsleistungen und Anschlusslösungen findet sich unter Frage C.1.

Inwiefern stellt die Überbrückungshilfe eine wirksame Ergänzung der sozialen Angebotslandschaft in der Stadt Luzern dar?

→ Befunde basierend auf quantitativen Reportings, qualitativen Reportings, Interviews mit Hauptorganisationen, Interviews mit beratenden Organisationen, Interviews mit zuweisenden Organisationen, Begleitgruppe

Die Überbrückungshilfe stellt im Sinne einer niederschwellig zugänglichen und gleichzeitig vergleichsweise gut alimentierten Unterstützungsleistung für Zielgruppen mit fehlendem/behindertem Zugang zur Sozialhilfe eine grundsätzlich sehr wichtige Ergänzung der sozialen Angebotslandschaft in der Stadt Luzern dar. Sie vermag von ihrer Anlage her wichtige Bedarfe zu decken, indem sie bereits armutsbetroffenen Personen und Familien, die in zusätzliche finanzielle Engpässe und Notlagen geraten, unterstützt und dadurch weitere Verschlechterungen der Situation verhindert bzw. idealerweise zu Verbesserungen beiträgt. Dabei erweist sich die spezifische Kombination aus finanziellen Leistungen, Beratungstätigkeit und passenden Triagierungen als besonders wirksam.

Die beobachteten Potentiale des Instruments könnten jedoch noch breitere Wirkung im Hinblick auf die Bekämpfung von Armut entfalten, wenn bestimmte Anpassungen der konzeptionellen Grundlagen mit Fokus auf eine Öffnung der Zielgruppen vorgenommen und noch deutlich mehr in die Erreichbarkeit der Adressierten investiert würde.

6 Fazit

In der Stadt Luzern gelang es im Sommer 2021 in kurzer Zeit, mit dem Pilotprojekt der Überbrückungshilfe ein neues Instrument sozialer Unterstützung einzuführen, das speziell auf Personen ausgerichtet ist, die insbesondere aufgrund von ausländerrechtlichen Regelungen keinen oder keinen risikofreien Zugang zur Sozialhilfe haben. Das neue Instrument, das sich unter anderem an der Wirtschaftlichen Basishilfe in der Stadt Zürich orientierte, sollte mithelfen, akute Notlagen abzufedern, drohende Prekarisierungsprozesse insbesondere in Folge von Covid-19 zu verhindern und allgemein eine Stabilisierung betroffener Lebenslagen zu erreichen.

Diese Ziele konnten im Rahmen des Pilotprojekts teilweise erreicht werden. Trotz schwieriger Erreichbarkeit konnten im Rahmen des Pilotprojekts 145 Personen, darunter 56 Kinder, unterstützt werden, und es gelang, dank finanzieller Unterstützung akute Notlagen zu überwinden und weitere Verschärfungen der Situation abzuwenden. In vielen Fällen liessen sich in Kombination mit intensiver Beratungstätigkeit und mit passenden Triagen Lösungen finden, die zu einer Verbesserung der Situation führten oder die, im Fall von komplexen Problemlagen, zumindest das Potential auf eine längerfristige Stabilisierung haben.

Die Evaluation des Pilotprojekts verdeutlichte noch einmal in vielfacher Weise die hohen Bedarfe nach einer niederschweligen, ausserhalb der Sozialhilfe zugänglichen Unterstützung für armutsbetroffene oder -gefährdete Personen, die sich in finanziellen Engpässen oder Notlagen befinden. Deutlich wurde aber auch, dass unter den aktuellen Bedingungen die Erreichung der Personen mit entsprechenden Bedarfen eine grosse Herausforderung bleibt – auch, weil verschiedene Personengruppen vom Zugang ausgeschlossen sind. Das Instrument der Überbrückungshilfe in seiner spezifischen Ausgestaltung vermag insgesamt in vielen Aspekten zu überzeugen, weist aber auch Schwächen auf. So wird für eine Weiterführung der Unterstützung, aber auch für deutliche Anpassungen plädiert, damit sich das Potential für eine wirksame Ergänzung der Angebotslandschaft in der Stadt Luzern voll entfalten kann.

7 Empfehlungen

Das Pilotprojekt ermöglichte eine Vielzahl von «lessons learnt» im Hinblick auf eine optimierte Ausgestaltung der Unterstützungsleistung. Basierend auf den Evaluationsergebnissen werden fünf Empfehlungen formuliert, die durch eine übergeordnete Empfehlung eingeführt und gerahmt werden.

Hauptempfehlung:

Weiterführung der Unterstützung für Personen ohne (risikofreien) Zugang zur Sozialhilfe – mit neu ausgerichteten Angeboten

Die Lücken und Problematiken im aktuellen System der sozialstaatlichen Unterstützung wurden in der vorliegenden Untersuchung deutlich. Viele auch ausgeprägte Unterstützungsbedarfe können unter den aktuellen, insbesondere ausländerrechtlichen Bedingungen nicht gedeckt werden, Einzelpersonen und vor allem auch Familien bewegen sich teilweise schon seit Jahren knapp oder deutlich unter dem Existenzminimum und haben äusserst begrenzte Reserven, um finanzielle Engpässe beispielsweise aufgrund von unvermittelten Lohneinbrüchen (viele arbeiten in Branchen mit prekären Arbeitsbedingungen) oder im Fall von dringlichen hohen Krankheitskosten aus eigener Kraft überwinden zu können. Gleichzeitig haben sie (als Sans-Papiers) keinen Zugang zur Sozialhilfe, oder sie sehen sich nicht in der Lage, diese zu beziehen, weil sie angesichts ausgeprägter Sorgen und Ängste in Bezug auf die Kopplung von Sozialhilfebezug und Aufenthaltsstatus keinesfalls in Kontakt mit dem Sozialamt kommen wollen. Die im Rahmen des Pilotprojekts gewährten Unterstützungsleistungen machen nicht nur deutlich, wie dringlich die Bedarfe und wie komplex die Problemlagen oftmals sind, sondern sie geben auch Aufschluss darüber, wie selten die Unterstützungssuchenden bisher von weiteren ihnen grundsätzlich zustehenden Unterstützungsleistungen wussten und profitieren konnten (Beispiele insbesondere Prämienverbilligungen, aber auch Alimentenbevorschussung, Stipendien, Kulturlegi u.a.).

Vor diesem Hintergrund wird klar die Weiterführung von spezifischen Unterstützungsleistungen für Personen ohne bzw. ohne risikofreien Zugang zur Sozialhilfe empfohlen. Allerdings drängen sich mit Blick auf die Evaluationsergebnisse mehrere Anpassungen und eine Neuausrichtung im Sinne einer Trennung und gleichzeitigen Öffnung der bisherigen Zielgruppen auf:

- In Bezug auf die Zielgruppe der Personen ohne risikofreien Zugang zur Sozialhilfe: Öffnung des Unterstützungsangebotes für alle betroffenen Konstellationen und bedarfsgerechte Umsetzung der Bezugsgrundsätze und -kriterien (→ *Empfehlung 1*)
- In Bezug auf die Zielgruppe der Sans-Papiers: Prüfung der Einführung alternativer Unterstützungsmodelle (→ *Empfehlung 2*)
- Für beide Zielgruppen, aber in unterschiedlicher Schwerpunktsetzung: Aufwertung der Beratungsleistungen im Dreieck finanzielle Unterstützung – Beratung – Triagierung (→ *Empfehlung 3*)
- Für beide Zielgruppen: Verstärktes Engagement für eine noch bessere Zielgruppenerreichung (→ *Empfehlung 4*)
- Für beide Zielgruppen: Weiteres Engagement für eine Verbesserung von Rahmenbedingungen auf nationaler und kantonaler Ebene für eine nachhaltige Armutsbekämpfung (→ *Empfehlung 5*)

Empfehlung 1:**Personen ohne risikofreien Zugang zur Sozialhilfe (AIG-Problematik): Öffnung des Unterstützungsangebotes für alle betroffenen Konstellationen, bedarfsgerechte Umsetzung der Bezugsgrundsätze und -kriterien**

Das Pilotprojekt fokussierte nebst den Sans-Papiers jene Personen, die aufgrund der Kopplung von Aufenthaltsstatus und Sozialhilfebezug trotz Anspruch keine Sozialhilfe beziehen. Die Auswertung des Pilotprojekts zeigt erneut die Wichtigkeit, die unter den gegebenen Bedingungen in Notlagen dem niederschweligen Zugang zu Unterstützung auch ausserhalb der Sozialhilfe zukommt. Die Problematik betrifft allerdings noch weitere Gruppen, die bei Sozialhilfebezug ausländerrechtliche Konsequenzen riskieren: Zum einen Personen mit dem Status F (vorläufige Aufnahme), die seit Jahren von der Asylfürsorge abgelöst sind, jedoch befürchten, ihre Chancen auf eine Verbesserung der meist prekären Lebenssituation durch den Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung bereits bei kleinsten Auffälligkeiten (Kontakte mit staatlichen Organisationen) zu gefährden. Zum anderen gilt auch für die so genannten B-Flüchtlinge, dass sie bei Sozialhilfebezug zwar nicht das Aufenthaltsrecht gefährden, wohl aber eine mögliche ausländerrechtliche Verbesserung zur C-Bewilligung und damit die Chance, irgendwann eine nachhaltige Existenz in der Schweiz aufbauen zu können. Es wird deshalb empfohlen, die Unterstützungsleistungen konsequent in allen von der Nichtbezugs-Problematik betroffenen Konstellationen zugänglich zu machen, um bei Bedarf finanzielle Not bei Betroffenen und ihren Familien verhindern zu können.

Auch unabhängig von der Frage der Zielgruppe zeigte sich in der Evaluation, dass einige im Pilotkonzept festgelegte Bezugsgrundsätze und Bezugskriterien sehr sinnvoll sind, andere den Lebens- und Problemlagen aber nicht immer gerecht werden und mögliche positive Wirkungen torpedieren können. Hinsichtlich der Bezugsgrundsätze (u.a. Bezugshöhe und -dauer, Subsidiarität) ist deshalb eine bedarfsgerechte Handhabung sehr wichtig, die auch eine gewisse Flexibilität zulässt, solange diese fachlich begründet ist – so wie dies in der Umsetzung des Pilotprojekts auch erfolgreich gehandhabt wurde, indem zum Beispiel ein Dossier nochmals eröffnet wurde, als eine Person nach langem Unterbruch, aber nicht voll ausgenützter Bezugsdauer wieder auftauchte. Hinsichtlich der Bezugskriterien wurde deutlich, dass vor allem das Kriterium des Wohnsitzes in der Stadt Luzern den tatsächlichen Lebenssituationen mancher Betroffener nicht wirklich gerecht wird, da diese zwar in der Stadt arbeiten und hier ihren faktischen Lebensmittelpunkt haben, aufgrund hoher städtischer Mietkosten jedoch ausserhalb wohnen. Es wird deshalb empfohlen, in Zusammenarbeit mit den Agglomerationsgemeinden zu prüfen, ob diese die Unterstützungsleistungen auch für Bewohnerinnen ihrer Gemeinden zugänglich machen könnten. Damit einhergehend empfiehlt sich auch, eine Reduktion der Dauer von zwei Jahren Wohnsitz in der Stadt zu prüfen, um auch Notlagen von kürzer Anwesenden angehen zu können.

Empfehlung 2:**Sans-Papiers: Prüfung der Einführung alternativer Unterstützungsmodelle**

Sans-Papiers sind eine hoch vulnerable, in andauernder Prekarität lebende und gleichzeitig aus sozialstaatlicher Sicht sehr besondere Zielgruppe, deren grundsätzlich hohem Unterstützungsbedarf aus ausländerrechtlichen Gründen höchstens in Ausnahmesituationen (wie Covid-19) entsprochen werden kann. Die Analyse der im Rahmen des Pilotprojekts unterstützten Fälle zeigt die hohe Komplexität der Problemlagen, Fachpersonen weisen in diesem Zusammenhang auch auf langfristige Auswirkungen der Pandemie hin (z.B. Zeit für Rückreise verpasst, jetzt zu alt oder zu krank). Es handelt sich fast durchgehend um Fälle mit sehr hohem Beratungs- und Ressourcenaufwand und um solche, die aufgrund struktureller Einschränkungen innerhalb von sechs Monaten nicht stabilisiert werden konnten. Die besondere Qualität der Fälle zeigt sich auch in anderen Bezugsmustern und -längen,

so fallen bei Sans-Papiers entweder sehr kurze Bezugszeiten, oder dann Bezugszeiten von weit über sechs Monaten auf, was auch mit nur punktuellen, aber wiederkehrenden Unterstützungsbedarfen einhergehen kann. Mit Blick auf diese besonderen, oftmals auch grundrechtsrelevanten Problem- und Notlagen bei Sans-Papiers wird empfohlen, für diese Zielgruppe separate Unterstützungsmodelle und auch andere Finanzierungslogiken zu prüfen, damit eine adäquate Unterstützung der Notlagen bei Sans-Papiers gewährt werden kann (vgl. auch nachfolgende Empfehlung).

Empfehlung 3:

Aufwertung der Beratungsleistung im Dreieck von finanzieller Unterstützung, Beratung und Triagierung

AIIG-Zielgruppe (nicht risikofreier Zugang zur Sozialhilfe): Hier erwies sich die im Pilotprojekt angelegte Kombination aus finanzieller Unterstützung, Beratung und passenden Triagierungen als gut abgestimmt auf die unterstützten Problemlagen und als wichtige Voraussetzung für die Erreichung der formulierten Ziele, die sowohl eine Überbrückung von Notlagen als auch das Einleiten nachhaltigerer Stabilisierungsprozesse umfassen. Bewährt hat sich auch die Regelung, in begründeten Ausnahmefällen direkt ausstehende Rechnungen zu bezahlen. Die spezifische Kombination dürfte darüber hinaus auch Personen einer hilfreichen professionellen Beratung zuführen, die zunächst «nur» finanzielle Unterstützung suchten. Insgesamt zeigte sich, dass die Beratungstätigkeit im Grossteil der analysierten Fälle entscheidend war, um neben der (vorübergehenden/punktuellen) finanziellen Unterstützung auch nachhaltigere Verbesserungen der finanziellen Situation und weiterer Lebensumstände zu erreichen oder zumindest einleiten zu können. Sie war aber auch so intensiv und aufwändig, dass die ursprünglich dafür eingeplanten Ressourcen nicht ausreichten. Bei der Planung der finanziellen und personellen Ausstattung des Instruments ist diesen Erfahrungen Rechnung zu tragen bzw. bei der Ressourcenplanung ein Schwerpunkt auf die Beratungstätigkeit zu legen. *Zielgruppe Sans-Papiers:* Hier gilt mit Blick auf die erzielten Wirkungen noch in verstärktem Ausmass, dass ein zukünftiges Unterstützungsangebot vor allem auf die Alimentierung der intensiven Beratungstätigkeit zielen sollte, während finanzielle Leistungen an die Zielgruppe wie bisher punktuell durch den Grundrechtfonds der Sans-Papiers-Stelle übernommen werden könnten. Bei *beiden Zielgruppen* zeigt sich, dass finanzielle Mittel insbesondere im Bereich Gesundheit wichtig sind, um Stabilisierungsprozesse zu ermöglichen - dies auch als Folge von diesbezüglich sehr ungünstigen Rahmenbedingungen in Luzern (Schwarze Listen Krankenkassen, kein Zugang zur Prämienverbilligung für Sans-Papiers).

Empfehlung 4:

Verstärktes Engagement zur Erreichung der Anspruchsgruppen u.a. durch breite Sensibilisierungs- und Öffentlichkeitsarbeit

Die Situation scheint auf den ersten Blick paradox: Den konstatierten hohen Bedarfen an spezifischer Unterstützung der Zielgruppe stand im Pilotprojekt eine eher geringe tatsächliche Inanspruchnahme der Unterstützung gegenüber. Bei näherem Hinsehen zeigt sich jedoch, dass beides eng zusammenhängt: Insbesondere die Aussagen von Fachpersonen der niederschweligen Sozialen Arbeit lassen darauf schliessen, dass die Ängste und Vorbehalte gegenüber der Sozialhilfe teilweise so umfassend sind, dass sie auch einer Inanspruchnahme der Überbrückungshilfe im Wege standen. Der wichtigste Hebel für eine bessere Erreichbarkeit wird deshalb in einer möglichst prominent platzierten, breiten, transparenten und aktiven Information (und Sensibilisierung) der Bevölkerung gesehen. Die Informationen sollten erstens beinhalten, dass in finanziellen Engpässen und Notsituationen Rechte und Möglichkeiten bestehen, Unterstützung in Anspruch zu nehmen, und dass diese auch ausserhalb der

Sozialhilfe und damit für alle «risikofrei» zugänglich ist. Zweitens sollten sie enthalten, wo konkret entsprechende Anlaufstellen bestehen. Die Bewerbung als spezifisches Instrument (mit welchem Label auch immer) dürfte weniger entscheidend sein als die Vermittlung dieser grundsätzlichen Botschaften. Im Rahmen der Evaluation liessen sich weitere wichtige Erkenntnisse und Ideen in Bezug auf die Verbesserung der Erreichbarkeit potenzieller Anspruchsgruppen gewinnen. So erwies sich bei der AIG-Zielgruppe unter anderem eine sorgfältige Information zu Unterstützungsmöglichkeiten durch die Mütter- und Väterberatung als gut realisierbar und erfolgreich. Ausserdem empfiehlt es sich, Genderaspekte in den Informationsstrategien zu berücksichtigen - zu weiteren und näheren Ausführungen vgl. unter Frage C.4. Bei der Zielgruppe der Sans-Papiers wird davon ausgegangen, dass mit vermehrt aufsuchender Arbeit und über Schlüsselpersonen noch mehr Personen in Notlagen erreicht werden könnten. In jedem Fall wird empfohlen, der Erreichbarkeit der Zielgruppen grösste Aufmerksamkeit zu schenken, damit das hohe Potential des Instruments für die Armutsbekämpfung wirklich ausgenutzt werden kann.

Empfehlung 5:

Weiteres Engagement zur Verbesserung von Rahmenbedingungen auf kantonaler und nationaler Ebene für eine wirkungsvolle Armutsbekämpfung

Trotz mannigfaltigen positiven Wirkungen, die im Rahmen des Pilotprojekts erzielt werden konnten, wurden die Grenzen aufgrund struktureller Rahmenbedingen und die dadurch entstehenden Lücken im System sozialer Unterstützung deutlich. Die Auslegeordnung bestehender Instrumente, Massnahmen und Entwicklungen in der Bekämpfung von Armutsrisiken insbesondere bei Personen mit keinem oder behinderten Sozialhilfebezug in Kapitel 4 vermag wichtige Ansatzpunkte für Verbesserungen aufzuzeigen, die auf kantonaler oder nationaler Ebene ansetzen, und gibt auch einige Hinweise zur diesbezüglichen Positionierung des Kantons Luzern. Als besonders angezeigte Verbesserungen mit grossem Potenzial sind in diesem Zusammenhang unter anderem, auch mit Blick auf die Evaluationsergebnisse: - eine aktivere Bewerbung der Prämienverbilligung, - die Streichung der schwarzen Liste der Krankenkasse, - eine liberalere Härtefallpraxis bei Sans-Papiers bzw. die Prüfung von weitergehenden Legalisierungsschritten nach dem Genfer Modell Papyrus, sowie die in verschiedenen Kantonen erfolgreich eingeführten - Ergänzungsleistungen für Familien. Die Problematik der Kopplung zwischen Ausländerstatus und Sozialhilfebezug schliesslich ist aus einer sozialpolitischen Perspektive bzw. mit Blick auf die Unterstützung und Erreichung weiter Kreise der armutsbetroffenen Bevölkerung nicht ernst genug zu nehmen – und letztlich nur auf nationaler Ebene zu lösen. Städte vermögen durch innovative Projekte wichtige Impulse zu setzen und problematische Entwicklungen abzufedern, sie sind für eine wirkungsvolle Armutsbekämpfung jedoch auf stimmige Rahmenbedingungen angewiesen.

8 Literatur

- Efionayi-Mäder, D., Schoenenberger, S., & Steiner, I. (2010). *Leben als Sans-Papier in der Schweiz*. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen.
- Eidgenössische Migrationskommission EKM. (2022). *Sans-Papiers*. Verfügbar unter: <https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/zuwanderung---aufenthalt/sanspapiers.html>
- Fluder, R., Hümbelin, O., Luchsinger, L. & Richard, T. (2020). *Ein Armutsmonitoring für die Schweiz: Modellvorhaben am Beispiel des Kantons Bern*. Eine Studie der Caritas Schweiz und der FH Bern. (Schlussbericht). Bern. Verfügbar unter: https://www.knoten-maschen.ch/wp-content/uploads/2020/09/Armutsanalysen-mit-Steuerdaten_Schlussbericht.pdf
- Götzö, M.; Herzig, M.; Mey, E.; Adili, K.; Brüesch, N. & Hausherr, M. (2021). *Datenerhebung pandemiebedingte, kostenlose Mahlzeiten-, Lebensmittel- und Gutscheinabgaben in der Stadt Zürich*. Zürich: ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften. Verfügbar unter: <https://doi.org/10.21256/zhaw-22446>
- Götzö, M.; Mey, E.; Brüesch, N. & Kushtrim Adili (2022). Evaluation der Massnahmen zur Verbesserung der Lebenssituation besonders vulnerabler Gruppen in der Stadt Zürich: Evaluation des Pilotprojekts Wirtschaftliche Basishilfe. Zürich: ZHAW. Verfügbar unter: https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber_das_departement/publikationen/studien-und-analysen/evaluation-wbh-zhaw-092022.html
- Guggisberg, J., Gerber, C. (2022). *Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz*. Bern: Büro Bass. Verfügbar unter: https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/2022_Charta_Sozialhilfe_Nichtbezug_Sozialhilfe_DE.pdf
- Lanfranchi, A. & Kalkusch, I. (2023). Ungleichheit und Armut durch Bildungsförderung ab der Geburt bekämpfen. In: *Sozialalmanach. Ungleichheit in der Schweiz*. (S. 273-286). Luzern: Caritas-Verlag.
- Meier, G., Mey, E. & Strohmeier Navarro Smith, R. (2021). *Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung*. Zürich: ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften. Verfügbar unter: <https://digitalcollection.zhaw.ch/handle/11475/23044>
- Morlok, M., Meier, H., Oswald, A., Efionayi-Mäder, D., Ruedin, D., Bader, D. & Wanner, P. (2015). *Sans-Papiers in der Schweiz. Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM)*. Basel. Verfügbar unter: https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/internationales/illegale-migration/sans_papiers/ber-sanspapiers-2015-d.pdf
- OBSERVATOIRE DES NON-RECOURS AUX DROITS ET SERVICES. (2012). *L'envers de la «fraude sociale». Le scandale du non-recours aux droits sociaux*. Paris: La découverte.
- Schuwey, C. & Knöpfel, C. (2014). *Neues Handbuch Armut in der Schweiz*. Luzern: Caritas-Verlag.

Departement Soziale Arbeit

Institut für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe
Institut für Sozialmanagement

Pfingstweidstrasse 96
Postfach
CH-8037 Zürich

Telefon +41 58 934 89 26
eva.mey@zhaw.ch
www.zhaw.ch/sozialearbeit