

Antwort auf die Interpellation 246

Erfahrungen und Learning aus Pilotprojekt «Überbrückungshilfe»

Claudio Soldati und Lena Hafen namens der SP-Fraktion vom 9. März 2023
StB 424 vom 28. Juni 2023

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 26. Oktober 2023 beantwortet

Ausgangslage

Die Coronapandemie hatte schwerwiegende gesundheitliche, wirtschaftliche und gesellschaftliche Folgen. Zwar funktionierten die sozialen Sicherungssysteme insgesamt gut. Insbesondere die Sozialhilfe stand als bewährtes Netz der sozialen Sicherung für diejenigen bereit, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft finanzieren konnten. Aber die Coronapandemie zeigte auch, dass vor allem Ausländerinnen und Ausländer in prekären Beschäftigungsverhältnissen in grosse wirtschaftliche Not kamen, da sie nicht auf Leistungen der Sozialhilfe zurückgreifen konnten oder wollten. Sans-Papiers haben keinen Anspruch auf Sozialhilfe, Menschen mit B- oder C-Ausweis sind beim Bezug von Sozialleistungen mit der Gefahr konfrontiert, ihren Aufenthaltsstatus zu verlieren. Gestützt auf Abklärungen bei Sozialdiensten und zivilgesellschaftlichen Organisationen und vor dem Hintergrund des Auslaufens der Glückskette-Gelder beschloss der Stadtrat im Frühjahr 2021 in eigener Kompetenz ein Pilotprojekt «Wirtschaftliche Basis-hilfe», wie es in der Stadt Zürich in Vorbereitung war. Mit der gleichlautenden Motion 106, Nico van der Heiden, Benjamin Gross und Lena Hafen namens der SP-Fraktion vom 20. Mai 2021: «Wirtschaftliche Basishilfe» (anlässlich der Ratssitzung vom 24. Juni 2021 als Postulat überwiesen), wurde das gleiche Anliegen seitens des Parlaments eingebracht.

Die Stadt Luzern hat daraufhin zwischen September 2021 und Februar 2023 das Pilotprojekt «Überbrückungshilfe» durchgeführt. Das Projekt wurde mit Mitteln des Margaretha-Binggeli-Fonds finanziert. Übergeordnete Zielsetzungen waren Armutsbekämpfung und Integrationsförderung. Diese Ziele sollten durch einmalige oder befristete Not- und Überbrückungshilfen sowie durch Kurzberatung zur nachhaltigen Stabilisierung und Optimierung der Lebenssituation erreicht werden. Bei den finanziellen Not- und Überbrückungshilfen handelte es sich u. a. um Lebensmittelgutscheine und Übernahme von einzelnen Rechnungen betreffend Lebensbedarf (Gesundheit, Nahrungsmittel, Wohnen). Monatliche Zahlungen im Sinne eines Grundeinkommens wurden nicht ausgerichtet. Zielgruppe des Projekts waren Einzelpersonen und Familien mit B- oder C-Bewilligung, die nicht ohne Risiko bezüglich ihres Aufenthaltsstatus Sozialhilfe beziehen können, sowie armutsbetroffene nicht registrierte Sans-Papiers. Das Pilotprojekt wurde gemeinsam mit Caritas Luzern und der Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern umgesetzt.

Der Interpellant und die Interpellantin möchten wissen, was die Erkenntnisse aus dem Pilotprojekt sind, das unter dem Namen «Überbrückungshilfe» realisiert wurde. Ein Teil der nachfolgenden Antworten basiert auf der «Evaluation Pilotprojekt Überbrückungshilfe der Stadt Luzern» vom 21. Februar 2023.¹

¹ «Evaluation Pilotprojekt Überbrückungshilfe der Stadt Luzern», Zürcher Fachhochschule, Institut für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe, Eva Mey und Nina Brüesch, 21. Februar 2023.

Zu 1.:

Wie resümiert die Stadt insgesamt das Pilotprojekt «Überbrückungshilfe»?

Im Sommer 2021 gelang es in kurzer Zeit, mit dem Pilotprojekt der Überbrückungshilfe ein neues Instrument sozialer Unterstützung zu realisieren, das speziell auf Personen ausgerichtet ist, die insbesondere aufgrund von ausländerrechtlichen Regelungen keinen oder keinen risikofreien Zugang zur Sozialhilfe haben. Das Pilotprojekt «Überbrückungshilfe» konnte wie geplant während 18 Monaten umgesetzt werden. Die Kombination von finanzieller Überbrückungshilfe und Kurzberatung hat sich bewährt. In vielen Fällen liessen sich dank finanzieller Unterstützung akute Notlagen überwinden und in Kombination mit intensiver Beratungstätigkeit Lösungen finden, die zu einer Stabilisierung oder sogar Verbesserung der Situation führten. Die Triage an weitere Organisationen und die Erschliessung von Finanzressourcen, z. B. die Anmeldung für die individuelle Prämienverbilligung oder der Zugang zu vergünstigten Lebensmitteln mittels Kulturlegi, waren wichtige Bestandteile der Beratungsgespräche.

Die Bezugskriterien wurden analog der wirtschaftlichen Basishilfe in der Stadt Zürich definiert. Die Erfahrungen während der Pilotphase in Luzern zeigten, dass auch Menschen um Hilfe nachsuchten, die nicht unter die Kriterien fielen, deren Unterstützung in der Zuständigkeit des Kantons liegt oder die Anrecht auf Sozialhilfe haben, ohne Sanktionen fürchten zu müssen. Dazu gehörten Schweizerinnen und Schweizer, vorläufig Aufgenommene und B-Flüchtlinge. Zudem zeigte sich, dass auch viele Armutsbetroffene, die um Hilfe nachsuchten, ausserhalb der Stadt wohnen. Insbesondere nicht registrierte Sans-Papiers wohnen oftmals bei ihren Arbeitgebenden ausserhalb der Stadt.

Grundsätze zur Ausrichtung der Überbrückungshilfe:

– *Maximal sechs Monate Bezug von Überbrückungshilfe*

Für viele konnte die finanzielle Notlage innerhalb einiger Monate gelindert werden. Die sechs Monate haben jedoch oft nicht gereicht für eine nachhaltige Stabilisierung bei komplexen Problemlagen. Viele wären nicht über einen bestimmten Zeitraum, sondern z. B. wegen schwankender Lohneinnahmen immer wieder mal punktuell auf eine Überbrückungshilfe angewiesen. Für Sans-Papiers sind zudem aus rechtlichen Gründen kaum Anschlusslösungen verfügbar.

– *Betragshöhe darf die Höhe der wirtschaftlichen Sozialhilfe nicht überschreiten.*

Dieser Grundsatz konnte eingehalten werden, auch wenn bei einzelnen Gesuchstellenden der Bedarf höher gewesen wäre.

– *Subsidiarität: Es wird nur Überbrückungshilfe geleistet, wenn kein Anspruch auf andere Unterstützungsleistungen besteht (Ausnahme Sozialhilfe).*

Dieser Grundsatz hat sich bewährt. Die Erschliessung von längerfristigen finanziellen Entlastungen hat bei vielen die Finanzsituation nachhaltig stabilisiert.

– *Art der Unterstützung: Rechnungen, die der Lebenserhaltung dienen, werden übernommen, keine Schuldrückzahlungen, Verteilung Lebensmittelgutscheine*

Diese Vorgabe konnte eingehalten werden.

Für die Umsetzung wurden zwei in Luzern gut verankerte Organisationen beauftragt, die über einen guten Zugang zu den beiden Zielgruppen sowie viele Jahre Beratungserfahrung mit ihnen verfügen: die Caritas Luzern und die Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern. Um die Zielgruppen möglichst niederschwellig zu erreichen, wurde mit weiteren Sozialberatungsstellen sowie diversen interkulturellen Treffs eine Kooperationspartnerschaft eingegangen. Diese Organisationen waren zudem in der Begleitgruppe des Pilotprojekts vertreten. Das Kooperationsmodell hat sich in Bezug auf die Zusammenarbeit grundsätzlich bewährt. Die meisten Personen gelangten zur Überbrückungshilfe, weil sie bereits vorher in Kontakt mit den Hauptorganisationen waren.

*Zu 2.:**Wie viele Personen haben von den Mitteln profitiert?*

Während des 18 Monate dauernden Pilotprojekts haben insgesamt 168 Personen, davon 58 Kinder, von der Überbrückungshilfe profitiert. 118 Personen, davon 46 Kinder, haben bei der Caritas Luzern und 50 Personen, davon 12 Kinder, von der Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers finanzielle Unterstützung und Kurzberatungen erhalten. Bei den Personen mit B- oder C-Bewilligung liegt der Anteil derjenigen, die schon über 10 Jahre in Luzern wohnen, über 60 Prozent, bei den Sans-Papiers bei 20 Prozent.

*Zu 3.:**Für welche Zwecke (z. B. Wohnen, Lebensmittel, Gesundheit, Kleidung usw.) wurden die Mittel an die unterschiedlichen Zielgruppen (Einzelpersonen, Familien, Sans-Papiers [Einzelpersonen], Sans-Papiers [Familien], Personen mit B-Bewilligung, Personen mit C-Bewilligung) ausgerichtet?*

Die Caritas Luzern hat über die 18 Monate insgesamt Fr. 117'150.– Direkthilfe ausbezahlt, Lebensmittelgutscheine im Wert von rund Fr. 4'070.– und SBB-Gutscheine im Wert von Fr. 359.– abgegeben. Total 109 sogenannte Transferleistungen wurden vor allem für Wohnraumerhaltung, ausstehende Krankenkassenprämien und hohe Krankheitskosten verwendet.

Die Kontakt- und Anlaufstelle für Sans-Papiers Luzern hat über die 18 Monate insgesamt Fr. 112'000.– Direkthilfe ausbezahlt. Die 309 Transferzahlungen wurden grösstenteils für Rechnungen aufgrund von Krankheiten oder für Nahrungsmittel eingesetzt.

In der Beratung war neben den Finanzen die Gesundheit das dominante Thema, dazu kamen Fragen zum Wohnen, zu Kindern und Familie sowie zu Arbeit und Bildung. Die Caritas führte gesamthaft 154 Beratungsgespräche durch, die durchschnittlich 45 Minuten dauerten. Die Sans-Papiers-Stelle führte 207 Beratungsgespräche durch, die durchschnittlich gut eine halbe Stunde dauerten.

*Zu 4.:**Die Überbrückungshilfe lief per Ende Februar 2023 aus. Wie beurteilt der Stadtrat die Tatsache, dass bei bestimmten Personen oder Familien ein Teil des Lebensunterhaltes plötzlich ungesichert ist?*

Die Überbrückungshilfe stellte explizit keinen Teil des Lebensunterhalts dar, sondern überbrückte vorübergehende finanzielle Notsituationen. Die Zahlungen an die einzelnen Gesuchstellenden waren auf maximal sechs Monate begrenzt, und es erfolgten keine regelmässigen monatlichen Zahlungen. Es wurden einzelne Rechnungen bezahlt und Lebensmittelgutscheine verteilt.

In Einzelfällen hat die Caritas Luzern die Zahlungen von Überbrückungshilfen nach Ablauf des Pilotprojekts mit Spendengeldern weitergeführt.

*Zu 5.:**Hat der Stadtrat Kenntnisse, inwiefern Personen, die bis Ende Februar 2023 Leistungen der Überbrückungshilfe bezogen haben, ab März 2023 oder später «offiziell» Sozialhilfe beziehen?*

Gemäss Reporting der Caritas Luzern wurden zwei Fälle an die Wirtschaftliche Sozialhilfe triagiert. Wie viele Personen nach der Überbrückungshilfe tatsächlich wirtschaftliche Sozialhilfe beantragt haben, ist unbekannt, da die Stadt das Reporting der Caritas Luzern anonymisiert eingefordert hat.

Zu 6.:

Welche sozialpolitischen Erkenntnisse hat der Stadtrat aus dem Pilotprojekt gewonnen? Welche sozialpolitischen Massnahmen prüft der Stadtrat aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse?

Das Pilotprojekt «Überbrückungshilfe» wurde im Kontext der Coronapandemie initiiert und fokussierte auf diejenigen Menschen, die keinen oder keinen risikofreien Zugang zur Sozialhilfe haben: also nicht registrierte Sans-Papiers ohne Anspruch auf sozialstaatliche Leistungen oder Zugewanderte mit Aufenthaltsstatus B oder Niederlassung C, die ausländerrechtliche Konsequenzen beim Bezug von Sozialhilfegeldern fürchten müssen.

Das Projekt war somit die Antwort der Stadt Luzern auf das Problem der versteckten Armut und des Ausschlusses aus dem Sozialhilfesystem, was in der Coronazeit besonders virulent war. Das Pilotprojekt hat deutlich gemacht, dass neben der finanziellen Hilfe professionelle Beratung einen grossen Einfluss auf die Armutsbekämpfung hat, indem sie zusätzliche Wege zur Existenzsicherung von Armutsbetroffenen aufzeigt. Ganz allgemein sind die Beratungssituationen in den letzten Jahren komplexer geworden, und auch der Beratungsbedarf hat sich erhöht. Der Stadtrat hat deshalb beschlossen, die Existenzsicherung von Armutsbetroffenen, die aus den eingangs erwähnten Gründen keine Sozialhilfe beziehen können oder wollen, auf zwei Ebenen zu verbessern.

Zum einen will er die finanzielle Unterstützung der niederschweligen Beratung ausbauen. Aufgrund der grossen Bedeutung der Beratungsleistungen schliesst die Sozial- und Sicherheitsdirektion im Rahmen der persönlichen Sozialhilfe sowohl mit dem Verein Sans-Papiers Luzern wie auch mit der Caritas Luzern je einen Leistungsauftrag für einen Beitrag an ihre Beratungsleistungen ab. Der Stadtrat begrüsst ausdrücklich die dauernde Kooperation mit den beiden privaten Organisationen in Form von Leistungsvereinbarungen. Gemeinsam wird damit ein wichtiger Beitrag zu einer sozial engagierten Stadt geleistet.

Zum anderen werden auf der Grundlage dieser strukturierten Beratungsleistungen weiterhin über die städtischen Fonds finanzielle Beiträge an Einzelne ausgerichtet. Caritas und die Sans-Papiers-Beratungsstelle klären ab, ob die Betroffenen Anrecht auf Unterstützungsleistungen (z. B. individuelle Prämienverbilligung, Kulturlegi, Familienzulagen) haben, und unterstützen diese bei der Beantragung. Für einmalige Beiträge in finanziellen Notlagen können beide Organisationen Gesuche bei der Stadt Luzern einreichen. Diese Möglichkeit besteht grundsätzlich für alle Armutsbetroffenen, deren finanzielle Notsituation vorübergehend ist, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus. Bedingung ist jedoch der Wohnsitz in Luzern seit mindestens 1 Jahr.

Die Coronapandemie hat deutlich gemacht, dass die Schweiz ein gut ausgebautes Sozialsystem hat. Unbestritten ist aber auch, dass dieses Lücken aufweist. Ein bedeutendes Problem besteht in der versteckten Armut. Scham, fehlendes Wissen oder falsche Informationen, Auflagen und Kontrollen sind Zugangshürden zur Sozialhilfe. Dazu kommen die Verschärfungen im Ausländerrecht. Am wenigsten Spielraum haben Menschen ohne Aufenthaltsbewilligung. Auch Sans-Papiers sind Teil der städtischen Gemeinschaft, die auch von deren Arbeitsleistung profitiert. Der Stadtrat ist überzeugt, dass die Sozialhilfe weiterentwickelt werden muss, um das Ausmass versteckter Armut zu verkleinern. Er setzt sich generell dafür ein, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen für Zugewanderte verbessert werden.

Hinsichtlich der nachhaltigen Armutsbekämpfung ist es die kantonale und die nationale Ebene, auf denen dazu die entscheidenden Weichen gestellt werden. Dazu drei aktuelle Beispiele: Der Stadtrat begrüsst eine aktivere Information zur individuellen Prämienverbilligung durch den Kanton und setzt sich dafür ein. Weiter begrüsst die Stadt eine Abschaffung der «schwarzen Liste» Krankenkasse im Kanton (Liste der Personen mit ausstehenden Prämien und Kostenbeteiligungen, darunter viele Armutsbetroffene). Sodann fordert die Stadt Luzern eine markante Erhöhung der Sozialhilfeansätze für Personen mit Status F, vorläufige Aufnahme, in der neuen kantonalen Asylverordnung.

Im Kanton und in der Stadt Luzern gibt es bereits jetzt hilfreiche Instrumente zur Armutsbekämpfung, wie z. B.:

- Alimentenbevorschussung (auch ohne wirtschaftliche Sozialhilfe möglich);
- Bildungsgutscheine Grundkompetenzen;
- Betreuungsgutscheine (auch offen für Sans-Papiers);
- Zusatzleistungen der Stadt Luzern für Familien und Alleinerziehende;
- Einmalige Energiekostenzulage für einkommensschwache Haushalte (vgl. Stellungnahme zum Postulat 176, Mario Stübi und Lena Hafen namens der SP-Fraktion vom 22. April 2022: «Energiearmut verhindern, hohe Nebenkosten abfedern». Bericht und Antrag zur Umsetzung liegt bereits vor).

Nichtregistrierte Sans-Papiers haben keinen Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen. Sie haben jedoch Grundrechte, um ihre Prekarität zu verringern. Die Mehrheit der Kantone gewährt Sans-Papiers Prämienverbilligungen, der Kanton Luzern nicht. In einigen Städten und Kantonen bestehen zudem medizinische Anlaufstellen. Die Stellungnahme zum entsprechenden Postulat 255, Claudio Soldati und Lena Hafen namens der SP-Fraktion vom 9. März 2023: «Medizinische Versorgung für Sans-Papiers sicherstellen», ist zurzeit in Bearbeitung.