



Bericht und Antrag der SK SD

vom 21. März 2023

Parlamentarische Initiative der SP-, Grüne- und AL-Fraktion vom 13.04.2022: Rahmenkredit für ein dreijähriges Pilotprojekt zur Schaffung einer Überbrückungshilfe für Ausländerinnen und Ausländer ohne gültigen Aufenthaltsstatus

Erläuternder Bericht und Antrag

1. Einleitung, Text und Begründung

Am 13. April 2022 reichte die SP-, Grüne- und AL-Fraktion die Parlamentarische Initiative «Rahmenkredit für ein dreijähriges Pilotprojekt zur Schaffung einer Überbrückungshilfe für Ausländerinnen und Ausländer ohne gültigen Aufenthaltsstatus» ein. Sie wurde am 22. Juni 2022 mit 58 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die Parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

- Um Notlagen zu vermeiden, wird gestützt auf Artikel 12 der Bundesverfassung ein Rahmenkredit von 2.4 Millionen Franken für ein dreijähriges Pilotprojekt zur Schaffung einer Überbrückungshilfe für Ausländerinnen und Ausländer ohne gültigen Aufenthaltsstatus bewilligt.*
- Die Auszahlung von Beiträgen von Bezüger*innen wird zivilgesellschaftlichen Fachorganisationen übertragen, mit denen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden.*
- Bezüger*innen leben seit mindestens fünf Jahren in der Schweiz und seit mindestens zwei Jahren in der Stadt Zürich.*
- Für die Auszahlung von Leistungen gelten folgende Richtlinien:*
 - Die wirtschaftliche Basishilfe ist tiefer angesetzt als die Sozialhilfe. Sie orientiert sich an den Ansätzen der Asylfürsorge*
 - Die Unterstützung dient der Überbrückung von Notsituationen und ist auf sechs Monate beschränkt.*
- Dem Stadtrat wird die Kompetenz erteilt, weitere Voraussetzungen und Richtlinien für den Bezug von Überbrückungshilfe für Ausländerinnen und Ausländer ohne gültigen Aufenthaltsstatus festzulegen und über die Aufteilung des Rahmenkredits auf Transferleistungen, Prozesskosten und eine externe Evaluation sowie die einzelnen Objektkredite Beschluss zu fassen.*

Begründung:

Ausländerinnen und Ausländer ohne geregelten Aufenthaltsstatus leben in ständiger Angst, entdeckt zu werden und dadurch ihre Existenz zu verlieren. In Notsituationen können sie sich weder an die Justiz noch die Polizei wenden. Kinder in Sans-Papiers-Familien leiden besonders unter dieser Unsicherheit.

Ohne rechtlichen Schutz sind Sans-Papiers der Willkür von Vermietern und Arbeitgebern ausgesetzt, welche dies oft ausnutzen. In der Folge arbeiten sie häufig zu Tiefstlöhnen und immer ohne Kündigungsschutz. Bezahlt ein Arbeitgeber den Lohn nicht, können sie sich nicht dagegen wehren. Sans-Papiers haben ein hohes Risiko, häusliche Gewalt, sexuelle Übergriffe oder andere Straftaten zu erleiden.

Eine Überbrückungshilfe kann Sans-Papiers in akuten Notlagen unterstützen, beispielsweise wenn sie kurzfristig ihre Wohnung oder ihr Erwerbseinkommen verlieren, oder wenn sie sich Ausbeutung und/oder Übergriffen in ihrem bestehenden Wohn- oder Arbeitsverhältnis entziehen müssen.

Menschenrechte und Bundesverfassung verpflichten die Stadt Zürich, den Menschen, die hier leben, ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen, sowie ihre physische und psychische Integrität zu schützen. Gestützt auf Artikel 12 der Bundesverfassung ermöglicht der Bund auch Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende.



2 / 7

Der Gemeinderat hat die Parlamentarische Initiative am 22. Juni 2022 gemäss Antrag der Initiative stillschweigend der SK SD überwiesen.

Die SK SD erstellte innert sechs Monaten nach der Überweisung den Bericht und unterbreitete dem Stadtrat die Parlamentarische Initiative sowie das Ergebnis ihrer Beratungen zur schriftlichen Stellungnahme innert dreier Monate (Art. 140 GeschO GR).

2. Erwägungen der Kommission

Die SK SD anerkennt, dass die Parlamentarischen Initiativen GR Nrn. 2022/144 und 2022/145 eine gemeinsame politische Vorgeschichte haben und aus der Beobachtung des gleichen Vorgangs entstanden sind. Sie haben beide zum Anliegen, finanzielle Notlagen von in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländern kurzfristig zu überbrücken. Die SK SD beschloss deshalb, von Beginn weg die Initiativen jeweils gleichzeitig zu beraten.

Die Initiativen greifen das Anliegen des Pilotprojekts «Wirtschaftliche Basishilfe» des Stadtrats auf, das ab dem 1. Juli 2021 über die Dauer von 18 Monaten finanzielle Hilfe für Ausländerinnen und Ausländer ausrichten sollte, die damals pandemiebedingt in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten sind (STRB Nr. 690/2021). Während die Finanzmittel von der Stadt bereitgestellt wurden (Nachtragskredit zum Budget, GR Nr. 2021/199, Beschluss des Gemeinderats vom 14. Juli 2021), fand die Ausrichtung über zivilgesellschaftliche Partner-Organisationen statt. Der Grund dafür war, dass die betroffenen Personen trotz ihrer wirtschaftlichen Not die Inanspruchnahme von Leistungen staatlicher Stellen (z. B. Sozialhilfe) scheuten und aus Angst vor migrationsrechtlichen Konsequenzen (Ausweisung, Abstufung) den Kontakt mit den Behörden vermieden.

Als Folge einer Aufsichtsbeschwerde wies der Bezirksrat Zürich am 9. Dezember 2021 (Beschluss GE.2021.47) die Stadt an, diese Praxis einzustellen. Der Stadtrat leistete dem Beschluss Folge und kirchliche Organisationen übernahmen kurzfristig die Finanzierung. Der Stadtrat beabsichtigte Rekurs einzulegen, was aufgrund eines internen Verfahrensfehlers nicht erfolgte. Somit erwuchs der Entscheid des Bezirkrats in Rechtskraft und das Pilotprojekt «Wirtschaftliche Basishilfe» war damit vorzeitig beendet.

Die beiden Parlamentarischen Initiativen beabsichtigen, diesbezüglich zwei neue Pilotprojekte zu starten – eines, das sich an Ausländerinnen und Ausländer mit geregelter Aufenthaltsstatus richtet und eines an solche ohne geregelten Aufenthaltsstatus (Sans-Papiers).

Unterschiedliche Haltungen innerhalb der Kommission zur Frage der Rechtmässigkeit des Anliegens von Pilotprojekt und Parlamentarischen Initiativen

Pilotprojekt und Initiativen spalten die Kommission in eine Mehrheit, die deren Anliegen als zweck- und rechtmässig ansehen, und eine Minderheit, deren Haltung weitestgehend deckungsgleich mit dem Bezirkratsurteil vom 9. Dezember 2021 zum Projekt des Stadtrats ist.



3 / 7

Im Beratungsverlauf hörte die SK SD neben Vertretern der Initiantinnen (Fraktionen der SP, Grünen und AL) mehrere Protagonistinnen des Pilotprojekts «Wirtschaftliche Basishilfe» aus dem Jahr 2021 an. Dazu gehörten die Leiterin der wissenschaftlichen Begleitung der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) und zwei Vertreterinnen der beteiligten zivilgesellschaftlichen Organisationen (Sans-Papier-Anlaufstelle Zürich [SPAZ] und Caritas Zürich). Die wissenschaftliche Begleitung resultierte im ZHAW-Bericht «Evaluation der Massnahmen zur Verbesserung der Lebenssituation besonders vulnerabler Gruppen in der Stadt Zürich: Evaluation des Pilotprojekts wirtschaftliche Basishilfe» vom 1. September 2022. ZHAW, SPAZ und Caritas Zürich bezeichneten das Pilotprojekt als gewinnbringend, stark nachgefragt von und notwendig für die betroffenen Bevölkerungskreise. Neben dem finanziellen Aspekt erschienen insbesondere die ganzheitlichen Beratungen der Betroffenen und die Möglichkeit, sie an geeignete Anlaufstellen zu vermitteln, als zielführend und wertvoll.

Die Organisationen räumten aber auch ein, dass aufgrund der kurzen Frist bis zum Abbruch des Pilotprojekts (als Folge des Urteils des Bezirksrats) zu wenig Zeit verstrich, um Aussagen über die langfristigen Auswirkungen der wirtschaftlichen Hilfe machen zu können – dies betrifft teilweise migrationsrechtliche Fragen und diesbezügliche Bedenken der Betroffenen, aber auch Erkenntnisse über die Wirkung bei den Betroffenen.

Die Kommission hat sich zusätzlich mit den Abläufen rund um Ausweisungen und Rückstufungen des Niederlassungs- und Aufenthaltsrechts (z. B. von einer C- auf eine B-Bewilligung) aufgrund von Sozialhilfebezug auseinandergesetzt und dafür mittels eines Fragebogens auch eine schriftliche Stellungnahme vom damaligen Stv. Amtschef und heutigen Chef des Migrationsamts des Kantons Zürich eingeholt.

Position der Mehrheit der SK SD

Die Mehrheit der Kommission begrüsst die Parlamentarische Initiative für eine Überbrückungshilfe für Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsstatus. Aus ihrer Sicht zeigt der ZHAW-Bericht, dass sie auf sinnvolle und zweckmässige Art eine entstandene Lücke im sozialen Sicherungssystem für Menschen ohne Schweizer Pass und Sans-Papiers in existenziellen Notlagen in der Stadt Zürich schliesst. Die Lebenssituationen der Betroffenen können kurzzeitig stabilisiert werden, beispielsweise, wenn sie kurzfristig ihre Wohnung verlieren oder wenn sie sich Ausbeutung und/oder Übergriffen entziehen müssen.

Die Mehrheit hält das Anliegen der Parlamentarischen Initiative für rechtmässig, da sie einen Kernbereich der Gemeindeautonomie betrifft. Die kurzfristige und beschränkte Überbrückungshilfe knüpft an die verfassungsmässige Verpflichtung des Gemeinwesens an (insbesondere Art. 12 der Schweizerischen Bundesverfassung [BV]), den Menschen, die hier leben, ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen sowie ihre physische und psychische Integrität zu schützen. Es geht dabei um die Hilfe zur Selbsthilfe in kurzfristigen Notsituationen und nicht um einen Sozialhilfeersatz oder das Infragestellen der Wegweisungspraxis.

Die Kommissionmehrheit ist daher der Ansicht, dass die mit der Parlamentarischen Initiative angestrebte Überbrückungshilfe mit dem übergeordneten Recht konform ist und die Stadt



4 / 7

Zürich das Recht dazu hat, eine solche Hilfe für bestimmte Bevölkerungsgruppen in Notsituationen zu beschliessen und auf geeignetem Weg auszurichten.

Position der Minderheit der SK SD

Aus Sicht der Minderheit verstösst die Parlamentarische Initiative gegen übergeordnetes Recht. Asylsuchende, die einen Nichteintretensentscheid und eine rechtskräftige Wegweisungsverfügung erhalten haben, gelten als ausländische Personen mit rechtswidrigem Aufenthalt in der Schweiz. Aus diesem Grund sind sie vom Sozialhilfegesetzsystem ausgeschlossen und haben bis zu ihrer Ausreise nur Anspruch auf Nothilfe, die vom Wohnkanton gewährt wird. Es ist basierend auf kantonalem Recht gewollt, dass sich der Leistungsumfang an Personen ohne gültigen Aufenthaltstitel auf die Nothilfe beschränkt. Der Parlamentarischen Initiative ist zu entnehmen, dass sich die Höhe der finanziellen Unterstützung an den Ansätzen der Asylfürsorge orientieren soll. Dadurch wird eine über die Nothilfe hinausgehende wirtschaftliche Hilfe bezweckt, die aus Sicht der Minderheit nach übergeordnetem Recht unzulässig ist. Dadurch wird die korrekte Anwendung von höherrangigem Recht verteilt.

Der Bezirksrat hat entsprechend mit Beschluss vom 9. Dezember 2021 einen grösstenteils deckungsgleichen Beschluss des Stadtrats für rechtswidrig erklärt. Aus Sicht der Minderheit versucht die vorliegende Parlamentarische Initiative nunmehr geltendes Bundesrecht mit einer vermeintlich demokratischen Legitimation auf Gemeindeebene auszuhebeln, was nicht rechtmässig ist.

3. Stellungnahme des Stadtrats

Mit Schreiben vom 1. März 2023 nimmt der Stadtrat wie folgt Stellung:

Die Erfahrungen aus der Corona-Pandemie haben dazu geführt, dass der Stadtrat im Sommer 2021 das Pilotprojekt «Wirtschaftliche Basishilfe» für Menschen in prekären wirtschaftlichen Lebenssituationen, die entweder keinen oder keinen risikofreien Zugang zur Sozialhilfe oder anderen bedarfsorientierten Leistungen haben, initiierte (Stadtratsbeschluss [STRB] Nr. 690/2021). Grund dafür war die Tatsache, dass staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure einen starken Zulauf hilfeschender Menschen erfahren haben. In diesem Zusammenhang hat das Sozialdepartement bei der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften eine empirische Studie in Auftrag gegeben. Diese hat gezeigt, dass es sich dabei insbesondere um armutsbetroffene oder armutsgefährdete Personengruppen handelt, die aufgrund übergeordneter ausländerrechtlicher Bestimmungen nicht aus ihrer wirtschaftlichen Notlage herausfinden können (ZHAW, Datenerhebung pandemiebedingte, kostenlose Mahlzeiten-, Lebensmittel- und Gutscheinabgaben in der Stadt Zürich, April 2021). Dem Stadtrat war es ein Anliegen, diesen Menschen soweit möglich ein würdiges Dasein zu ermöglichen und sie in ihrer prekären Situation befristet und punktuell mit bescheidenen finanziellen Mitteln sowie individuellen Beratungen zu unterstützen. Ziel war es, die Situation der Betroffenen zu stabilisieren oder gar zu verbessern. Ein Versandfehler in der Stadtkanzlei verhinderte dann den stadträtlichen Rekurs gegen den Bezirksratsentscheid vom 9. Dezember 2021 (GE.2021.47),



5 / 7

aufgrund dessen das Pilotprojekt «Wirtschaftliche Basishilfe» eingestellt werden musste. Damit wurde die Überprüfung der rechtlichen Grundlagen für das Pilotprojekt durch eine höhere Instanz verunmöglicht.

Auch rund ein Jahr nach Beendigung des Pilotprojekts findet der Stadtrat dieses Anliegen nach wie vor wichtig und richtig. Drei Jahre nach Ausbruch der Corona-Pandemie und der damit verbundenen verstärkten Sichtbarkeit von Armut in den Lebensmittelschlangen hat sich die Situation von Menschen in prekären Notlagen nicht verbessert – im Gegenteil, mit Ausbruch des Kriegs in der Ukraine sind Politik und Gesellschaft mit neuen Krisen und Herausforderungen wie der Teuerung von Dingen des täglichen Bedarfs konfrontiert. Fachpersonen gehen davon aus, dass eine zunehmende Anzahl von Menschen, deren finanzielle Mittel noch knapper werden und die ihr Leben kaum oder nicht mehr selbstständig aus ihrem Erwerbseinkommen finanzieren können, auf Unterstützung angewiesen sein wird. Unverändert bleibt zudem die Tatsache, dass Menschen auch in der Stadt Zürich aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen oder weil sie mit den administrativen Anforderungen nicht klar kommen keine staatliche Unterstützung in Anspruch nehmen können oder wollen.

Vor diesem Hintergrund ist der Stadtrat von der Relevanz eines Pilotprojekts zur Schaffung einer Überbrückungshilfe für Ausländerinnen und Ausländer ohne gültigen Aufenthaltsstatus überzeugt, damit die Stadt dieser Personengruppe das in der Schweizerischen Bundesverfassung verankerte Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 35 Abs. 2 BV i. V. m. Art. 12 BV, SR 101) gewährleisten kann. Er erachtet es als seine Pflicht, dieses Grundrecht zu verwirklichen und Menschen in kurzfristigen Notsituationen die Hilfe zur Selbsthilfe in Form von bescheidenen finanziellen Mitteln sowie individueller Beratung zukommen zu lassen. Der Stadtrat begrüsst das Anliegen der Parlamentarischen Initiative auch deshalb, weil so die ersten Erkenntnisse aus der verkürzten Pilotphase im Jahr 2021 erweitert und vertieft werden können. Zudem können Erfahrungen aus den Städten Luzern (achtzehnmonatiges Pilotprojekt mit Start im September 2021) sowie Bern (zwölfmonatiges Pilotprojekt mit Start im Januar 2023) aufgenommen und so die Rahmenbedingungen eines neuen Pilotprojekts zur Schaffung einer Überbrückungshilfe für Ausländerinnen und Ausländer ohne gültigen Aufenthaltsstatus optimiert werden.

Der Stadtrat ist der Ansicht, dass die vorliegende Parlamentarische Initiative einen Kernbereich der Gemeindeautonomie betrifft, anerkennt jedoch die Tatsache, dass der Bezirksrat Zürich in seiner Entscheidung vom 9. Dezember 2021 (GE.2021.47) die Unrechtmässigkeit des Pilotprojekts «Wirtschaftliche Basishilfe» festgestellt hat. Es besteht daher das Risiko einer Anfechtung eines allfälligen Gemeinderatsentscheids zugunsten der vorliegenden Parlamentarischen Initiative und ein damit verbundener Gang durch die rechtlichen Instanzen. In einem solchen Fall könnte sich die Umsetzung des Pilotprojekts verzögern.

Die Erfahrungen aus der verkürzten Pilotphase des stadträtlichen Pilotprojekts «Wirtschaftliche Basishilfe» haben gezeigt, dass zuverlässige Aussagen bezüglich der konkreten finanziellen Auswirkungen kaum möglich sind. Es ist schwierig, das potenzielle Mengengerüst an



6 / 7

antragstellenden Personen abzuschätzen, zudem ist davon auszugehen, dass sich das Unterstützungsangebot zuerst etablieren muss, bevor es vollumfänglich zum Tragen kommen kann. Der Stadtrat hält es für sinnvoll, ein maximales Kostendach zu definieren.

Im Zusammenhang mit der Position der Minderheit ist im Übrigen darauf hinzuweisen, dass im Pilotprojekt «Wirtschaftliche Basishilfe» des Stadtrats die Personengruppe der abgewiesenen Asylsuchenden von einer Unterstützung ausgenommen waren. Ein Kriterium für den Bezug von Wirtschaftlicher Basishilfe war die vorgängig bestehende Unabhängigkeit, was auf abgewiesene Asylsuchende, die zuerst Asylfürsorge und dann Nothilfe beziehen können, nicht zutrifft.

4. Antrag der Kommission

Für die Mehrheit der SK SD steht die Stadt Zürich in einer verfassungsmässigen Verantwortung, den in der Stadt Zürich ansässigen Menschen in Notlagen in geeigneter Weise Hilfe zu leisten, unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status. Die vorgeschlagene Überbrückungshilfe wirkt nach Meinung der Mehrheit nach dem Prinzip der kurzfristigen Hilfe zur Selbsthilfe und verspricht, akute Notsituationen der Betroffenen zu überbrücken und zur Stabilisierung beizutragen. Die Erfahrungen mit der «Wirtschaftlichen Basishilfe» aus dem verkürzten Projekt des Stadtrats von 2021 deuten auf diesbezügliche Effekte hin. Um die Wirkungsweise in einem längeren Zeitraum zu überprüfen, soll nach dem Willen der Mehrheit ein wissenschaftlich begleitetes Pilotprojekt durchgeführt, beziehungsweise wiederaufgenommen werden, wie es mit der Parlamentarischen Initiative vorgeschlagen wird.

Die Minderheit der SK SD lehnt die Parlamentarische Initiative ab, da sie aus ihrer Sicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und – mit der Orientierung der Höhe der Überbrückungshilfe an der Asylfürsorge – dieses aktiv zu unterlaufen droht. Sie verweist im Weiteren auf den Beschluss des Bezirksrats vom 9. Dezember 2021 (GE.2021.47).

Referent zur Vorstellung des Berichts: Yves Henz (Grüne)

Die Mehrheit der SK SD beantragt dem Gemeinderat:

Der Parlamentarischen Initiative GR Nr. 2022/144 der SP-, Grüne- und AL-Fraktion vom 13. April 2022 wird wie folgt zugestimmt:

1. Um Notlagen zu vermeiden, wird gestützt auf Artikel 12 der Bundesverfassung ein Rahmenkredit von 2,4 Millionen Franken für ein dreijähriges Pilotprojekt zur Schaffung einer Überbrückungshilfe für Ausländerinnen und Ausländer ohne gültigen Aufenthaltsstatus bewilligt.
2. Die Auszahlung von Beiträgen wird zivilgesellschaftlichen Fachorganisationen übertragen, mit denen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden.



7 / 7

3. Überbrückungshilfe beziehende Personen leben seit mindestens fünf Jahren in der Schweiz und seit mindestens zwei Jahren in der Stadt Zürich.
4. Für die Auszahlung von Leistungen gelten folgende Richtlinien:
 - a. Die Überbrückungshilfe ist tiefer angesetzt als die Sozialhilfe. Sie orientiert sich an den Ansätzen der Asylfürsorge.
 - b. Die Unterstützung dient der Überbrückung von Notsituationen und ist auf sechs Monate beschränkt.
5. Dem Stadtrat wird die Kompetenz erteilt, weitere Voraussetzungen und Kriterien für den Bezug von Überbrückungshilfe für Ausländerinnen und Ausländer ohne gültigen Aufenthaltsstatus festzulegen, über die Aufteilung des Rahmenkredits auf Transferleistungen, Prozess- und Beratungskosten und eine externe Evaluation sowie über die einzelnen Objektkredite Beschluss zu fassen.

Die Minderheit der SK SD beantragt dem Gemeinderat:

Die Parlamentarische Initiative GR Nr. 2022/144 der SP-, Grüne- und AL-Fraktion vom 13. April 2022 wird abgelehnt.

Mehrheit: Yves Henz (Grüne), Referent; Präsident Marcel Tobler (SP), Walter Angst (AL), Martin Busekros (Grüne) i. V. von Anna-Béatrice Schmaltz (Grüne), Fanny de Weck (SP), Hannah Locher (SP), Ruedi Schneider (SP)

Minderheit: Vizepräsidentin Mélissa Dufournet (FDP), Referentin; Patrik Brunner (FDP), Susanne Brunner (SVP), Ronny Siev (GLP), Dr. Josef Widler (Die Mitte)

Abwesend: Sebastian Zopfi (SVP)

Für die SK SD

Präsident Marcel Tobler (SP)
Sekretär Philippe Wenger