



## Soziale Arbeit

Institut für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe

# Evaluation der Massnahmen zur Verbesserung der Lebens- situation besonders vulnerabler Gruppen in der Stadt Zürich:

## Evaluation des Pilotprojekts Wirtschaftliche Basishilfe

Zuhanden des Sozialdepartements der Stadt Zürich (SD)

**Monika Götzö, Prof. Dr., Dozentin und Institutsleiterin, Projektleiterin**

Institut für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe (IVGT)

**Eva Mey, Prof. Dr., Dozentin, Senior Researcher**

Institut für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe (IVGT)

**Kushtrim Adili, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Projektmitarbeiter**

Institut für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe (IVGT)

**Nina Brüesch, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Projektmitarbeiterin**

Institut für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe (IVGT)

Zürich, 01. September 2022

Wir bedanken uns an dieser Stelle bei den Verantwortlichen und den Mitarbeitenden des Sozialdepartements der Stadt Zürich für das Vertrauen, das sie uns durch den Auftrag entgegengebracht haben.

Bei der Geschäftsleitung, den Projektleitenden und den Berater:innen der Caritas Zürich, SRK Zürich, Isla Victoria und SPAZ bedanken wir uns für die informativen Gespräche, die Bereitstellung ihrer Unterlagen und die Vermittlung von Personen, welche die WBH in Anspruch genommen haben.

Besonders bedanken möchten wir uns bei den Menschen, die uns Einblick gegeben haben in ihre Lebenssituation und ihre Erfahrungen mit der WBH.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Grafikverzeichnis.....</b>	<b>4</b>
<b>1 Zusammenfassung.....</b>	<b>5</b>
<b>2 Ausgangslage.....</b>	<b>9</b>
2.1 Wirtschaftliche Basishilfe als Pilotprojekt der Stadt Zürich .....	9
2.2 Lebenslagen und Problemstellungen der Zielgruppen der WBH.....	10
<b>3 Ziele und Vorgehen Schlussbericht .....</b>	<b>13</b>
<b>4 Umsetzung der WBH.....</b>	<b>15</b>
4.1 Input (Konzept, Strukturen, Ressourcen).....	15
4.1.1 Leitplanken WBH.....	15
4.1.2 Struktur und Zusammenarbeit.....	25
4.2 Output (erbrachte Leistungen) .....	27
4.2.1 Kennzahlen zu erbrachten Leistungen .....	27
4.2.2 Beratungen.....	31
4.2.3 Zusammenarbeit in Bezug auf Triage .....	33
4.3 Outcome, Wirkung.....	34
4.3.1 Erreichung der Zielgruppen und Bearbeitung der Problemlagen .....	34
4.3.2 Auswirkungen auf die Arbeit der Organisationen.....	40
4.3.3 Risiken der WBH.....	41
4.3.4 Einbettung in die Angebotslandschaft.....	42
<b>5 Fazit in Bezug auf die Leitfragen der Evaluation .....</b>	<b>43</b>
5.1 Konnte die finanzielle Situation der adressierten Personen in prekären wirtschaftlichen Lebenslagen stabilisiert bzw. verbessert werden? .....	43
5.2 Konnte der Unterstützungsbedarf bei den jeweiligen Zielgruppen durch Beratung und weitere Triagen wirksam abgedeckt werden? Wenn nein, welches sind die Gründe dafür? .....	44
5.3 Inwiefern stellt die WBH eine wirksame Ergänzung der sozialen Angebotslandschaft in der Stadt Zürich dar? .....	46
<b>6 Empfehlungen .....</b>	<b>48</b>
<b>7 Literaturverzeichnis .....</b>	<b>52</b>

## Grafiksverzeichnis

Grafik 1: Aufenthaltsdauer in Zürich (aller Gesuchsstellenden in absoluten Zahlen) .....	16
Grafik 2: Finanzielle Überbrückungsleistungen im Durchschnitt.....	19
Grafik 3: Dauer der Unterstützung bewilligter Gesuche .....	21
Grafik 4: Ablehnungsgründe (mit Gesuchseinreichung) .....	23
Grafik 5: Ablehnungsgründe (ohne Gesuchseinreichung) .....	23
Grafik 6: Übersicht über alle Gesuche (bewilligt und unbewilligt) im Zeitverlauf .....	29
Grafik 7: Übersicht bewilligte Gesuche im Zeitverlauf.....	30
Grafik 8: Finanzielle Überbrückungsleistungen im Total .....	30
Grafik 9: Beratungsthemen (Anzahl Nennungen) .....	32
Grafik 10: Beratungsdauer im Total und im Durchschnitt .....	33
Grafik 11: Aufenthaltsstatus (Dossierträger:in) bewilligter Gesuche.....	34
Grafik 12: Aufenthaltsstatus nach Organisation (bewilligte Gesuche) .....	35
Grafik 13: Gründe für Nicht-Bezug von Sozialhilfe (Anzahl Nennungen) .....	36

# 1 Zusammenfassung

## *Fazit*

Die Evaluation der Daten zeigt, dass die Wirtschaftliche Basishilfe insgesamt ein sinnvolles und zielführendes Instrument darstellt, vulnerablen Gruppen Unterstützung zukommen zu lassen, die sie sonst nicht bzw. nicht risikolos erhalten können. Dazu gehören Working Poor (Einzelpersonen, Paare, Familien) mit geregelter Aufenthaltsstatus, die sich aufgrund der Koppelung von Sozialhilfebezug und Aufenthaltsstatus im Ausländer- und Integrationsgesetz AIG nicht an die Sozialhilfe wenden können, ohne ihren Aufenthaltsstatus zu gefährden, sowie Sans-Papiers, die keinen Zugang zu staatlicher Unterstützung haben, teilweise aber schon jahre- oder jahrzehntelang in der Schweiz und in der Stadt Zürich leben und arbeiten.

Die Wirtschaftliche Basishilfe schliesst eine bedeutsame Lücke in der Angebotslandschaft, indem sie Personen ausserhalb der Sozialhilfe einmalige wie mehrmalige, auf max. sechs Monate beschränkte finanzielle Unterstützung zukommen lässt, die mit professioneller Beratung und einer auf Nachhaltigkeit sowie rasche Notlinderung fokussierten Triage einhergeht.

Im Hinblick auf die trotz des frühzeitigen Abbruchs der Wirtschaftlichen Basishilfe erzielten Ergebnisse empfiehlt sich eine Wiederaufnahme unter gewissen Anpassungen bei der Umsetzung der Leitplanken.

## *Ausgangslage*

Bereits vor der Covid-19 Pandemie war die Lebenslage von vielen Working Poor durch finanzielle Engpässe und akute Notlagen gekennzeichnet. Die Covid-19 Pandemie und die damit verbundenen Massnahmen trafen daher Personen besonders stark, die bereits von Armut betroffen oder armutsgefährdet waren. Ihre bisherigen Routinen, mit einer prekären Lebenssituation zurecht zu kommen, wurden unterlaufen respektive verunmöglicht. Jobs in Niedriglohnssektoren wurden aufgekündigt und nach Ende der Pandemiemassnahmen nur teilweise wieder angeboten. Für Working Poor Familien, Alleinerziehende, Einzelpersonen und Paare bedeutete dies oftmals eine unmittelbare finanzielle Not, der sie durch die Aufnahme von Schulden entgegenzuwirken versuchten. Wer sich aufgrund des aufenthaltsrechtlichen Status B oder C nicht risikolos an die Sozialhilfe wenden konnte oder wer als Sans-Papier keinen Zugang zu staatlicher Unterstützung hatte, suchte niedrighschwellige Anlaufstellen für gratis Mahlzeiten, Lebensmittel- und Lebensmittelgutscheinabgaben auf. Die vom Sozialdepartement der Stadt Zürich in Auftrag gegebene Erhebung zu den Zielgruppen der Abgabestellen (s. [Schlussbericht](#) 2021) enthielt eine Reihe von Massnahmenempfehlungen, von denen einzelne im Anschluss umgesetzt wurden. Um deren Wirkung einschätzen zu können, wurde die ZHAW mit der Evaluation einer zentralen Massnahme beauftragt, der Evaluation des Pilotprojekts «Wirtschaftliche Basishilfe».

Die Wirtschaftliche Basishilfe wurde durch den Beschluss des Stadtrats vom 30. Juni 2021 (STRB Nr. 0690/2021) als Pilotprojekt angestossen und verfolgte zwei Ziele. Zum einen sollte die finanzielle Situation von Personen in prekären wirtschaftlichen Lebenslagen, die aufgrund ihres rechtlichen Aufenthaltsstatus gar nicht oder nicht risikolos Sozialhilfe in Anspruch

nehmen können, stabilisiert und verbessert werden. Zum anderen sollte die soziale Angebotslandschaft in der Stadt Zürich zur nachhaltigen Unterstützung von Personen in prekären wirtschaftlichen Lebenslagen wirksam ergänzt werden. Zu diesen gehören Working Poor, Einzelpersonen, Paare und Familien mit Aufenthaltsstatus B, C, F, B-Flüchtlinge sowie Sans-Papiers. Auch Sexarbeitende wurden während der Pandemie als besonders vulnerable Gruppe identifiziert (vgl. Götzö, Herzig, Mey, Adili, Brüesch & Hausherr, 2021; Brüesch, Herzig, Khater, Müller, Steiner, Tschumi, Trümpy, 2021) und wurden im Pilotprojekt ebenfalls adressiert.

Mit der Umsetzung der Wirtschaftlichen Basishilfe beauftragt waren vier Organisationen mit je abgrenzbaren Zielgruppen: *Caritas Zürich* mit Fokus auf Familien mit gültigem Aufenthaltsstatus, das *Schweizerische Rote Kreuz Kanton Zürich* (im Folgenden SRK Zürich) mit Fokus auf Einzelpersonen und Paare mit gültigem Aufenthaltsstatus, die Beratungsstelle für Sexarbeitende *Isla Victoria* des Vereins Solidara (im Folgenden Isla Victoria) mit Fokus auf Sexarbeitende mit gültigem Aufenthaltsstatus sowie die *Anlaufstelle SPAZ* mit Fokus auf Sans-Papiers. Die Wirtschaftliche Basishilfe, im Folgenden WBH, 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.

### *Ziele der Evaluation*

Das Ziel der Evaluation besteht in der Klärung von drei Leitfragen:

1. Konnte die finanzielle Situation von Personen in prekären wirtschaftlichen Lebenslagen stabilisiert bzw. verbessert werden?
2. Konnte der Unterstützungsbedarf bei den jeweiligen Zielgruppen abgedeckt werden? Falls nein oder nur teilweise: welches sind die Gründe dafür?
3. Inwiefern stellt die WBH eine wirksame Ergänzung der sozialen Angebotslandschaft in der Stadt Zürich dar?

### *Design und Methode*

Die Evaluation ist als summative Evaluation konzipiert und erarbeitete Erkenntnisse zur Umsetzung und Wirkung der WBH während der gesamten Laufzeit vom 01. Juli 2021 bis 30. April 2022<sup>1</sup>. Dazu wurden Input (Konzepte, Leitplanken, Ressourcen), Output (erbrachte Leistungen) sowie Outcome (Wirkung der WBH) untersucht. Die Datengrundlage bestand aus schriftlichen Quellen wie dem Stadtratsbeschluss Nr. 0690/2021 vom 30. Juni 2021, den Kurzkonzepten der WBH ausrichtenden Organisationen, den quantitativen Reportings der vier Organisationen, den qualitativen Reportings der vier Organisationen sowie aus zusätzlich erhobenen Daten aus Gesprächen mit Beratenden und Leitungspersonen der Organisationen sowie mit zwei Personen, welche WBH in Anspruch genommen haben.

<sup>1</sup> Die Evaluation umfasst keine rechtlichen Fragestellungen, sondern überprüft die Wirksamkeit des Pilotprojekts in Bezug auf die Lebenslage der Zielgruppen, konkret in Bezug auf die Stabilisierung der Lebenslage durch die finanzielle Überbrückungshilfe, die professionelle Beratung sowie auf Nachhaltigkeit und Notlinderung abzielende Triage an andere Fachstellen.

## *Ergebnisse*

Die Auswertung der Daten zeigt, dass die WBH insgesamt ein sinnvolles und zielführendes Instrument darstellt, besonders vulnerablen Gruppen Unterstützung zukommen zu lassen, die sie sonst nicht bzw. nicht risikolos erhalten können. Die Qualität der WBH besteht insbesondere in der Verbindung von finanzieller Überbrückungshilfe mit einer ganzheitlichen Beratung, welche die gesamte Lebenssituation in den Blick nimmt und auf dieser Basis eine sinnvolle und weiterführende Triage ermöglicht. Grundsätzlich können in jeder Zielgruppe zwei Untergruppen unterschieden werden, bei denen die WBH unmittelbar bzw. als Weichenstellerin zur Stabilisierung der Lebenslage beitragen konnte: Die eine Gruppe weist eine kurzfristige finanzielle Notsituation auf, die durch die finanzielle Unterstützung sowie durch die Beratung durch die WBH zeitnah aufgefangen werden kann. Die andere Gruppe lebt teilweise seit mehreren Jahren in äusserst prekären, mehrfach belastenden Lebenslagen, die durch das parallele Auftreten unsicherer Anstellungsverhältnisse, Erkrankung, ungünstigen Wohnverhältnissen, fehlenden Aus- und Weiterbildungen, prekärer familiärer Konstellation und rechtlicher Unsicherheit gekennzeichnet sind. Für diese Gruppe erweist sich die WBH als Einstieg in eine längerfristige Bearbeitung der Problemlagen, d.h. die WBH legt Grundlagen und stellt Weichen für nachfolgende Unterstützungen und wirkt damit vorbereitend auf die Stabilisierung der Lebenslagen ein.

Die WBH hat durch die Verbindung von Finanzhilfe mit Beratung teilweise Personen erreicht, die zuvor noch nie eine Beratung in Anspruch genommen hatten und damit zum ersten Mal im städtischen Unterstützungsnetz Anschluss fanden (v.a. Caritas Zürich und SRK Zürich).

Als Schwäche der WBH erwiesen sich bei allen Zielgruppen (mehr oder weniger ausgeprägt) die Leitplanken als relativ fixe Kriterien zur Regulierung der Bezugsberechtigung und -dauer. Bei allen Zielgruppen zeigte sich, dass die Beschränkung der Unterstützung auf sechs Monate vor allem für die Beratung in komplexen Problemlagen zu kurz war, um Lebenssituationen zu stabilisieren. Ebenso erwies sich die maximal vorgesehene Höhe der ausgerichteten finanziellen Unterstützung als teilweise zu tief, um die finanzielle Situation über längere Zeit zu entlasten. Die Leitplanke Verankerung in der Schweiz und in der Stadt Zürich erwies sich als nicht ausreichend flexibel handhabbar und damit vor allem für Sexarbeitende und Sans-Papiers nur teilweise passend auf ihre reale Lebenssituation zugeschnitten. Die Höhe der Beiträge wurde zwar im Rahmen der Ergänzung der Asylfürsorge in der Stadt Zürich durch eine Pauschale für Soziale Teilhabe per Januar 2022 etwas nach oben korrigiert. Doch bedeuteten die in der zweiten Phase knapper vorhandenen Gelder, dass diese Anpassungsmöglichkeiten nicht voll ausgeschöpft werden konnten.

Herausfordernd war der vorläufige Stopp der WBH sowie das früher als geplant durchgesetzte Ende der WBH aufgrund der Bezirksratsbeschlüsse vom 16. November 2021 und 9. Dezember 2021. Dies löste bei den Zielgruppen sowie bei den Organisationen Unsicherheit aus. Die Zielgruppen meldeten sich teilweise nicht mehr und warteten ab, die Organisationen ihrerseits informierten nicht mehr respektive versuchten gegen Ende des Projekts, die laufenden Fälle so gut wie möglich abzuschliessen.

Eine zusätzliche Herausforderung bestand für die Organisationen in der notwendigen personellen Flexibilität während der zwei Projektphasen. Zwei Organisationen änderten zwischen der ersten und der zweiten Phase die personelle Besetzung und/ oder die Anbindung ans Team. So wechselte Isla Victoria von einer fest angestellten Person auf eine Springerin und beim SRK Zürich übernahm jemand aus dem Sozialteam die Ausrichtung der WBH, was davor eine extra dafür angestellte Person bearbeitet hatte. Bei SPAZ und Caritas Zürich reichten die

personellen Ressourcen<sup>2</sup> teilweise nicht aus, um dem Anstieg der Gesuche oder der Komplexität der Problemlagen (und damit des höheren Beratungsbedarfs) gerecht zu werden. Die WBH schliesst sowohl durch die kurzzeitige wie auch durch die mittelfristige, auf sechs Monate beschränkte finanzielle Überbrückungshilfe mit der parallel dazu angebotenen professionellen Beratung und einer auf Nachhaltigkeit sowie rasche Notlinderung fokussierten Triage eine bedeutsame Lücke in der Angebotslandschaft für Personen ausserhalb der Sozialhilfe.

### *Empfehlungen*

Die Evaluation schliesst mit fünf Empfehlungen. Im Hinblick auf die trotz des frühzeitigen Abbruchs der WBH erzielten Ergebnisse empfiehlt sich erstens eine *Wiederaufnahme der WBH* mit personell sowie finanziell ausreichend ausgestatteten Ressourcen. Zweitens wird eine *stärkere Ausrichtung der Leitplanken an den Lebens- und Problemlagen der Betroffenen und die Nutzung von ausformulierten Spielräumen* empfohlen. Die dritte Empfehlung fokussiert auf die *Erhöhung der Erreichbarkeit der Zielgruppen durch vertrauensbildende Massnahmen*. Als vierte Empfehlung ist die *Stärkung der Zusammenarbeit innerhalb der Angebotslandschaft* zur breiteren Abstützung der WBH formuliert. Die letzte Empfehlung befasst sich mit *flankierenden sozialpolitischen Massnahmen ergänzend zur WBH*, um zwei grundsätzliche Problematiken der Zielgruppen nachhaltig anzugehen. Dazu gehört die Entflechtung von Sozialhilfebezug und Aufenthaltsrecht im AIG sowie die rechtliche Anerkennung von Sans-Papiers, die (je nach Familiensituation) seit fünf bzw. zehn Jahren in der Schweiz leben.

<sup>2</sup> Der Stadtratsbeschluss Nr. 0690/2021 vom 30. Juni 2021 legte fest, dass vom Gesamtbetrag von 2 Mio. maximal 300'000 für die Prozesskosten (Beratung, Administration, Leitung) verwendet werden dürfen. Die Organisationen schätzten in ihren Offerten zu Projektbeginn den Aufwand auf ca. 40% und legten diese Zahl als Richtgrösse fest.



## 2 Ausgangslage

### 2.1 Wirtschaftliche Basishilfe als Pilotprojekt der Stadt Zürich

Die Covid-19 Pandemie und die damit verbundenen Massnahmen trafen diejenigen Personen besonders stark, welche bereits von Armut betroffen oder davon bedroht waren. Unter anderem manifestierte sich die teilweise rasch erfolgte Prekarisierung von Lebenslagen in der sichtbaren Nachfrage nach gratis Mahlzeiten, Lebensmittel- und Lebensmittelgutscheinabgaben durch verschiedene private Organisationen der Stadt Zürich. Um die pandemiebedingten Auswirkungen auf besonders vulnerable Gruppen besser verstehen zu können, erteilte das Sozialdepartement der Stadt Zürich der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) im November 2020 den Auftrag für eine Datenerhebung zu den pandemiebedingten, kostenlosen Mahlzeiten-, Lebensmittel- und Lebensmittelgutscheinabgaben in der Stadt Zürich. Die Erhebung wurde zwischen Dezember 2020 und Februar 2021 durchgeführt, der entsprechende [Schlussbericht](#) wurde im April 2021 zuhanden der Auftraggeberin fertiggestellt und enthielt eine Reihe von Massnahmenempfehlungen, von denen einzelne im Anschluss umgesetzt wurden. Um deren Wirkung einschätzen zu können, wurde die ZHAW mit der Evaluation einer zentralen Massnahme beauftragt, der Evaluation des Pilotprojekts «Wirtschaftlichen Basishilfe».

Die Wirtschaftliche Basishilfe wurde durch den [Stadtratsbeschluss Nr. 0690/2021](#) vom 30. Juni 2021 als Pilotprojekt angestossen. Das Pilotprojekt verfolgte zwei Ziele: Einerseits sollte die finanzielle Situation von Personen in prekären wirtschaftlichen Lebenslagen, die im Kontext der Covid-19 Pandemie als besonders vulnerable und armutsgefährdete Personen identifiziert werden konnten, stabilisiert und verbessert werden. Andererseits sollte die soziale Angebotslandschaft in der Stadt Zürich zur nachhaltigen Unterstützung von Personen in prekären wirtschaftlichen Lebenslagen wirksam ergänzt werden. Im Fokus des Pilotprojekts Wirtschaftliche Basishilfe (im Folgenden WBH) standen Einzelpersonen, Paare und Familien, die aufgrund der Koppelung von Sozialhilfebezug mit Sanktionen beim Aufenthaltsrecht im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) nicht ohne Risiko Leistungen der Sozialhilfe in Anspruch nehmen können sowie Personen, die aufgrund ihres irregulären Aufenthaltsstatus kein Anrecht auf staatliche Unterstützung haben. Dazu gehören Sans-Papiers und Menschen mit einem Aufenthaltsstatus C, B, F oder B-Flüchtling<sup>3</sup>, die zwar Anspruch auf Sozialhilfe/ Asylfürsorge haben, jedoch aufgrund der erwähnten Verknüpfung von Sozialhilfebezug und Aufenthaltsrecht im AIG keine Sozialhilfe beziehen. Auch Sexarbeitende wurden während der Pandemie als besonders vulnerable Gruppe identifiziert (vgl. Götzö et al., 2021; Brüesch et al., 2021) und finden sich in beiden Zielgruppen. Daher wurden Sexarbeitende ebenfalls im Pilotprojekt adressiert. Als Grundvoraussetzung für eine Bezugsberechtigung gilt die Dauer des Aufenthalts in der Schweiz von fünf Jahren sowie mindestens zwei Jahren Wohndauer in der Stadt Zürich. Die Grundlage für die Umsetzung des Pilotprojekts WBH bildet der Stadtratsbeschluss vom 30. Juni 2021 (STRB Nr. 0690/2021). Im Rahmen von 2 Millionen Franken bewilligte der Stadtrat die Einführung des Projekts ab Juli 2021 bis Ende Dezember 2022.

<sup>3</sup> Personengruppen aus dem Asyl- und Fluchtbereich werden nur dann durch WBH unterstützt, wenn sie bereits seit längerem von der Sozialhilfe bzw. der Asylfürsorge abgelöst sind, d.h. wenn sie wirtschaftlich selbständig waren und eine Perspektive besteht, dass sie ihren Lebensunterhalt nach der überbrückenden Unterstützung durch WBH wieder selbständig finanzieren können.

Mit der Umsetzung beauftragt waren vier NGOs, die jeweils auf eine abgrenzbare Zielgruppe fokussierten: Der Verein Caritas Zürich, welcher die WBH an Ausländerinnen und Ausländer mit gültigem Aufenthaltsstatus ausrichtete, fokussierte auf Familien, während der Verein Schweizerisches Rotes Kreuz Kanton Zürich (SRK Zürich) Einzelpersonen und Paare adressierte, die einen gültigen Aufenthaltsstatus vorweisen können. Sexarbeitende mit gültigem Aufenthaltsstatus konnten bei der Beratungsstelle Isla Victoria des Vereins Solidara die WBH in Anspruch nehmen und Menschen ohne gültige Aufenthaltsbewilligung bei der Anlaufstelle für Sans-Papiers Zürich SPAZ. Die Aufteilung auf die vier Zielgruppen sollte den Organisationen ermöglichen, Mehrfachbezüge von Beginn an auszuschliessen sowie mehrheitlich auf bekannte Klientinnen und Klienten zu fokussieren, so dass u.a. der Bezug zu Zürich sowie die vorgesehene Begleitberatung zielgruppenspezifisch erfolgen konnte.

Am 15. Juli 2021 wurde gegen den Stadtratsbeschluss vom 30. Juni 2021 eine Aufsichtsbeschwerde beim Bezirksrat eingereicht, worauf dieser im Rahmen dieses aufsichtsrechtlichen Verfahrens am 16. November 2021 im Sinne einer vorsorglichen Massnahme den Stadtrat anwies, keine weiteren Gelder im Rahmen der WBH ausbezahlen, bis das Verfahren abgeschlossen ist. Gegen diesen Entscheid wollte der Stadtrat Rekurs einreichen, welcher jedoch aufgrund des Beschlusses des Bezirkesrates vom 09. Dezember 2021, den Stadtratsbeschluss aufzuheben, hinfällig geworden ist. Weil der Bezirksrat einem allfälligen Rekurs die aufschiebende Wirkung entzogen hatte, mussten die Auszahlungen zur Finanzierung der WBH durch die Stadt Zürich per sofort gestoppt werden. Gegen den Entscheid des Bezirkesrats wollte der Stadtrat laut Ankündigung am 20. Dezember 2021 Rekurs beim Regierungsrat einreichen. Die entsprechende Rekurschrift wurde am 05. Januar 2022 verabschiedet, wurde jedoch aufgrund eines Fehlers in der Stadtkanzlei nicht fristgerecht der Post übergeben. Aufgrund der Nichteinhaltung der Rekursfrist sah sich der Stadtrat gezwungen, den Rekurs zurückzuziehen, das Pilotprojekt WBH wurde gestoppt.

Nach dem Stopp der Auszahlungen der WBH mit städtischen Geldern hatten sich die reformierte und die katholische Landeskirche zwischenzeitlich bereit erklärt, mit einem Kostendach von 200'000.- einzuspringen (100'000.- reformierte Kirchgemeinde Stadt Zürich, je 50'000.- Katholisch Stadt Zürich und katholische Kirche Kanton Zürich). Nach der Medienmitteilung des Stadtrates vom 04. Februar 2022 zum Stopp des Pilotprojektes konnten die beteiligten Organisationen bis Ende April 2022 durch die Finanzierung der Kirchen doch noch WBH an die Betroffenen auszahlen. Damit war ein ansatzweise geordneter Ausstieg aus dem Pilotprojekt möglich.

Im Evaluationsbericht wird entlang den Ereignissen in eine erste und eine zweite Projektphase unterschieden. Die erste Phase meint die Zeitspanne, in der die WBH bis zum Inkrafttreten des Beschlusses des Bezirkesrates mit städtischen Geldern finanziert wurde (01.07.2021 bis 09.12.2021). Die zweite Phase umfasst die Fortführung des Pilotprojekts (10.12.2021 bis 30. April 2022) mit Geldern der reformierten und katholischen Landeskirchen.

## 2.2 Lebenslagen und Problemstellungen der Zielgruppen der WBH

Um die Arbeit der Organisationen besser kontextualisieren zu können, werden die grundsätzlichen Problemlagen der Zielgruppen kurz beschrieben. Die Beschreibung orientiert sich an den Ergebnissen aus der Studie zu den Lebensmittelabgaben (Götzö et al. 2021) sowie aus der Studie zu Sexarbeitenden (Brüesch et al. 2021). Im Kapitel Umsetzung der WBH wird auf

dieser Basis sichtbar, wie sich die Problemlagen weiterentwickelt haben respektive welche Personen schliesslich mit welchen Bedürfnissen die WBH in Anspruch genommen haben.

*Armutsbetroffene Familien, Paare und Einzelpersonen mit Aufenthaltsstatus B, C, F (vorläufig aufgenommene Ausländer:innen und Flüchtlinge) und B-Flüchtlinge (anerkannte Flüchtlinge mit Asylgewährung)<sup>4</sup>*

In dieser Zielgruppe finden sich armutsbetroffene Familien, Paare und Einzelpersonen, die bereits vor der Covid-19 Pandemie mit ihrem Erwerbseinkommen knapp über oder als Working Poor knapp unter dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum lebten und keine Sozialhilfe beziehen, auch wenn sie Anrecht darauf hätten. Aus Angst, den Aufenthaltsstatus zu gefährden, versuchten diese Armutsbetroffenen vor der Pandemie, ihre finanzielle Lebensgrundlage aus verschiedenen Einkommensquellen und mithilfe ihres sozialen Netzwerks zu sichern. Das Einkommen erwarben diese Familien oder Einzelpersonen entweder im Niedriglohnsektor und oft in prekärer Anstellung (Hilfsarbeit, unsicheres Anstellungsverhältnis, wechselnde Pensen, Stundenlohn) oder als Selbständigerwerbende. Seit der Pandemie verschlechterte sich die Einkommenssituation dieser Personengruppe teils massiv in Folge von Verlust der Arbeit oder Reduktion des Pensums und wurde durch das Aufbrauchen eigener (knapper) finanzieller Ressourcen oder durch Auflaufen von Schulden im eigenen Netzwerk oder bei Aussenstehenden noch belasteter. Dringende Ausgaben wie Mieten, Zahnarztrechnungen, Krankenkassenprämien etc. bedeuteten eine enorme Belastung für das ohnehin zu knappe Budget (vgl. Götzö et al. 2021, S. 23-24).

Armutsbetroffene Familien mit einem gültigen Aufenthaltsstatus B, C sowie anerkannte B-Flüchtlinge und F (vorläufig aufgenommene Ausländer:innen und Flüchtlinge) konnten sich für die WBH bei der Caritas Zürich melden. Einzelpersonen oder Paare mit gültigem Aufenthaltsstatus B, C, F meldeten sich beim SRK Zürich an.

*Sexarbeitende (mit Aufenthaltsstatus B und C oder Sans-Papiers)*

Der Aufenthaltsstatus von Sexarbeiter:innen variiert allgemein zwischen papierlos, 90-Tage-Visum für EU-Bürger\*innen, Niederlassung B und C sowie Schweizer Staatsbürgerschaft. Die in der WBH adressierte Gruppe bezieht sich jedoch auf Sexarbeitende mit Aufenthaltsstatus B und C oder sie sind Sans-Papiers. Je unsicherer der Aufenthaltsstatus ist, umso prekärer gestaltet sich die Lebenslage. Papierlose haben keinen Zugang zu sozialversicherungs- oder sozialhilferechtlicher Unterstützung in der Schweiz. Niedergelassene melden sich häufig nicht bei der Sozialhilfe an, weil sie ausländerrechtliche Konsequenzen befürchten oder ihre Erwerbstätigkeit nicht öffentlich deklarieren wollen. Durch die Pandemie wurde die an sich schon herausforderungsreiche Lebenslage weiter prekariert. Viele Sexarbeitende konnten ihr Leben und ihre Ausgaben unter normalen Bedingungen knapp bewältigen, waren dann durch Lockdown und Prostitutionsverbot von ihrer Erwerbsquelle abgeschnitten (vgl. Götzö et al. 2021, S. 30-31; Brüesch et al., 2021). Nach Beendigung der Massnahmen war es möglich, die bisherige Erwerbsarbeit wieder aufzunehmen, allerdings scheinen die Erwerbsmöglichkeiten nicht mehr das vorpandemische Niveau zu erreichen (Q5, Q10). Sexarbeiter:innen haben häufig Betreuungspflichten und unterstützen Familien und Verwandte im Herkunftsland oder

<sup>4</sup> Personengruppen aus dem Asyl- und Fluchtbereich werden wie bereits erwähnt nur dann durch WBH unterstützt, wenn sie bereits seit längerem von der Sozialhilfe bzw. der Asylfürsorge abgelöst sind, d.h. wenn sie wirtschaftlich selbständig waren und eine Perspektive besteht, dass sie ihren Lebensunterhalt nach der überbrückenden Unterstützung durch WBH wieder selber finanzieren können.

vor Ort finanziell. Teilweise sind sie die einzigen Familienmitglieder mit einem halbwegs regelmässigen Einkommen. Der finanzielle Druck ist sehr hoch (vgl. Brüesch et al., 2021).

Sexarbeitende wurden in der WBH durch Isla Victoria (Solidara) adressiert, jene ohne legaler Aufenthaltsstatus durch die SPAZ.

### *Sans-Papiers*

Zur Gruppe der Sans-Papiers gehören tendenziell eher mehr Frauen als Männer. Sie haben alle keinen legalen Aufenthaltsstatus in der Schweiz und damit auch keine rechtliche Absicherung gegen Unfall, Krankheit, Jobverlust, Ausbeutung, Gewalt etc. Viele von ihnen leben jedoch schon jahrelang in der Schweiz, ihre Kinder gehen zur Schule. Die Erwerbssituation von Sans-Papiers ist prekär. Sie arbeiten in irregulären Kontexten und im Stundenlohn. Das Einkommen ist klein, maximal ca. 1'500.- pro Monat. Durch dieses tiefe Einkommen haben sie kaum Vermögen. Sie arbeiten vor allem in privaten Haushalten als Putzpersonal, Haushalthilfen oder Care-Worker:innen. Andere Branchen sind Gastronomie und Bau. Weitere Belastungen für die Lebenssituation sind oftmals prekäre Wohnverhältnisse. Da Sans-Papiers selten krankenversichert sind, haben sie einen eingeschränkten Zugang zum Gesundheitssystem. Dies kann infolge Krankheit oder Schwangerschaft zu neuen Problematiken führen. Durch die Covid-19 Pandemie und die damit verbundenen Massnahmen verloren Sans-Papiers, die in der Gastronomie oder in privaten Haushalten arbeiteten, oftmals sofort ihre Erwerbsarbeit. Da aufgrund des tiefen Einkommens kaum Vermögen vorhanden war, war die Not unmittelbar. Nach Beendigung der Massnahmen konnten zwar wieder Erwerbsmöglichkeiten erschlossen werden, allerdings konnte das an sich schon sehr tiefe Einkommensniveau kaum mehr erreicht werden (vgl. Götzö et al. 2021, S. 34-35).

Sans-Papiers wurden in der WBH durch die Anlaufstelle SPAZ adressiert.

### 3 Ziele und Vorgehen Schlussbericht

Die Evaluation der Umsetzung des Pilotprojekts hatte zum Ziel, die Ausrichtung der WBH in allen vier Organisationen für die jeweils spezifische Zielgruppe zu untersuchen und dabei zielgruppenspezifische Unterschiede wie Gemeinsamkeiten zu berücksichtigen.

Folgende Leitfragen standen im Zentrum der Evaluation der WBH:

- *Leitfrage 1:* Konnte die finanzielle Situation von Personen in prekären wirtschaftlichen Lebenslagen stabilisiert bzw. verbessert werden?
- *Leitfrage 2:* Konnte der Unterstützungsbedarf bei den jeweiligen Zielgruppen abgedeckt werden? Falls nein oder nur teilweise: welches sind die Gründe dafür?
- *Leitfrage 3:* Inwiefern stellt die WBH eine wirksame Ergänzung der sozialen Angebotslandschaft in der Stadt Zürich dar?

Die Bearbeitung der Fragestellungen sowie die Ziele der Evaluation legten nahe, für die Evaluation ein multiperspektivisches Vorgehen zu wählen, welches die Ebenen *Input*, *Output* und *Outcome* umfasst:

- *Input: Wie wurde vorgegangen, welche Richtlinien/ Leitplanken wurden wie umgesetzt und welche Ressourcen waren notwendig?*  
Datengrundlagen: Stadtratsbeschluss Nr. 0690/2021 vom 30. Juni 2021, Kurzkonzepte der WBH ausrichtenden Organisationen, quantitative Reportings der vier Organisationen, qualitative Reportings der vier Organisationen, Gespräche mit Beratenden und Leitungspersonen der Organisationen sowie der Projektleitung aus dem Sozialdepartement
- *Output, erbrachte Leistungen: Wie viele Auszahlungen wurden vorgenommen, zu welchen Themen wurden Beratungsgespräche durchgeführt?*  
Datengrundlagen: Quantitative Reportings der vier Organisationen, qualitative Reportings der vier Organisationen, Gespräche mit Beratenden und Leitungspersonen der Organisationen
- *Outcome, Wirkung der Massnahmen: Wurden die Ziele der WBH erreicht?*  
Datengrundlagen: Qualitative Reportings der vier Organisationen, Gespräche mit Beratenden und Leitungspersonen der vier Organisationen, Gespräche mit Betroffenen

Der vorliegende Schlussbericht hat im Sinne einer *summativen Evaluation* zum Ziel, Erkenntnisse zur Umsetzung der WBH während der gesamten Laufzeit vom 01. Juli 2021 bis 30. April 2022 darzustellen. Das Fazit bezieht sich auf die Leitfragen der Evaluation und umfasst Aussagen zum bisherigen Grad der Zielerreichung, zu bisherigen positiven Effekten sowie entdeckten Lücken, die auch durch die WBH nicht aufgefangen oder abgemildert werden konnten.

Der Schlussbericht basiert insgesamt auf folgendem Datenmaterial:

- Unterlagen, die von der Stadt Zürich zur Verfügung gestellt wurden (Beschluss des Stadtrates)
- Kurzkonzepte der WBH ausrichtenden Organisationen
- Qualitative und quantitative Reportings nach 4 Monaten (Anfang November 2021) bzw. zum Ende des Pilotprojekts nach 10 Monaten (Anfang Mai 2022)
- Leitfadengestützte Interviews mit Bernhard Jurman und Katrin Bickel (Caritas Zürich), Nora Schweizer (SRK Zürich), Bea Schwager und Martina Bundi (SPAZ) sowie

Beatrice Bänninger (Solidara, Isla Victoria) zu Erfahrungen und Herausforderungen bei der Umsetzung der WBH

- Interviews mit Adressat:innen nach Ende der Auszahlungen (N=2)
- Nachgefragte Fallbeschriebe bei Isla Victoria

Die qualitativen Daten wurden mit Fokus auf die Evaluationsfragen inhaltsanalytisch (vgl. Kuckartz 2022) ausgewertet. Die im Rahmen der quantitativen Reportings erhobenen Daten wurden explorativ und deskriptiv ausgewertet, thematisch geordnet und grafisch dargestellt. Die Zusammenfassung der quantitativen Analyse wird jeweils durch erläuternde Zusatzinformationen der Organisationen aus den qualitativen Reportings oder Gesprächen ergänzt.

## 4 Umsetzung der WBH

Im Folgenden wird die Umsetzung der WBH pro Organisation und Zielgruppe auf der Basis der erhobenen Daten vorgestellt. Um die Umsetzung anschliessend bewerten zu können, werden die Daten entlang den drei Evaluationsebenen Input, Output und Outcome gegliedert und nehmen die Evaluationsfragen aus dem Auftrag auf.

In den Ausführungen werden die Quellen, auf die sich die Aussagen beziehen, jeweils mit folgenden Abkürzungen benannt:

- Q1 Quantitative Reportings (Phase 1 und Phase 2)
- Q2 Qualitative Reportings 1. Phase
- Q3 Qualitative Reportings 2. Phase
- Q4 Interview mit Bernhard Jurman und Karin Bickel (Caritas Zürich)
- Q5 Interview mit Nora Schweizer (SRK Zürich)
- Q6 Interview mit Bea Schwager und Martina Bundi (SPAZ)
- Q7 Interview mit Beatrice Bänninger (Solidara)
- Q8 Schriftliche Projektunterlagen der Auftraggeberin (STRB Nr. 0690/2021)
- Q9 Interviews mit Betroffenen
- Q10 Nachgefragte Fallbeschriebe Isla Victoria

### 4.1 Input (Konzept, Strukturen, Ressourcen)

Zu den *Inputs* gehören die Konzepte der WBH und damit besonders die Leitplanken, die Organisation der Umsetzung sowie die dafür aufgewendeten personellen und finanziellen Ressourcen.

#### 4.1.1 Leitplanken WBH

Der Beschluss des Stadtrats vom 30. Juni 2021 Nr. 690/2021 definierte Leitplanken zur Ausrichtung der Wirtschaftlichen Basishilfe, die als Voraussetzung für die Leistung von Finanzhilfen erfüllt sein müssen. Diese Leitplanken gaben den Organisationen einen Rahmen für die Umsetzung des Pilotprojekts vor. Innerhalb dieses Rahmens verfügten die Organisationen über einen gewissen Spielraum, um auf die spezifischen Situationen der Zielgruppen angemessen eingehen zu können. Für alle Zielgruppen galt, dass kein Rechtsanspruch auf Wirtschaftliche Basishilfe bestand.

#### *Leitplanke 1: Verankerung in der Stadt Zürich*

Die erste Leitplanke regelte die Anspruchsberechtigung. Die Zielgruppen mussten, um WBH zu erhalten, mindestens fünf Jahre in der Schweiz leben und davon mindestens zwei Jahre in der Stadt Zürich wohnhaft und wo nicht nachweisbar der betreffenden Organisation bekannt sein.

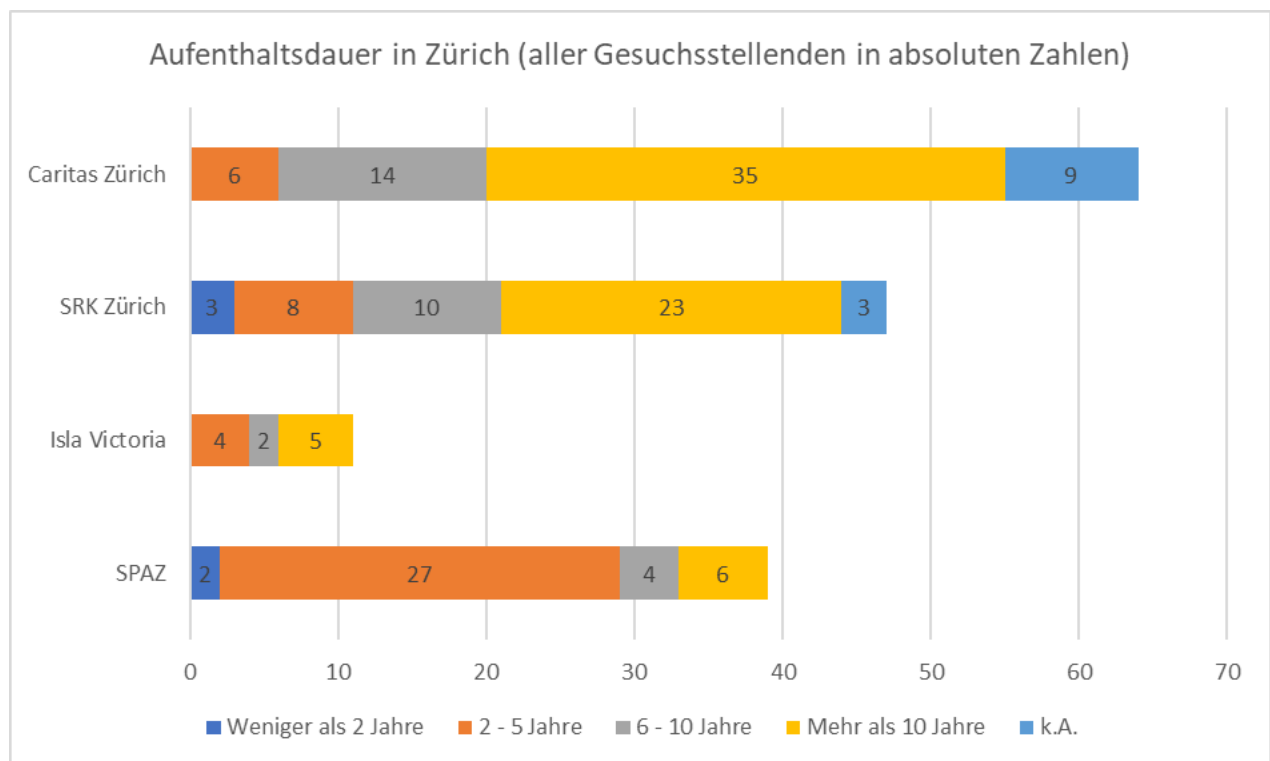
Evaluationsergebnis: Die Leitplanke Verankerung in der Stadt Zürich erwies sich je nach Zielgruppe unterschiedlich sinnvoll.

Die quantitativen Daten der Organisationen zeigen ein teilweise überraschendes Bild: *Die Aufenthaltsdauer in der Stadt Zürich* beträgt bei der Zielgruppe der Caritas Zürich mit knapp

über 70% mehr als zehn Jahre. Ebenfalls seit mehr als zehn Jahren lebt ein Drittel der vom SRK Zürich bewilligten Gesuchstellenden in der Stadt Zürich. Das heisst, dass ein bedeutender Teil der Zielgruppen von Caritas Zürich und SRK Zürich schon sehr lange in der Schweiz und in Zürich lebt. Es wurden in beiden Organisationen deutlich weniger Beitragszahlungen an Personen ausgerichtet, welche erst zwei bis fünf Jahre in der Stadt Zürich wohnen.

Etwas anders präsentieren sich die Zahlen bei Sexarbeitenden und Sans-Papiers: Bei Isla Victoria sind die Zahlen ausgeglichen, es wurden ungefähr gleich viele Personen mit Wohnort Stadt Zürich unterstützt, die zwischen zwei bis fünf Jahren bzw. seit mehr als zehn Jahren hier leben.

Die Aufenthaltsdauer in der Stadt Zürich bei den von SPAZ unterstützten Sans-Papiers liegt am häufigsten (74%) zwischen zwei und fünf Jahren.



Grafik 1: Aufenthaltsdauer in Zürich (aller Gesuchstellenden in absoluten Zahlen)

Für Familien und Einzelpersonen mit gültiger Aufenthaltsbewilligung wurde die Verankerung in der Schweiz und in der Stadt Zürich von Caritas Zürich und SRK Zürich als sinnvoll und umsetzbar beurteilt, da ein Grossteil ihrer Zielgruppe diese Leitplanke erfüllen konnte. Für die Zielgruppe der Sans-Papiers zeigte sich die Aufenthaltsdauer und bei Sexarbeitenden die generelle Erfüllung der Leitplanke Verankerung in der Stadt Zürich als problematische Hürde, die wenig mit der Lebensrealität korrespondiert. Sexarbeitende haben ihren rein formellen Wohnort oft aus Kostengründen ausserhalb der Stadt Zürich, teilweise leben ihre Kinder dort. Sie arbeiten jedoch in der Stadt und halten sich seit Jahren hier auf. So waren einige Sexarbeitende per Definition von der WBH ausgeschlossen, obwohl der Lebensmittelpunkt die Stadt Zürich ist (Q2, Q3, Q7). Bei den aufgeführten Gesuchen ohne Angaben (k.A.) handelt es sich um abgelehnte Gesuche.



## Leitplanke 2: Subsidiarität

Die WBH wird dann ausgerichtet, wenn keine anderen Unterstützungsleistungen geltend gemacht werden oder diese durch die Koppelung von Aufenthaltsrecht und Sozialhilfebezug nicht risikolos bezogen werden können.

Evaluationsergebnis: Die Leitplanke der Subsidiarität erwies sich gemäss den qualitativen Daten (Q2, Q3) sowie den Gesprächen mit den Organisationen (Q4, Q5, Q6, Q7) als insgesamt sinnvoll und konnte von den Fachpersonen so umgesetzt werden. Die Umsetzung bedurfte teilweise eines höheren Abklärungsaufwands (Einforderung Unterlagen und gezielte Rückfragen).

Der Grundsatz der Subsidiarität in der Sozialhilfe bedeutet, dass Hilfe nur dann gewährt wird, wenn und soweit die bedürftige Person sich nicht selber helfen kann oder wenn Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist (vgl. [Subsidiaritätsprinzip in der Sozialhilfe | Kanton Zürich \(zh.ch\)](#)). Der Stadtratsbeschluss Nr. 0690/2021 vom 30. Juni 2021 sah zur Sicherstellung des Subsidiaritätsprinzips vor, dass die Organisationen die Anträge auf WBH prüfen und dabei abklären, ob ein Anspruch auf andere bzw. vorgelagerte Unterstützungsleistungen besteht. Wenn dies zutrifft, wird keine WBH geleistet. Wie weiter unten ausgeführt wird, führte die Leitplanke Subsidiarität zu einem grossen Anteil der Ablehnungen, teilweise sogar vor Gesuchseinreichung (S. 21 ff). So führte ein zu hohes Einkommen, ein zu geringes Defizit im Haushaltsbudget, bereits Sozialhilfebezug, die Zuständigkeit einer anderen WBH ausrichtenden Organisation, grosse Ersparnisse oder bereits Bezug der AHV-Rente zur Ablehnung von Gesuchen.

Neben der Ablehnung stellte die Triage eine weitere Möglichkeit dar, die Leitplanke Subsidiarität umzusetzen. Dies war in den Fällen angezeigt, in denen Dritte zuständig waren. Personen, deren Gesuch nicht bewilligt wurde, wurden an andere Organisationen wie Infodona für Beratung und Unterstützung weiterverwiesen. Während der WBH wurden dann weitere Finanzquellen durch die Beratenden der Organisationen erschlossen, wenn der finanzielle Bedarf nicht durch die WBH allein gedeckt werden konnte. Oder die Organisationen zeigten den Zielgruppen Möglichkeiten auf, wo sie selbst einen Antrag auf Finanzierung, beispielsweise für Möbel, stellen konnten. Nach Ende der WBH wurde ebenfalls weiter triagiert, beispielsweise an die SOD zur Übernahme der Krankenkassenprämien.

Die Umsetzung der Subsidiarität war gemäss Mitarbeitenden der Organisationen den Zielgruppen gegenüber teilweise schwierig zu begründen. Die Regelung, was durch die WBH übernommen werden konnte und was nicht, war in manchen Fällen anspruchsvoll zu kommunizieren und zu begründen. Die WBH übernahm die konkreten Defizite im Budget aufgrund der Berechnung des Haushaltsbudgets (Grundbedarf, Krankenkassenprämie, Miete) oder finanzierte im Sinne einer Überbrückungsleistung einzelne Finanzbedarfe. In der Regel waren darin jedoch keine extra Kosten wie Mietausstände, Ausweise, ausstehende Zahnarztrechnungen etc. enthalten. Dies entsprach bei Caritas Zürich und SRK Zürich nicht immer dem Bedarf der Betroffenen, da es oft Notsituationen gab, wie beispielsweise Mietausstände, wodurch ein Wohnungsverlust drohte. In Einzelfällen und in Rücksprache mit dem Sozialdepartement konnten solche Beiträge jedoch übernommen werden. Eine weitere Problematik zeigte sich z.B. bei eingereichten Ansprüchen auf Arbeitslosentaggelder oder Stipendien, die mit hohen Wartefristen für die Auszahlungen verbunden waren. Dies bedeutete

für die Betroffenen eine unmittelbare finanzielle Not, vor allem für diejenigen, welche für diese Zeit aufgrund des Aufenthaltsstatus keine Sozialhilfe beziehen konnten. Da keine Abtretungen an die Organisationen der WBH gemacht werden konnten, gab es keine Möglichkeit, einen WBH Bezug rückwirkend rückzuerstatten respektive die WBH konnte keine Geldmittel vorschliessen, auch wenn sie dringend benötigt gewesen wären.

Das Prinzip der Subsidiarität gelang jedoch nicht in jeden Fall. So zeigte sich zum Beispiel bei Sans-Papiers, dass nur beschränkt triagiert werden kann, da kein Anspruch auf Sozialhilfe, Versicherungsentschädigungen etc. besteht. Die SPAZ konnte jedoch teilweise durch Stiftungen weitere finanzielle Unterstützung für Sans-Papiers organisieren.

### Leitplanke 3: Beitragshöhe

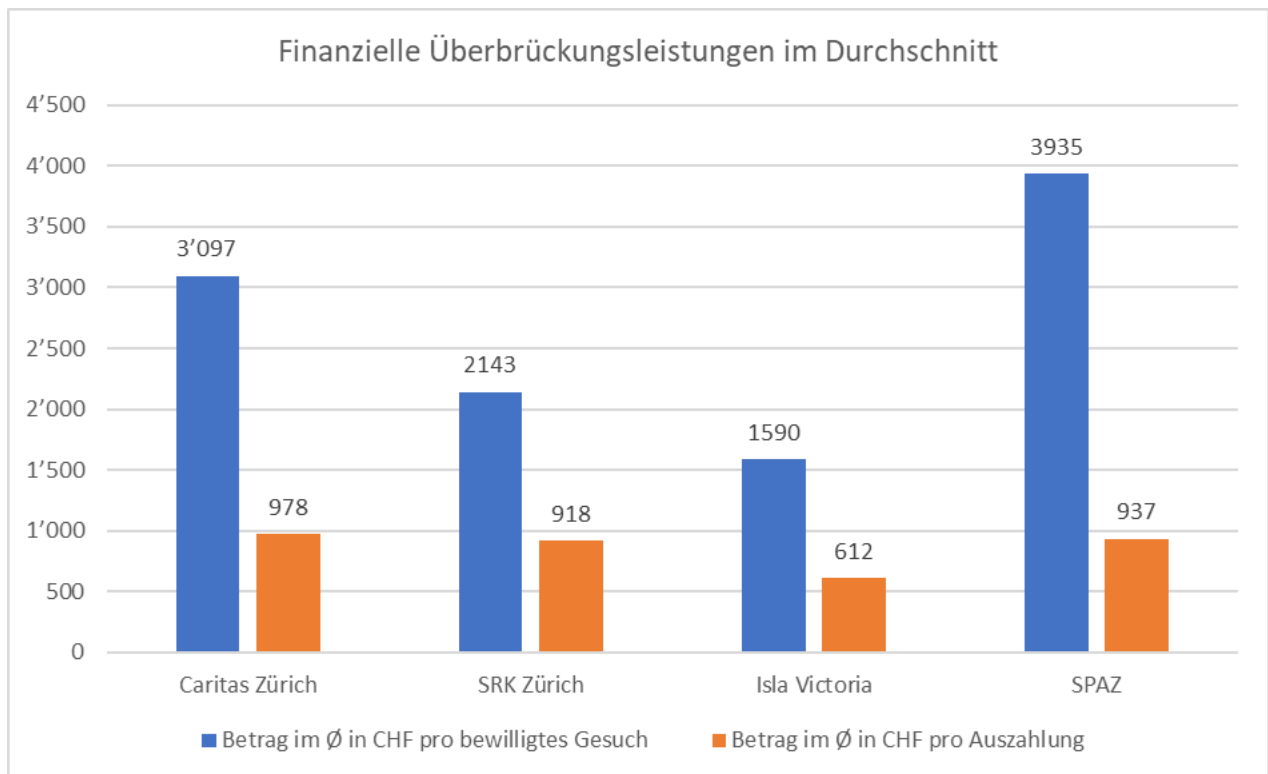
Gemäss Stadtratsbeschluss Nr. 0690/2021 vom 30. Juni 2021 soll sich die WBH an den Ansätzen der Asylfürsorge (Reglement zur Unterstützung nach Asylfürsorgeverordnung, AS 851.165) orientieren und somit tiefer angesetzt sein als die Sozialhilfe. Die Höhe der finanziellen Unterstützung sollte von den Organisationen jeweils aufgrund des individuellen Bedarfs festgelegt werden. Inhaltlich orientierte sich die WBH an den Empfehlungen der SKOS und umfasste Ausgaben für den Grundbedarf zum Lebensunterhalt, Wohnkosten sowie Kosten zur medizinischen Grundversorgung.

Evaluationsergebnis: Die Beitragshöhe analog der Asylfürsorge während der ersten Phase erwies sich zur existenzsichernden Unterstützung sowie zur Stabilisierung der Lebenssituation in vielen Fällen als zu knapp. Der Betrag konnte im Rahmen der Ergänzung der Asylfürsorge durch eine Pauschale für soziale Teilhabe per 01.01.2022 für die zweite Projektphase erhöht werden. Allerdings musste durch den Stopp der Ausrichtung WBH durch die Stadt Zürich und Übernahme der Finanzierung durch die Kirchen das Kostendach gesenkt werden. Die Anpassung der Betragshöhe konnte daher nur teilweise umgesetzt werden.

Die Ausrichtung der WBH orientierte sich an den Ansätzen der Asylfürsorge<sup>5</sup> und war somit während der ersten Phase des Pilotprojekts beim Grundbedarf um ca. 30% tiefer angesetzt als die Sozialhilfe und die Empfehlungen der SKOS<sup>6</sup>. Die *finanziellen Überbrückungsleistungen* der Organisationen zeigen, dass die durchschnittlichen Beträge pro Finanzleistung bei Caritas Zürich, SRK Zürich und SPAZ ungefähr gleich hoch waren, bei Isla Victoria tiefer. Dies hing mit den Problemlagen und dem Finanzbedarf der jeweiligen Zielgruppen zusammen.

<sup>5</sup> Die wirtschaftliche Basishilfe soll sich an den Ansätzen der Asylfürsorge (Reglement zur Unterstützung nach Asylfürsorgeverordnung, AS 851.165) orientieren und somit tiefer angesetzt sein als die Sozialhilfe (vgl. [Sozialhilfe für Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Ausländer/innen - Stadt Zürich \(stadt-zuerich.ch\)](#)) Die Höhe der finanziellen Unterstützung wird von den Organisationen im gegebenen Rahmen jeweils aufgrund des individuellen Bedarfs festgelegt.

<sup>6</sup> Asylfürsorge aktuell: Ein Teil der Existenzsicherung ist der Grundbedarf für den Lebensunterhalt. Der Grundbedarf für eine Einzelperson in einem Mehrpersonenhaushalt beträgt je nach Wohnsituation rund CHF 500 pro Monat und beinhaltet Ausgabenposten wie Nahrungsmittel, Bekleidung, Verkehrsauslagen, Körperpflege, Haushalt. Nicht inbegriffen sind die Wohnungsmiete, die Wohnnebenkosten sowie die medizinische Grundversorgung (vgl. [Sozialhilfe für Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Ausländer/innen - Stadt Zürich \(stadt-zuerich.ch\)](#)).



Grafik 2: Finanzielle Überbrückungsleistungen im Durchschnitt

Die *Summe der finanziellen Überbrückungsleistungen* setzte sich aus folgenden Bedarfen zusammen: Der Bedarf an finanzieller Unterstützung bestand bei der Zielgruppe der Caritas Zürich aus einem knappen Familienbudget, Mietausständen, Zahnarztrechnungen oder notwendiger Unterstützung für Sprachkurse. SRK Zürich führte vor allem die Übernahme von Kosten zur Deckung des Lebensunterhalts, der Krankenkassenprämie sowie vereinzelt von Mietzahlungen als Bedarfe auf. In einem Fall wurde auch ein Mietausstand bezahlt, um einen Wohnungsverlust zu verhindern, bevor der:die Klient:in an die SOD für einen Sozialhilfebezug triagiert wurde. Isla Victoria unterstützte Sexarbeitende zur Deckung von Fixkosten, die durch ein fehlendes existenzsicherndes Grundeinkommen nicht selbständig finanziert werden konnten, es wurden Krankenkassenprämien übernommen sowie Mietkosten. Bei SPAZ wurden als Gründe für die finanziellen Überbrückungsleistungen v.a. Erwerbsausfälle durch Jobverlust aufgrund der Covid-19 Pandemie, aufgrund von Krankheit, Unfall oder Schwangerschaft genannt. Ebenso zu Erwerbsausfällen führte die Ferienabwesenheit von privaten Arbeitgebenden (z.B. bei Haushaltsreinigungen). Die finanzielle Unterstützung wurde gebraucht für Lebensunterhaltskosten und Krankheitskosten (Q6).

Insgesamt erschien die limitierte Betragshöhe Caritas Zürich, SRK Zürich und Isla Victoria als sehr bzw. zu knapp und damit nur beschränkt zielführend. Um die WBH tiefer als die Sozialhilfe anzusetzen, um sie politisch zu legitimieren und keine «Parallelsozialhilfe» zu schaffen, wäre bereits eine weniger hohe Reduktion ausreichend gewesen (Q4, Q5, Q7). Im Verlauf des Pilotprojekts diskutierten die beteiligten Organisationen und das Sozialdepartement eine Anpassung der Betragshöhe bis maximal 10-15% tiefer als die SKOS-Richtlinien (Q2).

Aufgrund der Anpassungen der Beträge für die Asylfürsorge in der Stadt Zürich per 01. Januar 2022 wäre gemäss Aussage der Organisationen eine Anpassung auf ca. 10% Unterschied zur Sozialhilfe möglich gewesen. Caritas Zürich sowie SRK Zürich (Q3, Q4, Q5) konnten die Auszahlungen jedoch nicht analog der Ergänzung bei der Asylfürsorge anpassen, da diese

zeitlich mit dem Stopp der städtischen Gelder zusammenfiel. Das Projektbudget der Kirchen reichte für die Anhebung der Auszahlungssummen nicht aus. Das heisst, dass eine Erhöhung des Auszahlungsbetrages trotz der veränderten strukturellen Rahmenbedingungen für die WBH bei der Caritas Zürich und dem SRK Zürich nicht nutzbar gemacht werden konnte.

Für Isla Victoria bedeutete die Anpassung der Auszahlung an Sexarbeitende eine leichte Verbesserung. Aufgrund der wenigen Gesuche konnten die Beträge analog der Erhöhung der Asylfürsorge ausbezahlt werden (Q3). Obwohl für die Mieten die höheren Ansätze der Sozialhilfe galten, das heisst die WBH orientierte sich dafür an der Richtlinie zur Bemessung der Wohnkosten im Unterstützungsbudget der Sozialbehörde, reichten diese Beiträge für die hohen Mietkosten für Sexarbeitende nicht aus. Die Mieten konnten daher nur teilweise übernommen werden, so dass Betroffene trotz WBH noch unter finanziellem Druck standen (Q7).

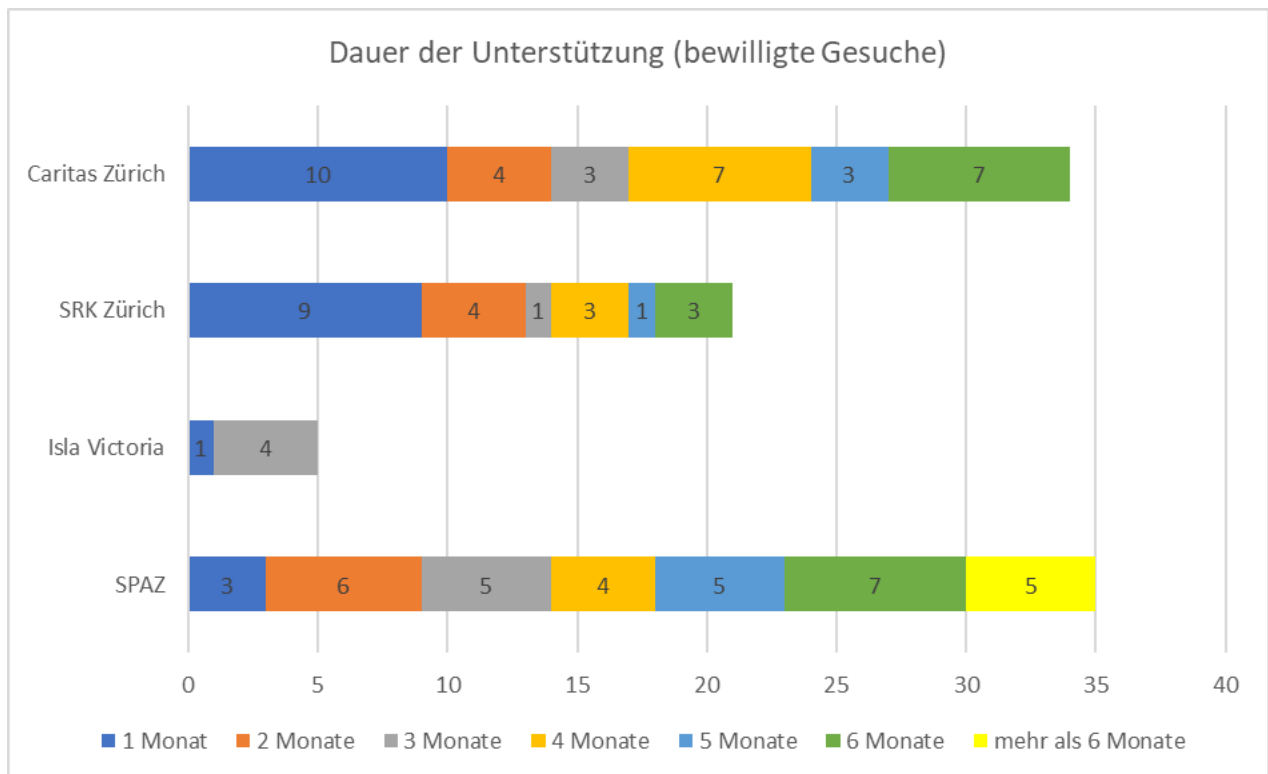
Für Sans-Papiers waren die Beträge insofern ausreichend, da die finanziellen Grundlagen zum Lebenserhalt oftmals tiefer liegen als die Ansätze der Asylfürsorge. Um einen Lebensstandard knapp an der Armutsgrenze zu ermöglichen, wären jedoch auch bei ihnen höhere Beträge nötig gewesen (Q2, Q3, Q6).

#### *Leitplanke 4: WBH als Übergangslösung (maximale Bezugsdauer sechs Monate)*

Die WBH war als Überbrückungshilfe konzipiert und sah keine Unterstützung über sechs Monate hinaus vor. Es war möglich, einmalige oder mehrmalige Zahlungen vorzunehmen. Um auch als Übergangslösung Wirkung zu erzielen, waren umfassende Situationsanalysen, Information und Triage Teil des Konzepts WBH.

Evaluationsergebnis: Je nach Zielgruppe sowie nach Komplexität der Problemlage erwies sich die zeitliche Beschränkung auf sechs Monate als zu kurz, um nachhaltige Lösungen bezüglich der finanziellen Lage, aber auch der gesamten Lebenslage zu erarbeiten. Bei kurzfristigen finanziellen Engpässen und der damit verbundenen Beratungen reichte die vorgesehene Bezugsdauer aus.

*Die Dauer der Auszahlungen/Unterstützung* umfasst mit Ausnahme von Isla Victoria bei allen Organisationen die gesamte Variation an Bezugsdauer. Bei allen vier Organisationen haben knapp 25 % eine einmonatige Unterstützung erhalten. Die quantitativen Reportings zeigen (Q1), dass bei der Caritas Zürich 11% der gesuchstellenden Familien die vollen sechs Monate Zahlungen respektive Unterstützung erhielten, gleich viele wie vier Monate in Anspruch genommen haben. Nur einen Monat WBH in Anspruch genommen haben 15,6%. Beim SRK Zürich haben 6,4% der Gesuche die maximale Unterstützung in Anspruch genommen. Der Grossteil (knapp 20%) wurde einen Monat unterstützt, die restlichen Gesuche lagen zwischen einer Unterstützungsdauer von zwei bis fünf Monaten. Bei Isla Victoria bezogen 80% der Sexarbeitenden drei Monate und die restlichen 20% einen Monat. Bei der SPAZ ist die Verteilung zwischen zwei und sechs Monaten relativ ausgeglichen. Fünf Personen (12,8%) wurden mehr als sechs Monate unterstützt.



Grafik 3: Dauer der Unterstützung bewilligter Gesuche

Bei dieser Übersicht sind zwei Punkte zu beachten: Personen, welche weniger als sechs Monate (also ab November 2021) vor der Einstellung der WBH Zahlungen ein Gesuch gestellt haben, konnten ungeachtet ihres Bedarfes nur noch eine begrenzte Anzahl Monate unterstützt werden. Dies beläuft sich beispielsweise bei der Caritas Zürich auf 24 Gesuche von 36, welche nicht mehr sechs Monate unterstützt werden konnten. Bei der Caritas Zürich wurden im qualitativen Reporting vermerkt, dass 11 von 36 Familien weiterhin auf WBH angewiesen gewesen wären (Q1). Der zweite Punkt betrifft die Handhabung der Anrechnung von Unterstützungsmonaten: Die Caritas Zürich beispielsweise hat nur Monate mit Auszahlungen als Unterstützungsmonate gerechnet, da Betroffene sich zwischenzeitlich auch immer wieder selbst finanzieren konnten. Deshalb gab es nur wenige Dossiers, welche durch die vollen sechs Monate geführt wurden (Q4).

Trotz dieser Relativierungen lassen sich die Daten inhaltlich weiter erläutern: Neben jenen, welche die vollen sechs Monate WBH bezogen haben und je nach Problemlage noch länger auf Unterstützung angewiesen gewesen wären, konnte die WBH für andere tatsächlich eine Übergangslösung darstellen, was mit der Entspannung der Arbeitsmarktsituation oder der Verbesserung des Erwerbseinkommens zusammenhängen dürfte (Q2, Q3, Q4, Q5, Q6). Vor allem für die Sexarbeitenden stellten die WBH Zahlungen eine gute Überbrückung dar, da das Gewerbeverbot am 1. Juni aufgehoben und während der Pilotphase die Corona Erwerbsersatzentschädigungen ausbezahlt werden konnten (Q7). Das heisst, für sie erwies sich die in Anspruch genommene Bezugsdauer aufgrund von äusseren Umständen als ausreichend.

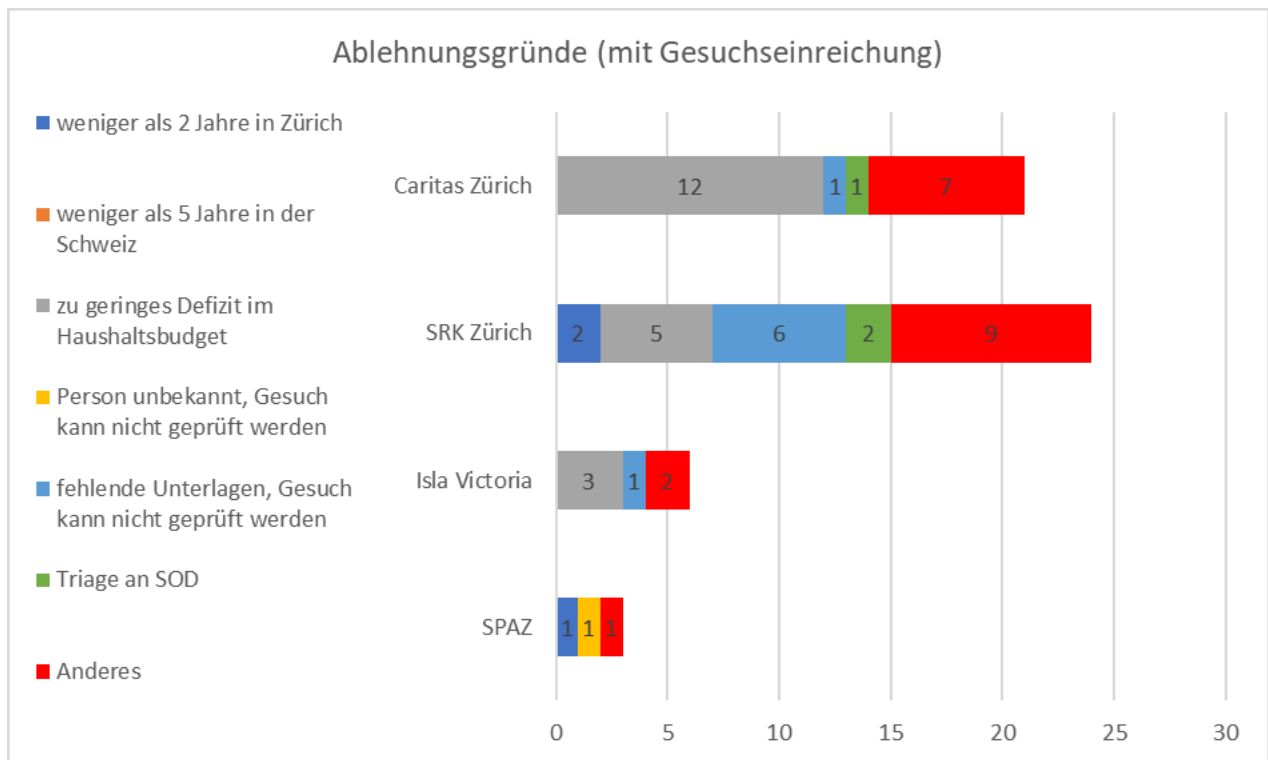
Bei der Zielgruppe der Sans-Papiers zeigt sich die Leitplanke als wenig sinnvoll (Q6): Sans-Papiers können ihre Situation unabhängig von der Unterstützungsdauer nicht im gleichen Umfang wie andere Zielgruppen stabilisieren, da sie aufgrund des irregulären Status keine zusätzlichen staatlichen Unterstützungsleistungen erhalten. Bricht die Erwerbsarbeit weg,

bedeutet dies in der Regel eine rasch eintretende finanzielle Notlage. Eine WBH stellt dann eine notwendige Unterstützung und Überlebenshilfe dar, gerade wenn der Erwerbsausfall länger andauert. Dies scheint aktuell bei vielen Sans-Papiers der Fall gewesen zu sein. Das Angebot der SPAZ wurde nach eigenen Angaben bereits vor der Einführung der WBH gehäuft von Personen in Anspruch genommen, welche pandemiebedingt oder generell Unterstützung benötigten. Daher entschied SPAZ mit Bezug auf die Ziele des Stadtratsbeschlusses vom 30. Juni<sup>7</sup>, nur noch Personen zu unterstützen, die ihnen bekannt waren. Das heisst, dass weitaus mehr Personen Bedarf an Unterstützung gehabt hätten, als durch SPAZ bearbeitet wurden.

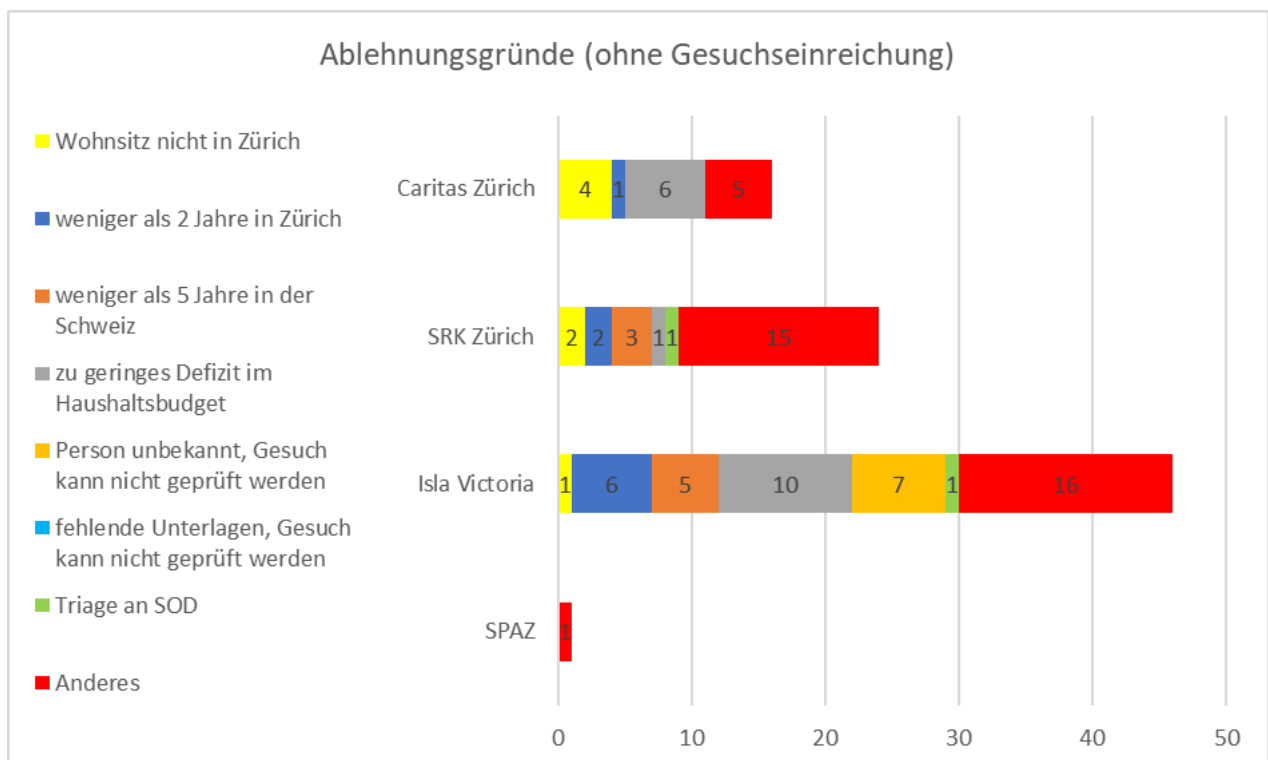
#### *Ablehnungen aufgrund der vier Leitplanken*

Insgesamt zeigt sich die Umsetzung aller vier Leitplanken auch in den abgelehnten Gesuchen und deren Begründungen. Der am häufigsten genannte *Ablehnungsgrund bei eingereichten Gesuchen* war über alle Organisationen hinweg das zu geringe Defizit im Haushaltsbudget (37 %). Allerdings zeigten die fünf abgelehnten Fälle bei der Caritas Zürich, dass die grundsätzliche Problemlage eines zu knappen Budgets trotzdem vorhanden war. Eine Familie hatte beispielsweise eine sehr günstige, aber zu kleine Wohnung, weshalb sie keine Defizite im Haushaltsbudget hatte und abgelehnt werden musste (Q4). An zweiter Stelle wurde als Ablehnungsgrund «Anderes» genannt. Unter dem Ablehnungsgrund «Anderes» bei eingereichten Gesuchen wurden verschiedene Gründe subsumiert. Bei der Caritas Zürich (N=7) waren dies folgende Gründe: keine Unterstützung aufgrund fehlenden Budgets der WBH (3), Wegzug in eine andere Gemeinde (2), keine Angabe (1) oder vorübergehende Unterstützung durch Stiftungen (1). Beim SRK Zürich (N=9) waren folgende Gründe ausschlaggebend: Privatschulden und ausreichendes Einkommen (1), grosse Ersparnisse (1), Lohnpfändung (2), Kontaktabbruch (1), keine Vorfinanzierung von IV Leistungen (1), Ehepartner hat ausreichendes Einkommen (1), Anspruch auf Krankentaggeld (1), kurze finanzielle Notlage aufgrund Ferien und Triage an das Angebot der SOS-Beratung des SRK Zürich (1). Bei Isla Victoria (N=2) werden folgende Gründe aufgeführt: eine Person hatte zu viel Geld/Ersparnis und eine andere Person hatte eine zu teure Wohnung (Q7). Bei der SPAZ wurde ein Fall zum SRK Zürich triagiert (Q6).

<sup>7</sup> Im Rahmen der Leitplanke 1 formuliert der Stadtrat, dass die Verankerung in der Stadt Zürich an verschiedenen Aspekten festgemacht werde, unter anderem: «Die Person ist der für sie zuständigen Organisation entweder bekannt oder sie wird von einer anderen etablierten Anlaufstelle in der Stadt an die zuständige Organisation triagiert».  
(vgl. [https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik\\_u\\_recht/stadtrat/geschaefte-des-Stadtrates/stadtratsbeschluesse/2021/Jun/StZH\\_STRB\\_2021\\_0690.html](https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/stadtrat/geschaefte-des-Stadtrates/stadtratsbeschluesse/2021/Jun/StZH_STRB_2021_0690.html) S. 5).



Grafik 4: Ablehnungsgründe (mit Gesuchseinreichung)



Grafik 5: Ablehnungsgründe (ohne Gesuchseinreichung)

Die Übersicht über *Ablehnungsgründe bei nicht eingereichten Gesuchen* zeigt auf, dass diverse Gründe zu Ablehnungen führten. Ein grosser Anteil hängt ebenfalls mit den Leitplanken zusammen. So lehnte Isla Victoria die meisten Gesuche bereits vor der Einreichung ab, da sich die Betroffenen noch zu wenig lange in der Schweiz aufhielten oder nicht in Zürich

wohnten. Die Zielgruppe der Sexarbeitenden konnte diese Leitplanke am wenigsten erfüllen respektive die Leitplanke entspricht nicht der Lebensrealität von Sexarbeitenden, die sich in Zürich aufhalten und in Zürich arbeiten, jedoch ausserhalb angemeldet sind. Die SPAZ konnte nur ein Gesuch nicht weiterbearbeiten.

Unter dem Ablehnungsgrund «Anderes» werden bei nicht eingereichten Gesuchen bei der Caritas Zürich (N=5) folgende Gründe aufgeführt: In Besitz eines Schweizer Passes (2), bereits Sozialhilfebezug (1), andere Organisation der WBH zuständig (1) sowie Bedarf an Möbel (1). Beim SRK Zürich (N=15) bestanden folgende Gründe: andere Organisation der WBH zuständig (3), Triage an SOS-Beratung (2), Lohnpfändung und zusätzliche finanzielle Unterstützung nicht möglich (2), grosse Ersparnisse (1), Anspruch Krankentaggeld (1), Ehepartner Schweizer Bürger und angemeldet bei ALV (1), Privatschulden zurückbezahlen (1), keine Vorfinanzierung IV-Rente (1), in Besitz eines Schweizer Passes und freiwilliger Verzicht auf WSH (1), Klient ist verbeiständet (1) sowie bereits Bezug AHV-Rente (1).

Bei Isla Victoria wurden 16 Fälle, die mit «Anderes» begründet wurden, v.a. wegen des Einkommens aufgrund der Corona-Erwerbssersatzentschädigungen abgelehnt. Die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA) hat zur Bestimmung der Höhe der Erwerbssersatzentschädigungen die Verdienste vor der Corona-Pandemie als Grundlage genommen. Damit fiel die Erwerbssersatzentschädigung höher aus als die Ansätze der WBH (Q7). Bei der SPAZ gab es einen Fall, in welchem der Ablehnungsgrund «Anderes» genannt wurde. In diesem Fall handelte es sich nicht um einen Sans-Papier (Q6).

#### *Flexibilität im Umgang mit den Leitplanken*

Der Stadtratsbeschluss zur WBH sah vor, dass Härtefälle im Sinne von geringem und begründetem Mass zugelassen sind (Q8), wobei die Organisationen nur in wenigen Fällen in Absprache mit dem Sozialdepartement von den vier Leitplanken abwichen. Solche Fälle bestanden bei Caritas Zürich und SRK Zürich in der Übernahme von zusätzlichen Krankenkassen- oder Mietausständen aus dem Vormonat (Q4, Q5). Beim SRK Zürich wurden drei Personen unterstützt, die noch nicht zwei Jahre in der Stadt Zürich oder fünf Jahre in der Schweiz leben. Darunter wurde zum Beispiel eine Person unterstützt, die erst viereinhalb Jahre in der Schweiz lebte, aber lediglich eine einmonatige Überbrückung bis zum neuen Lohn brauchte und unter grossen psychischen Problemen litt (Q1, Q6). SPAZ sprach in zwei Fällen Unterstützungsleistungen bei weniger als 24 Monaten Aufenthalt in der Stadt Zürich zu.

Von der eigenen Regel, dass WBH erhält, wer bekannt ist, wich SPAZ teilweise ab, wenn sich Hilfesuchende nicht nur wegen Finanzbedarfs meldeten, sondern wenn es auch um andere, Sans-Papiers spezifische Themen wie z.B. Einschulung eines Kindes ging oder wenn andere Stellen die entsprechenden Sans-Papiers bereits gekannt hatten (z.B. Meditrina).



#### 4.1.2 Struktur und Zusammenarbeit

##### *Kooperation zwischen der Stadt Zürich und den vier Organisationen*

Die WBH als Pilotprojekt und Übergangslösung bedingte eine gute Zusammenarbeit mit dem Sozialdepartement sowie zwischen den vier verantwortlichen Organisationen.

Evaluationsergebnis: Die Zusammenarbeit zwischen den verantwortlichen Organisationen und der Stadt Zürich wird durch die Organisationen als sehr gut wahrgenommen: Rückfragen zu neu aufgetauchten Themen wurden jederzeit schnell beantwortet und konnten in der Praxis angepasst und umgesetzt werden, Anliegen wurden ernst genommen.

Die Zusammenarbeit zwischen den hauptverantwortlichen Organisationen war ebenfalls gut, jedoch je nach Zielgruppenverantwortung unterschiedlich eng.

Die Zusammenarbeit zwischen den verantwortlichen Organisationen und der Stadt Zürich wurde als pragmatisch, direkt sowie ziel- und bedarfsorientiert beschrieben. Die Unterstützung bei Fragen geschah auf Augenhöhe, war konstruktiv und angenehm. Der Kontakt und die Zusammenarbeit bestand bereits vor dem Pilotprojekt und konnte weiter etabliert werden, was eine grosse Ressource darstellte (Q2, Q3). Dass die Stadt die Koordinationsaufgabe auch bezüglich Vernetzung der beteiligten Organisationen (z.B. Treffen) übernommen hatte, wurde geschätzt (Q6).

Vor allem Caritas Zürich und SRK Zürich hatten aufgrund der ähnlichen Zielgruppe einen engeren Kontakt untereinander. Die Zusammenarbeit zwischen den Projektpartner:innen wurde als sehr positiv und wohlwollend erlebt und hat sich im Verlauf des Pilotprojektes gefestigt. Sie wird für die Zukunft als Gewinn eingeschätzt (Q2, Q3).

##### *Finanzielle und personelle Ressourcen*

Die *finanziellen Ressourcen* waren durch die Stadt Zürich mit 2 Millionen Franken bis Ende 2022 vorgesehen. Nach Stopp der WBH übernahmen die Kirchen ein Kostendach von 200'000 Franken bis Ende April, was einen vorausschauenden Umgang mit den Finanzmitteln bedingte.

Evaluationsergebnis: Die finanziellen Ressourcen erwiesen sich in der ersten Phase des Pilotprojekts als ausreichend. Dies unter anderem auch dadurch, dass die Nachfrage nach WBH erst langsam anzog. In der zweiten Phase, nach Stopp der Zahlungen durch die Stadt Zürich und Bereitstellung eines begrenzten Budgets durch die Kirchen, wurden die finanziellen Ressourcen unsicherer und knapper. Sie reichten nicht mehr aus, den Bedarf an Unterstützung bei allen Gesuchen zu decken, was zu grossen Unsicherheiten bei Betroffenen wie auch für die Organisationen führte.

Der *personelle Bedarf* für die Umsetzung der WBH war von den Organisationen im Rahmen der Vorgaben des Stadtratsbeschlusses auf 40% berechnet worden.

Evaluationsergebnis: Der Bedarf an *personellen Ressourcen* erwies sich aufgrund der schwankenden Anzahl an Gesuchseinreichungen und durch die unterschiedliche Komplexität der Problemlagen in der Beratung als schwierig zu antizipieren. Insgesamt wird der Bedarf an Personal als höher eingeschätzt als 40%.

Die zu Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen waren zu Beginn des Pilotprojekts ausreichend in Bezug auf Höhe und Projektdauer. Die knapperen finanziellen Mittel und das bevorstehende Ende des Pilotprojekts führten in der zweiten Phase des Pilotprojekts jedoch dazu, dass entsprechend weniger hohe Beträge für eine weniger lange Bezugsdauer ausbezahlt werden konnten. Es mussten daher auch Gesuche abgelehnt werden, wenn die finanziellen Ressourcen nicht mehr ausreichten. Dies führte zu einer nicht beabsichtigten, unterschiedlichen Unterstützungspraxis gegenüber den Zielgruppen, hier vor allem von Familien (Q1, Q4) in Bezug auf Dauer und Höhe der Auszahlungen.

Die veränderte Finanzlage war neben dem tieferen Budget auch gekennzeichnet von einer veränderten Überweisungspraxis. Die Organisationen entschieden sich nach Absprache dafür, dass sie das Geld vorschossen. Dies führte bei der Umsetzung jedoch zu finanziellen Engpässen bei den Organisationen selbst und einem erhöhten organisatorischen Aufwand.

Die durch die politischen Entscheide hervorgerufenen Unsicherheiten bezüglich der Weiterführung der WBH und der damit verbundenen finanziellen Ressourcen zeigten auch Auswirkungen bei den Zielgruppen selbst, was sich in der stagnierenden Nachfrage gegen Ende des Pilotprojekts zeigte (vgl. Kapitel Output). Gleichzeitig stellten die Organisationen ihre Informationstätigkeiten zur WBH gegen Ende des Pilotprojekts ein, so dass weniger Neuanmeldungen eintrafen als davor.

Die *personellen Ressourcen* für die Umsetzung der WBH wurden zu Beginn des Pilotprojekts von den Organisationen auf ca. 40% Arbeitspensum geschätzt. Im Nachhinein erwies sich der Beratungsaufwand als aufwändiger als gedacht. Bei Caritas Zürich arbeitete eine Mitarbeiterin, die davor bereits projektspezifisch bei Caritas Zürich angestellt war, nur noch für die WBH (Q4). Die Abgrenzung zur regulären Sozialberatung bei gleichzeitiger enger punktueller Zusammenarbeit war somit gut umsetzbar. Allerdings waren im Fall der Caritas Zürich die angedachten 40% Arbeitspensum für die Sozialarbeiterin zu niedrig berechnet. Die personellen Ressourcen wurden vor allem durch die Beratung und Begleitung von komplexen Problemlagen der Familien herausgefordert.

Beim SRK Zürich (Q5) wurden die zwei Phasen der WBH personell unterschiedlich geregelt. Zu Beginn des Pilotprojektes, als intensivere Vernetzungs- und Aufbauarbeiten anfielen, wurde eine ehemalige pensionierte Mitarbeiterin nur für die WBH eingestellt. Da dies die ressourcenintensivste Phase des Pilotprojektes war, reichten die Personalressourcen knapp. In der zweiten Phase ab Januar 22 wurden die Gesuchsbearbeitung, Auszahlung und Beratung durch eine interne Mitarbeiterin übernommen, welche die Aufgaben im Zusammenhang mit der WBH innerhalb ihres regulären Pensums leistete und entsprechend von den Teammitgliedern hinsichtlich ihrer anderen Aufgaben entlastet wurde. Der Vorteil dieser Lösung war, dynamisch auf Schwankungen bei der Nachfrage reagieren zu können, vor allem als die Fallzahlen niedriger wurden.

Bei Isla Victoria (Q7) wurden für die Beratung Aushilfen rekrutiert, um dem anfänglichen Andrang von Interesse seitens der Sexarbeitenden entgegenzuwirken. Doch als dann die Zahl der Anmeldungen nicht so hoch wurde wie das anfängliche Interesse vermuten liess, hatte Isla Victoria zu viel Personalaufwand, welcher über Spendengelder gedeckt werden musste. Die Schwankungen im Prozessverlauf, v.a. da sie Auswirkungen auf Organisationskosten hatten, wurden daher als sehr herausfordernd erlebt (Q7).

Auch für SPAZ war es wichtig, dass die Finanzierung der personellen Ressourcen für die Beratung durch das Pilotprojekt WBH getragen werden konnte (Q6).

## 4.2 Output (erbrachte Leistungen)

### 4.2.1 Kennzahlen zu erbrachten Leistungen

Die folgende Übersicht zeigt tabellarisch die gesamten erbrachten Leistungen der vier Organisationen, welche WBH ausgerichtet haben (Q1). Anschliessend werden einzelne quantitative Aspekte vertieft dargestellt und erläutert.

	<b>Caritas Zürich Zürich/ Familien mit B,C, F und B- Flüchtlingsstatus</b>	<b>SRK ZÜRICH/ Einzelpersonen, Paare mit B, C,F und B-Flüchtlings status</b>	<b>Isla Victoria/ Sexarbeitende</b>	<b>SPAZ/ Sans-Papiers</b>	<b>total</b>
Anzahl Gesuche	64	47	11	39	161
Bewilligungen	36	21	5	35	97
Ablehnungen	21	26	6	4	57
In Bearbeitung Stand 30.04.22	7	0	0	0	7
nicht eingereichte Gesuche <sup>8</sup>	16	24	46	1	87
Anzahl unterstützte Personen (davon Kinder)	153 (92)	24 (0)	7 (2)	45 (10)	229 (104)
Anzahl Beratungsgespräche <sup>9</sup>	200	135	27	150	762
Transferleistungen	111'479.- (114 Zahlungen)	44'993.- (49 Zahlungen)	7950.- (13 Zahlungen)	137'726.- (147 Zahlungen)	302'148.- (323 Zahlungen)
Durchschnittliche Leistung/Auszahlung	978.-	918.-	612.-	937.-	935.-
Durchschnittliche Leistung/Gesuch	3097.-	2143.-	1590.-	3935.-	Ø 3115.-
Haushaltsprofile (bewilligte Gesuche)	Knapp 1/3 Einelternfamilien, knapp über 2/3 Paare mit Kindern	2/3 Einpersonenhaushalte	Einpersonenhaushalte und Einelternfamilien	Mehrheitlich Einperson- enhaushalte ohne Kinder	

<sup>8</sup> Darunter fallen Gesuche, deren Vorabklärung ergaben, dass die Bezugskriterien nicht erfüllt waren und sie daher nicht eingereicht werden konnten.

<sup>9</sup> Bewilligte und abgelehnte Gesuche.

Insgesamt erfolgten nach dem operativen Start der WBH am 26. Juli 2021 bis Ende des Pilotprojekts am 30. April 2022 249 *Anmeldungen* zur WBH. Nach den Abklärungsgesprächen wurden insgesamt 88 Fälle abgelehnt (s. Grafik 6), diese Personen oder Familien stellten kein Gesuch mehr. Eingereicht wurden schliesslich 161 Gesuche, von denen 97 Gesuche (60 %) bewilligt wurden.

Die *Anzahl Gesuchseinreichungen* weist eine zeitliche Dynamik auf, die mit den zwei Phasen des Pilotprojekts zusammenhängen. Von Juli 2021 bis Februar 2022 erlebten alle Organisationen einen Anstieg an Gesuchszahlen. Bei Caritas Zürich, SRK Zürich und SPAZ ist der Anstieg stärker, bei Isla Victoria etwas flacher. Mit Ausnahme der SPAZ flachen ab Februar 2022 die Anzahl Gesuche bei allen Organisationen ab. Dies deckt sich mit dem Befund der qualitativen Reportings der vier Organisationen, dass die Anzahl eingegangener Gesuche für WBH erst nach einer gewissen Anlaufzeit anstieg. Kurz vor dem erstmaligen Stopp der WBH schien die Mund-zu-Mund-Informationsweitergabe in den Communities zu greifen, es wurde in allen Organisationen eine vermehrte Nachfrage festgestellt. Dieser Aufwärtstrend wurde jedoch durch den erstmaligen Stopp der WBH abgebremst, was mit der Unsicherheit in Bezug auf die Weiterführung der WBH zusammenhängt und offensichtlich auch in den Communities wahrgenommen wurde. In der zweiten Phase bewirkten die beschränkten finanziellen Mittel sowie die kürzere Zeit der Unterstützungsdauer ein Abflachen der Anmeldungen, was teilweise auch durch die Organisationen gesteuert wurde. So wurden weniger Gesuche angenommen und mit Blick auf das Ende des Pilotprojekts auf aktive Information bei den Zielgruppen verzichtet

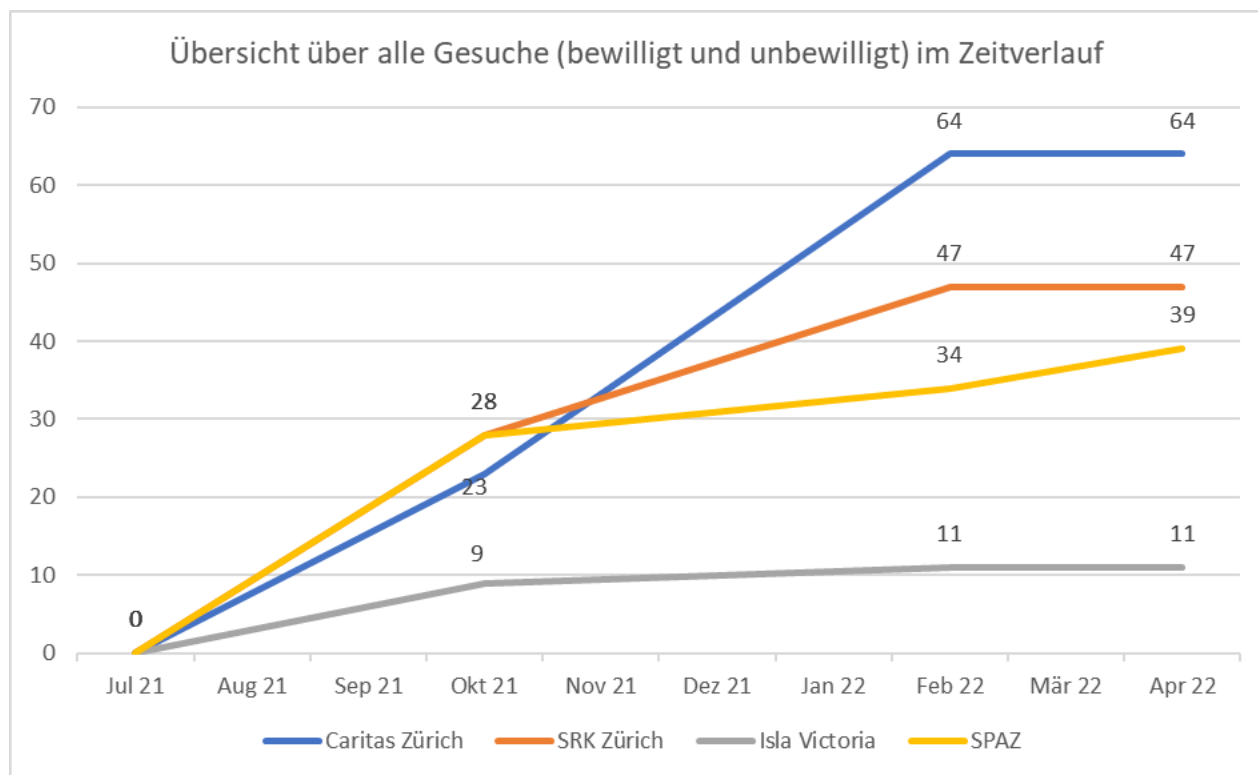
Der Trend der bewilligten Gesuche verhält sich parallel zu den eingereichten Gesuchen. Nach Oktober 21 stiegen die bewilligten Gesuche bei der Caritas Zürich zahlenmässig merklich an. Die WBH wurde in Kreisen von armutsbetroffenen Familien bekannt und – noch bedeutsamer – andere Organisationen triagierten diese Zielgruppe zur Caritas Zürich (Q4) oder SRK Zürich. Auffallend sind die niedrigen Zahlen der Gesuche (bewilligt und nicht bewilligt) bei den Sexarbeitenden (insgesamt 11). Dies hängt einerseits damit zusammen, dass Isla Victoria 46 Fälle noch vor Gesuchseinreichung ablehnte und damit die höchste Ablehnungsquote ohne Gesuchseinreichung aufwies. Nach Gesuchseinreichung wurden nochmals sechs Fälle abgelehnt. Die hohe Ablehnungsquote hängt einerseits mit der Leitplanke Wohnsitz in der Stadt Zürich zusammen, die, wie oben bereits beschrieben, von vielen nicht erfüllt wurde, obwohl sie in Zürich arbeiteten und sich hauptsächlich in der Stadt aufhielten. Andererseits wurde noch kurz vor Start der WBH per 1. Juni 2021 das Sexarbeitsverbot aufgehoben, so dass viele Sexarbeitende wieder in die Erwerbsarbeit zurückkehrten. Ein weiterer Grund war bei AHV-berechtigten Sexarbeitenden, dass sie Corona Erwerbsersatzentschädigung<sup>10</sup> beantragen konnten, welche 80% der Einnahmen deckte, die vor dem behördlich verordneten Prostitutionsverbot erzielt wurden. Diese Summe (max. 196 CHF pro Tag) fiel damit höher aus als die WBH (Q2, Q7)<sup>11</sup>. Als weiteren Grund gab Isla Victoria an, dass die WBH ihre Anlaufstelle in die «Nähe des Staates» gebracht habe, demgegenüber Sexarbeitende grosses Misstrauen hegen (Q2, Q3, Q7). Und nicht zuletzt sprach sich in der Community herum, dass die Bezugsberechtigung hochschwellig sei (Q7).

Auffallend ist der Anstieg von bewilligten Gesuchen zwischen Juli und Oktober 2021 bei der SPAZ. Dieser bleibt danach – zwar in einer flacheren Anstiegskurve – über die gesamte

<sup>10</sup> [Corona Erwerbsersatzentschädigung \(ahv-iv.ch\)](https://www.scb.ch/de/leistungen/erwerb-und-arbeit/erwerb-ersatzentschaedigung-ahv-iv)

<sup>11</sup> Fachstellen, Medien und wissenschaftliche Untersuchungen (vgl. Brüesch et al. 2021) weisen darauf hin, dass staatliche Massnahmen wie die Corona Erwerbsersatzentschädigung für Sexarbeitende oftmals zu hochschwellig sind, teilweise aus sprachlichen Gründen, teilweise weil die nötigen Belege fehlen oder sich die Sexarbeitenden aus Scham nicht bei staatlichen Stellen melden würden oder weil sie, wie die Zielgruppen von Caritas Zürich Zürich und SRK ZÜRICH, bewusst das Sozialamt meiden, um ihren Aufenthaltsstatus nicht zu gefährden.

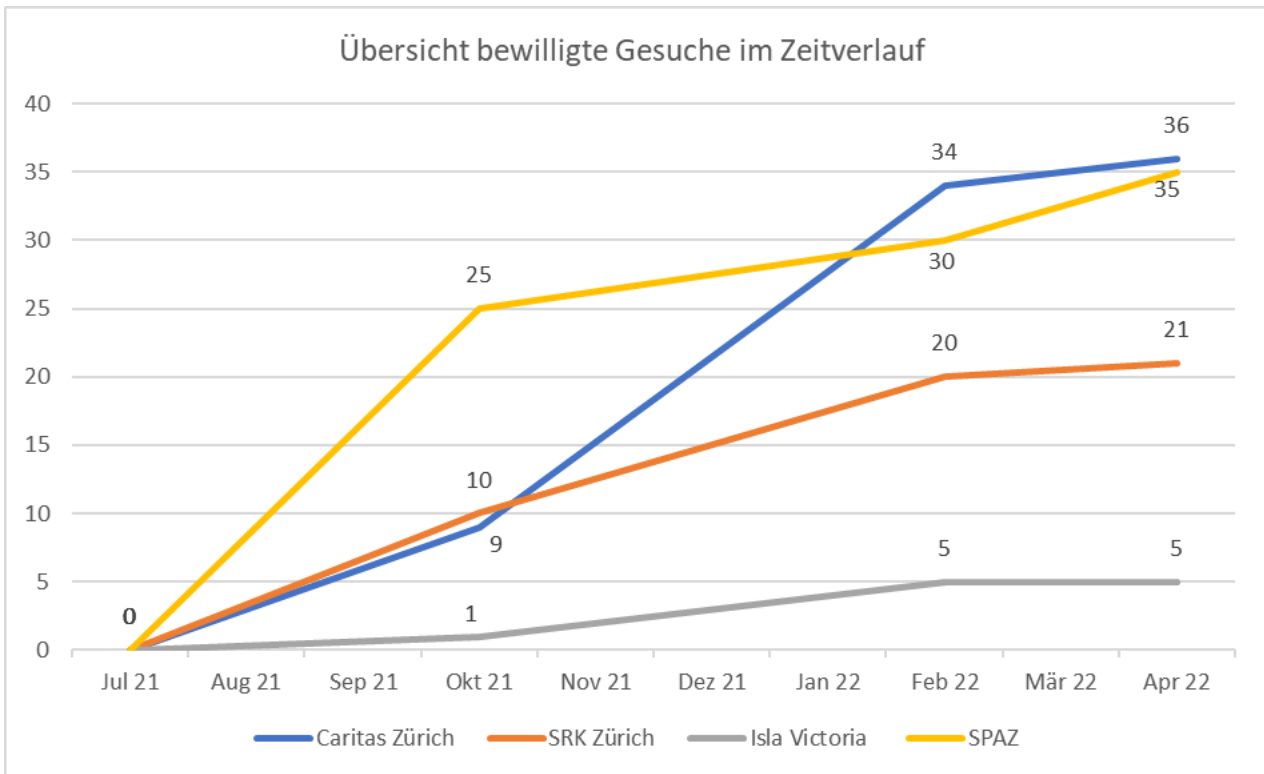
Zeitspanne von Oktober 2021 bis April 2022 mehr oder weniger konstant<sup>12</sup>. Die Lebenslage von vielen Sans-Papiers blieb auch nach Aufhebung der Pandemiemassnahmen nach wie vor prekär. Daher meldeten sich bereits vor der Einführung der WBH viele bei SPAZ. SPAZ unterstützte gleich zu Beginn Personen, die sie bereits vorher unterstützt hatte. Damit nahm SPAZ den Punkt des Stadtratsbeschlusses auf, wonach Personen unterstützt werden sollen, die den betreffenden Organisationen bereits bekannt sind oder von einer anderen etablierten Anlaufstelle in der Stadt an die Organisation triagiert wurden. Der Aufwärtstrend der Unterstützung von Sans-Papiers blieb auch in der zweiten Phase des Pilotprojekts konstant.



Grafik 6: Übersicht über alle Gesuche (bewilligt und unbewilligt) im Zeitverlauf

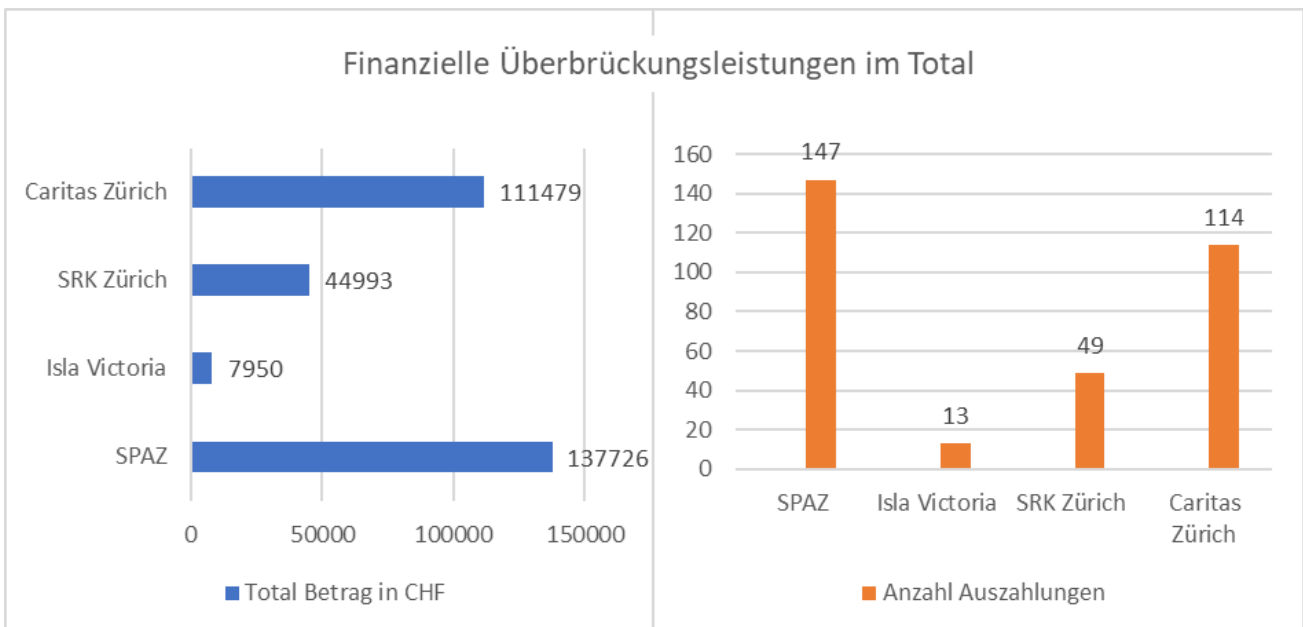
Wichtig erscheint an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die Anzahl der unterstützten Gesuche nicht korreliert mit der Höhe der Unterstützungsleistung und auch nicht mit der Höhe der Anzahl Beratungen und damit auch nicht mit den Prozesskosten. Auch wenn die Anzahl an bewilligten Gesuchen teilweise niedrig erscheint, bedeutet dies nicht, dass auch der grundsätzliche Aufwand gering war. Neben den bewilligten Gesuchen bedeuteten auch die abgelehnten Gesuche mit und ohne anschliessende Gesuchseinreichung für die betreffenden Organisationen einen teils beträchtlichen Abklärungs- und Beratungsaufwand (vgl. Kapitel 4.2.2 zu den Beratungsthemen).

<sup>12</sup> Bewilligungsquoten bei der SPAZ liegen im Oktober 2021 bei 89 %, im Februar 2022 bei 88 % und im April 2022 bei 89 %.



Grafik 7: Übersicht bewilligte Gesuche im Zeitverlauf

Die vier Organisationen leisteten finanzielle Unterstützung in der Höhe von 302'148 CHF insgesamt in 323 Zahlungen total. Entsprechend der Anzahl Auszahlungen variieren die finanziellen Überbrückungsleistungen zwischen den Organisationen.



Grafik 8: Finanzielle Überbrückungsleistungen im Total

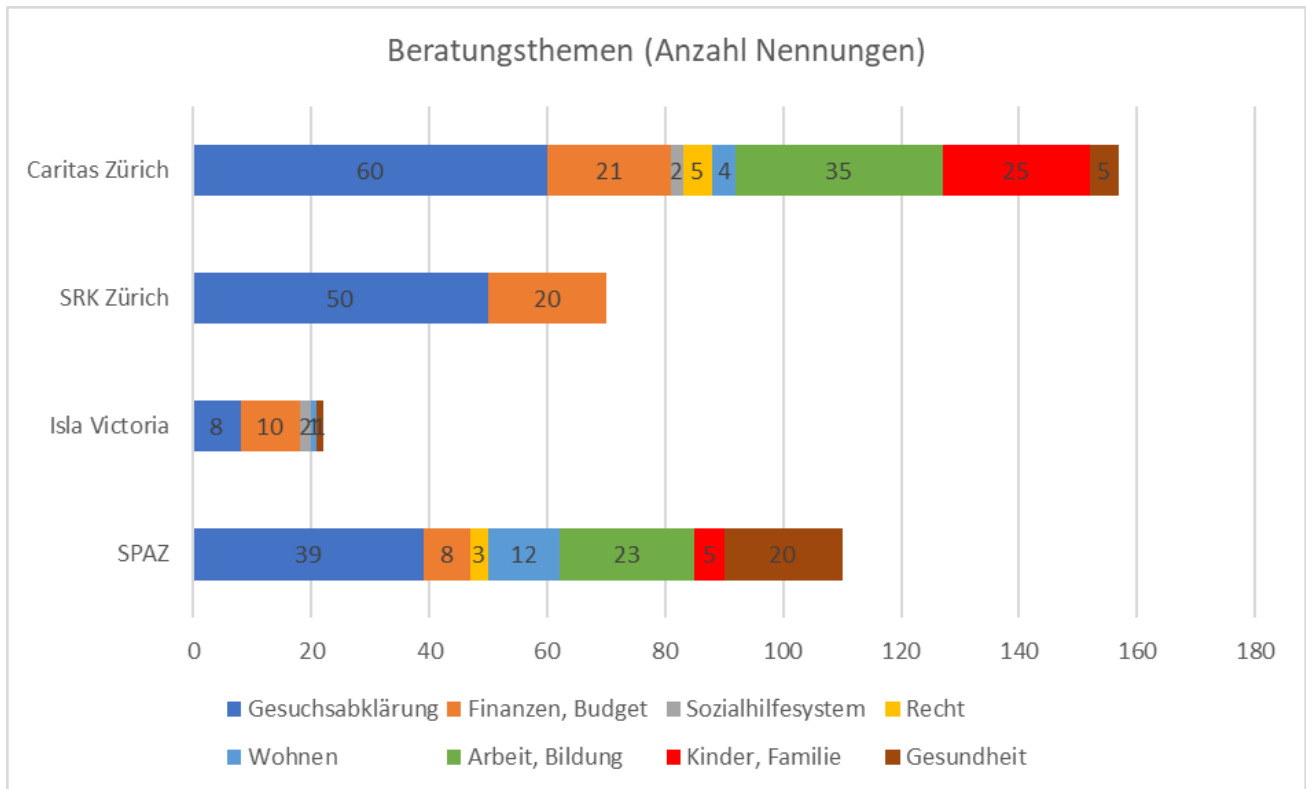
#### 4.2.2 Beratungen

Die grundsätzlichen Problemlagen der Zielgruppen sind ähnlich in Bezug auf eine aktuelle finanzielle Notsituation, unterscheiden sich jedoch innerhalb aller Zielgruppen in Bezug auf Komplexität und Dauer der Krise. Wo bei einzelnen Fällen durch eine einmalige Auszahlung mit entsprechender Beratung oder Triage eine akute Not (z.B. Wohnungsverlust) aufgefangen wurde, konnten in anderen Fällen komplexe Problemlagen erst nach ausführlichen Situationsanalysen und weiterführenden Beratungen angegangen werden.

*Zielgruppenübergreifende Beratungsthemen* zeigen sich über alle Organisationen hinweg: nebst den Gesuchsabklärungen wurden Fragen zu Finanzen und Budget (N=59), Arbeit und Bildung (N=58), Kinder und Familie (N=30), gesundheitliche Fragen (N=26) oder Fragen betreffend Wohnen (N=17) besprochen. Rechtliche Fragen (N=8) und Fragen zum Sozialhilfesystem (N=4) waren ebenfalls Thema (vgl. Grafik 10). Konkret ging es bei diesen Fragen um Schulden, die Wohnungsmiete und um einen drohenden Wohnungsverlust, Fragen zu Individueller Prämienvverbilligung (IPV) und Krankenkassenprämien-Übernahme (KPÜ), um Fragen der Remittances bzw. der finanziellen Unterstützung von Familienmitgliedern in der Schweiz oder in anderen Ländern, um Kinderbetreuung oder um Ausbildungsstipendien sowie um Fragen der Finanzierung von Sprachkursen (Q2, Q3, Q6, Q7, Q9).

*Zielgruppenspezifische Beratungsthemen* beinhalteten bei Familien sowie Einzelpersonen und Paaren bei Caritas Zürich und SRK Zürich Fragen einer aktuell angestrebten Statusaufstufung und des damit verbundenen Nichtbezugs von Sozialhilfe. Bei Sexarbeitenden gingen spezifische Fragen um Schulden, u.a. durch Bussen während des Prostitutionsverbots, wenn sie trotz Verbots weitergearbeitet hatten, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Ebenso waren Fragen der Wohnadresse zu klären sowie Fragen zur Finanzierung meist überteuerter Unterkünfte zum Wohnen und Arbeiten. Bei den Sans-Papiers beinhalteten die Beratungen zielgruppenspezifische Themen wie die Legalisierung des Aufenthalts, die Anmeldung bei der AHV, Probleme mit den Arbeitgebenden und Vermietenden, Themen zu Heirat und Partnerschaft sowie zu vergünstigten Angeboten für soziale Teilhabe wie beispielsweise die Kulturlegi.

In Bezug auf die Beratungsthemen zeigt sich in der folgenden Grafik, dass alle vier Organisationen wesentliche Themen zur Lebenslage der Zielgruppen thematisiert hatten.

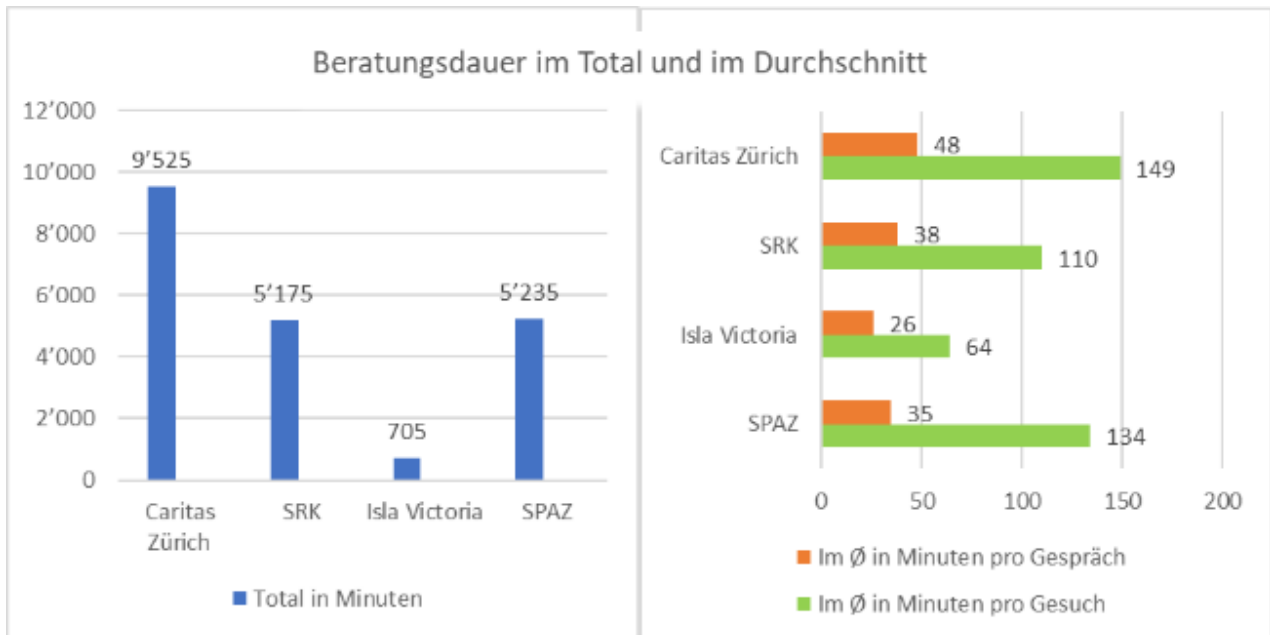


Grafik 9: Beratungsthemen (Anzahl Nennungen)

Die Grafik zeigt, dass die Gesuchsabklärung in Bezug zu den anderen Themen einen grossen Anteil der Beratungen ausmacht. Dies hängt einerseits mit dem Aufwand der Prüfung der Unterlagen zusammen, andererseits aber auch mit Fragen, wo anderweitig Unterstützung organisiert werden konnte, wenn der oder die Betreffende nicht berechtigt zum Bezug von WBH war. Alle Organisationen verwiesen darauf, dass auch in den Gesuchsabklärungsgesprächen Beratungsanteile enthalten waren.

Im quantitativen Reporting der Organisationen wurden Anzahl Beratungen sowie die Beratungsdauer in Minuten erhoben. Die Caritas Zürich führte insgesamt 200 Beratungsgespräche, die im Total nahezu 10'000 Minuten dauerten. Pro Gesuch konnten mehrere Gespräche geführt werden, dies ergibt im Durchschnitt knapp 150 Minuten pro Gesuch. Das SRK Zürich führte insgesamt 135 Beratungsgespräche mit einer Gesamtdauer von über 5100 Minuten und einer durchschnittlichen Dauer pro Gesuch von 110 Minuten. Bei Isla Victoria dauerten die 27 Beratungsgespräche 705 Minuten insgesamt bzw. 64 Minuten pro Gesuch. SPAZ führte insgesamt 150 Gespräche und beriet über 5200 Minuten insgesamt und über 130 Minuten im Durchschnitt pro Gesuch. Die Zahlen deuten darauf hin, dass insgesamt alle Organisationen pro Thema ähnlich umfassende Beratungen angeboten haben. Wo der Aufwand grösser war, zeigt sich mit Blick auf die Beratungsthemen eine gewisse Komplexität der Problemstellungen, die angegangen wurden, gerade bei Familien sowie bei Sans-Papiers.





Grafik 10: Beratungsdauer im Total und im Durchschnitt

#### 4.2.3 Zusammenarbeit in Bezug auf Triage

Der grösste Teil der Zielgruppe von Caritas Zürich wurde von anderen Fachstellen auf das Angebot der WBH aufmerksam gemacht. Die Triage funktionierte gut (Q2, Q3). Die Zuweisungen erstreckten sich von städtischen Angeboten (Infodona, Schulsozialarbeit, Schuldenberatung, Mütter- und Väterberatung, SOD) über privatrechtliche Trägerschaften (Caritas Zürich intern, Sozialwerke Pfarrer Sieber, kirchliche Sozialberatungsstellen, Winterhilfe, Arche, Essen für Alle). Dies deutet darauf hin, dass das Angebot bei verschiedenen öffentlich-rechtlichen sowie privatrechtlichen Organisationen in der Stadt Zürich bekannt war, so dass diese Zielgruppe auf die WBH aufmerksam gemacht werden konnte.

Bei der Zielgruppe der erwachsenen Einzelpersonen und Ehepaare (SRK Zürich) wurden ebenfalls die meisten Hilfesuchenden durch andere Organisationen und Beratungsstellen vermittelt (RAV, Infodona, Schreibdienst, Caritas Zürich Schuldenberatung, Sozialzentren). In der späteren Phase des Pilotprojekts wurden neue Gesuche auch durch Empfehlung von bisherigen WBH-Besücker:innen gestellt (Q3).

Sexarbeitende wie auch Sans-Papiers kannten die Anlaufstellen oder wurden mehrheitlich durch Mund-zu-Mund-Informationsweitergabe in den Communities auf die WBH aufmerksam gemacht und weniger durch andere Anlaufstellen oder Organisationen.

## 4.3 Outcome, Wirkung

### 4.3.1 Erreichung der Zielgruppen und Bearbeitung der Problemlagen

Die WBH adressierte vier Zielgruppen, denen der Zugang zu Sozialhilfe nicht oder nicht ohne Risiko möglich ist. Es sollten neben bekannten Personen auch Personen erreicht werden, die noch nicht in Unterstützungsangeboten sind.

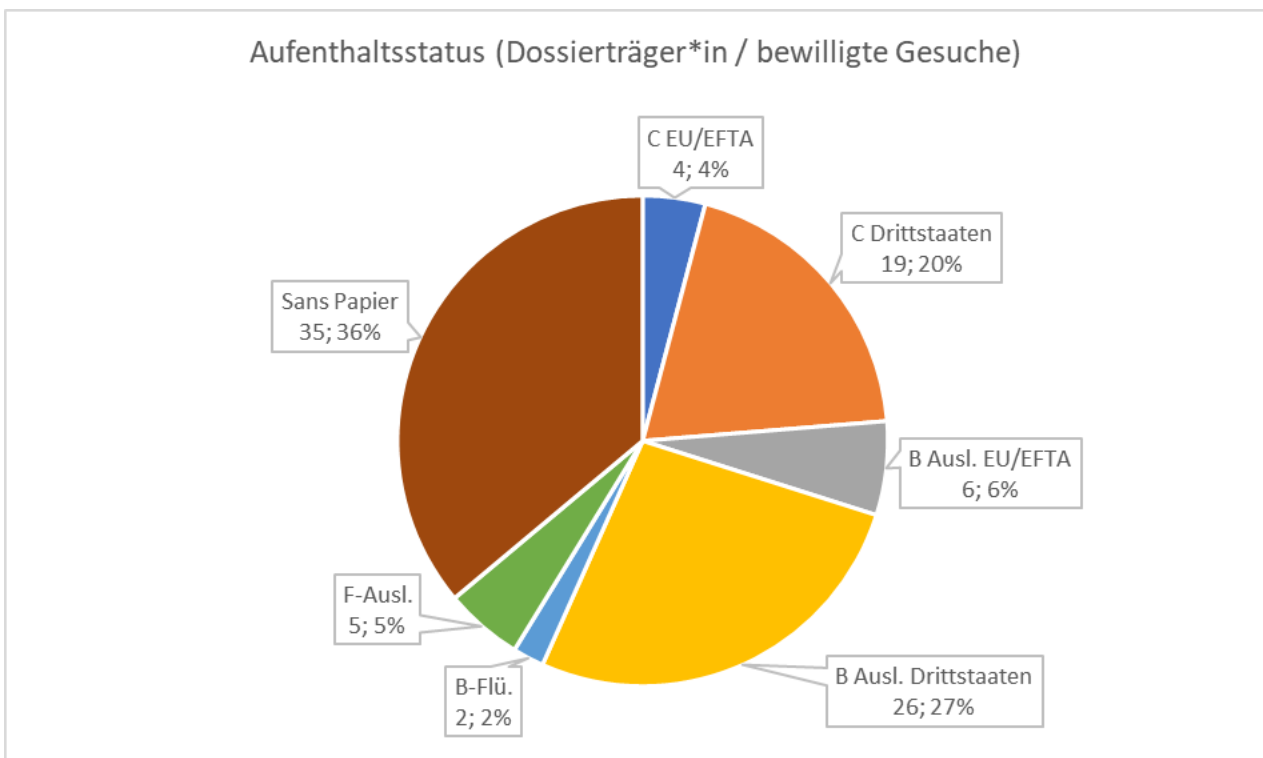
Das Sozialdepartement wie auch die beteiligten Organisationen versuchten via weiterer, zielgruppenspezifischen Organisationen, Migrant:innenvereinen etc. die WBH bekannt zu machen und die entsprechenden Zielgruppen zu erreichen.

Evaluationsergebnis: Grundsätzlich konnten die vorgesehenen Zielgruppen inhaltlich erreicht und (mit Ausnahme der Sexarbeitenden) ihre Problemlagen durch die WBH adressiert werden.

Auf quantitativer Ebene ist jedoch eine hohe Dunkelziffer respektive eine grosse Anzahl an Personen wahrscheinlich, welche die WBH-Kriterien erfüllen würden, sich jedoch nicht melden.

#### *Verteilung der Zielgruppen entlang ihres Aufenthaltsstatus*

Hinsichtlich Verteilung Aufenthaltsstatus sind von den insgesamt knapp 100 bewilligten Gesuchen 36% Sans-Papiers, 27% sind Ausländer:innen aus Drittstaaten mit Aufenthaltsbewilligung B und 20% Ausländer:innen aus Drittstaaten mit einer Niederlassungsbewilligung C. Aus den EU/EFTA-Staaten sind insgesamt 10% Gesuchsstellende. 5% sind vorläufig aufgenommene Ausländer:innen und 2% sind Geflüchtete mit einer Aufenthaltsbewilligung B.<sup>13</sup>

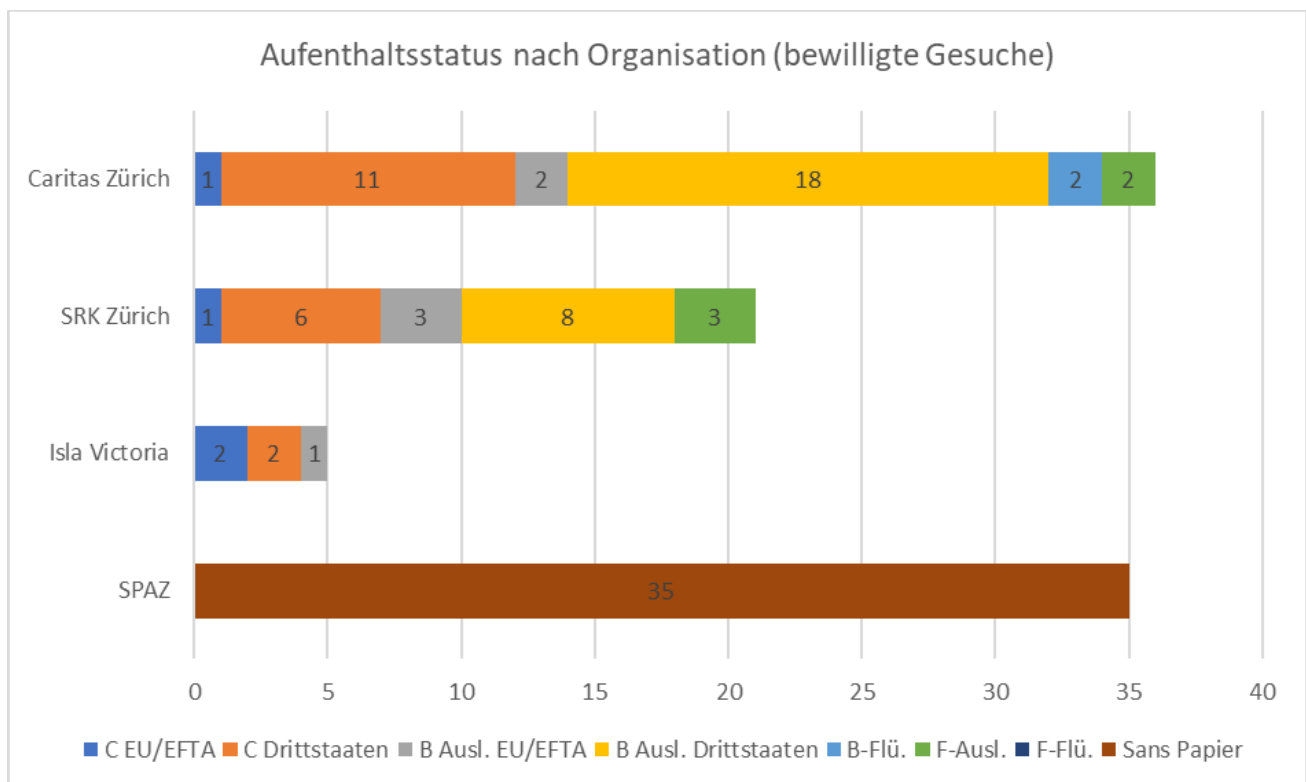


Grafik 11: Aufenthaltsstatus (Dossierträger:in) bewilligter Gesuche

<sup>13</sup> (vgl. Fussnote 3): Personengruppen aus dem Asyl- und Fluchtbereich werden nur dann durch WBH unterstützt, wenn sie bereits seit längerem von der Sozialhilfe bzw. der Asylfürsorge abgelöst sind, d.h. wenn sie wirtschaftlich selbständig waren und eine Perspektive besteht, dass sie ihren Lebensunterhalt nach der überbrückenden Unterstützung durch WBH wieder selbst finanzieren können.

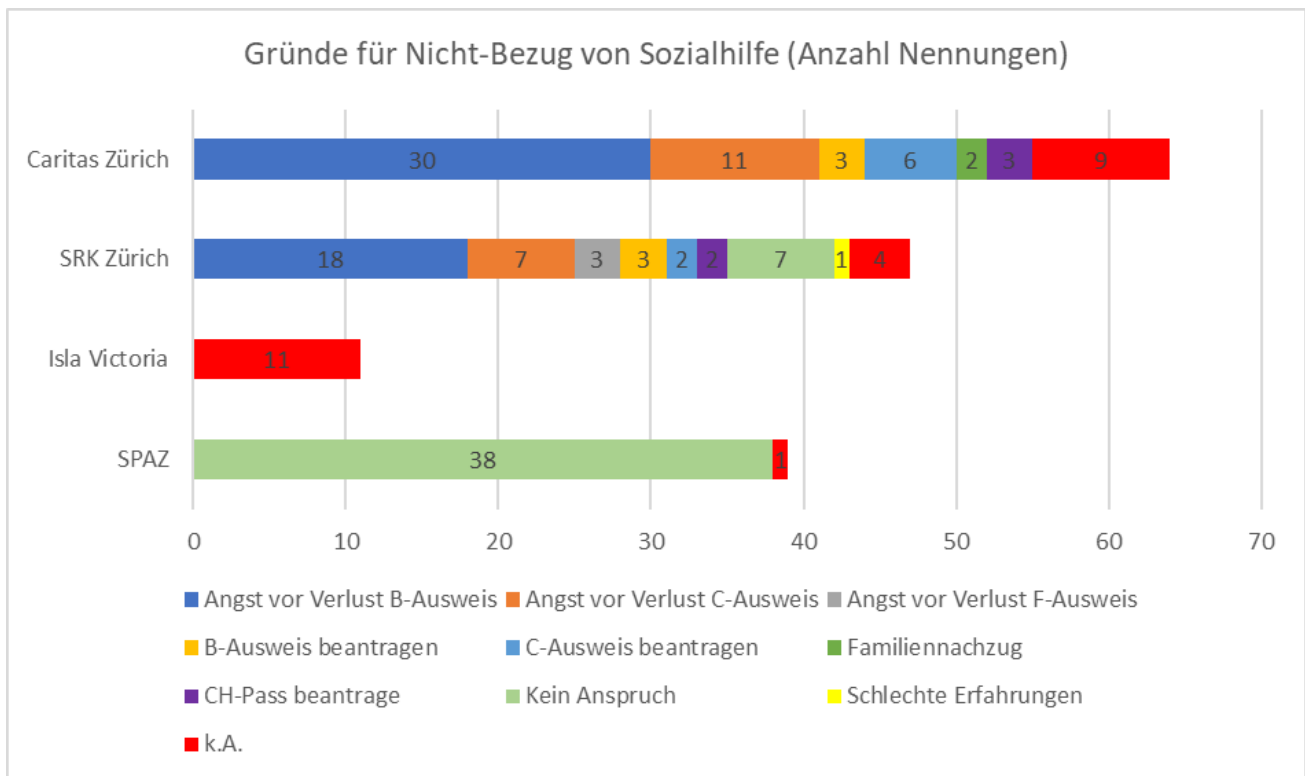
Die Aufenthaltsstati der Gesuchstellenden nach Organisation aufgeteilt zeigt, dass SPAZ wie vorgesehen nur Gesuche aus der Zielgruppe der Sans-Papiers bewilligt hat, die drei anderen Organisationen Zielgruppen mit unterschiedlichen Aufenthaltsstati aufweisen. Bei der Caritas Zürich und beim SRK Zürich dominieren die Ausländer:innen aus Drittstaaten mit Aufenthaltsbewilligung B oder Niederlassungsbewilligung C. Bei der Caritas Zürich sind 50% der Gesuchstellenden Migrant:innen mit Aufenthaltsbewilligung aus Drittstaaten und 30% Gesuchstellende sind Migrant:innen mit Niederlassungsbewilligung C aus Drittstaaten. Beim SRK Zürich sind knapp 40% Migrant:innen aus Drittstaaten mit einer Aufenthaltsbewilligung B und knapp 30% Migrant:innen aus Drittstaaten mit einer Niederlassungsbewilligung C. Die übrigen 30% sind Ausländer:innen mit Aufenthaltsbewilligung B aus EU/EFTA-Ländern, Personen mit Status F sowie eine Person mit Niederlassungsbewilligung C aus EU/EFTA. Bei Isla Victoria kommen mehr als die Hälfte der bewilligten Gesuche von Personen aus EU/EFTA-Staaten.

Das heisst, die WBH hat nebst Sans-Papiers überwiegend Working Poor Migrant:innen erreicht mit Aufenthaltsbewilligung B oder Niederlassungsbewilligung C, die aus Drittstaaten in die Schweiz eingereist sind. Dies weist darauf hin, dass die Lebenslage besonders dieser Gruppe von Migrant:innen grundsätzlich finanziell prekär ist und durch die Pandemie sowie die damit verbundenen Massnahmen weiter verschärft wurde, da sie, wie anzunehmen ist, überwiegend im Niedriglohnsektor und/ oder in prekären Arbeitsverhältnissen beschäftigt waren.



Grafik 12: Aufenthaltsstatus nach Organisation (bewilligte Gesuche)

Der Aufenthaltsstatus respektive dessen Kopplung mit dem Bezug von Sozialhilfe nach AIG führt dazu, dass Sozialhilfe nicht bezogen wird, obwohl eine Berechtigung zum Sozialhilfebezug vorhanden ist. Die folgende Aufstellung veranschaulicht diesen Zusammenhang auch bei der WBH.



Grafik 13: Gründe für Nicht-Bezug von Sozialhilfe (Anzahl Nennungen)

Als Gründe für den Nichtbezug von Sozialhilfe wurden bei der Caritas Zürich sowie beim SRK Zürich vor allem die Angst vor einem Verlust der Aufenthaltsbewilligung B bzw. eine Herabstufung der Niederlassungsbewilligung C genannt. Als weitere Gründe wurden vereinzelt die laufende oder künftige Beantragung einer B- oder C-Bewilligung, die baldige Einbürgerung sowie der Familiennachzug genannt, die man durch den Sozialhilfebezug nicht gefährden möchte. Beim SRK Zürich zeigt sich ein ähnliches Bild, die Angst vor einem Verlust der Aufenthaltsbewilligung oder Ausschaffung oder das Vorhaben einer Verbesserung des Status verhindern den Bezug von Sozialhilfe. Bei der Zielgruppe von Isla Victoria wird ebenfalls die Angst vor der Herabstufung der Aufenthaltsbewilligung sowie das generelle Misstrauen gegenüber staatlichen Strukturen genannt. Die Zusammenarbeit zwischen Isla Victoria und der Stadt wurde als Nähe zum Staat interpretiert und dabei die Frage aufgeworfen, ob Informationen ans Migrationsamt gemeldet würden (Q7). Sans-Papiers können aufgrund des irregulären Status keine Sozialhilfe beziehen.

#### Zielgruppenspezifisch bearbeitete Problemlagen

Bei den Zielgruppen der WBH handelt es sich vorwiegend um Working Poor, die aufgrund von äusseren Umständen oder lebensgeschichtlichen Ereignissen in eine Notlage geraten sind. Einige haben kurzzeitige Notlagen, andere leben seit mehreren Jahren in prekären Lebensverhältnissen. Alle vier Organisationen bearbeiteten die Problemlagen ihrer Zielgruppen mittels einer raschen finanziellen Entlastung durch Überbrückungszahlungen sowie auf der Basis von Beratungen und Triage. In vielen Fällen wurde an einem Einstieg in die Erwerbsarbeit, der Verbesserung der Erwerbssituation oder dem Erhalt der Erwerbsfähigkeit gearbeitet. Dazu wurden die grundlegenden Problematiken besprochen und nach Lösungen gesucht. Auch in Fällen, wo wenig Aussicht auf eine Erwerbsarbeit bestand, wurden die grundlegenden Problematiken wie psychische Belastungen, Verschuldung etc. angegangen. Die bearbeiteten Problem-

lagen bestanden oftmals aus verschränkten Schwierigkeiten wie zum Beispiel prekäre Arbeitssituation, familiäre Pflichten, Schulden und psychische Belastungen. Die folgenden detaillierten Ausführungen beschreiben die von den Organisationen konkret bearbeiteten Problemlagen.

Bei der Caritas Zürich (Q2, Q3) zeigten die Familien vor allem Problemlagen, welche sich durch äussere Umstände wie Jobverlust oder durch Kurzarbeit während der Covid-19 Pandemie weiter verschärft hatten. Bereits davor bestehende knappe finanzielle Ressourcen reichten für die Sicherung des Lebensbedarfes nicht mehr aus. Weiter zeigten sich auch Problemlagen, welche nicht direkt mit der Pandemie zusammenhingen, beispielsweise bei Alleinerziehenden oder bei Ehepaaren, bei welchen ein Partner invalide war, jedoch keine IV-Rente erhielt. Die Problemlagen zeichneten sich zusätzlich durch verschiedene erschwerende Faktoren aus: Die weiter oben erwähnten Ausstände oder *Schulden* (z.B. Horkosten, Selbstbehalte der Krankenkasse, Zahnarztrechnungen, Ausstände bei der Miete oder Krankenkasse) stellten für Familien grosse *psychische Belastungsfaktoren* dar, da sich die Schulden aufgrund nicht mehr leistbaren Ratenzahlungen weiter aufsummierten und verfestigten. Zweielternfamilien arbeiten oft in *prekären Arbeitsverhältnissen* im Stundenlohn, niedrigprozentig oder in Nacharbeit. Hier zeigten sich Schwierigkeiten für die *Vereinbarkeit von Familie und Beruf* v.a. für die Mütter, deren Einkommen jedoch für eine existenzsichernde Grundlage nötig wäre. Ungenügende *Deutschkenntnisse* oder nicht anerkannte *Diplome* und kein Anspruch auf *Stipendien* erschwerten den Zugang zum Arbeitsmarkt. Ferner konnten *Paarkonflikte* die Situation verschärfen und die *psychische Belastung* erhöhen. Alleinerziehende Elternteile wurden zusätzlich mit der noch schwierigeren Vereinbarkeit von Familie und Beruf konfrontiert, erhielten teilweise keine *Alimente* und litten ebenfalls unter grossen *psychischen Belastungen* sowie unter *sozialer Isolation*, welche die Bewältigung des Alltages einschränkten. Neben der finanziellen Entlastung und Triage für die KPÜ wurde daher in den begleitenden Beratungen der Caritas Zürich versucht, die Erwerbssituation auf verschiedenen Ebenen zu stabilisieren. Es wurde auf die (verbesserte) Integration in den Arbeitsmarkt fokussiert, einerseits durch die Suche nach einer Arbeitsstelle mit höherem Pensum und Lohn bzw. der Suche nach einer Erwerbsarbeit unter Berücksichtigung der Kinderbetreuung, andererseits die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (Employabilität) durch die Vermittlung von Deutschkursen und weiterführender Unterstützung durch Fachstellen (z.B. Lernstube) bei der Arbeitssuche. Daneben wurden andere Finanzierungsquellen wie Stiftungen erschlossen, um fehlende Stipendien zu decken oder es wurden Budgetberatungen angeboten. Zentral war auch der Zugang zu Angeboten für die psychische Gesundheit und für eine bessere soziale Einbindung.

Bei SRK Zürich (Q2, Q3) zeigten sich bei Paaren und Einzelpersonen ebenfalls Problemlagen, welche sich durch *prekäre Arbeitsverhältnisse* (Niedrigpensum, Arbeit auf Abruf, Stundenlohn, Selbständigkeit), *Erwerbslosigkeit* oder *Invalidität* und Verschärfung durch *Kurzarbeit* auszeichneten. Auch hier zeigt sich die *psychische Belastung* der Betroffenen als sehr hoch. Die Beratungen des SRK Zürich konzentrierten sich neben der Entlastung des Budgets und Anmeldung an KPÜ auf die Verbesserung der Arbeitssituation durch Stellensuche und Informationen zu Weiterbildungen sowie durch Vernetzung mit anderen Fachstellen, wo administrative, medizinische, finanzielle und rechtliche Unterstützung in Anspruch genommen werden konnte. Auch konnten Beratungen und Unterstützung für die Beantragung der Einbürgerung erfolgen, welche die Situation langfristig entschärfen würde. Ferner wurden subventionierte Deutschkurse vermittelt, Erlassgesuche bei der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA) gestellt, Wiederanmeldungen bei der Arbeitslosenversicherung getätigt und über ausländerrechtliche Themen informiert.

Bei Sexarbeitenden, die Isla Victoria aufsuchten, bestanden die Problemlagen aus knappen bis prekären *finanziellen Ressourcen*, *Schulden* verbunden mit dem Berufsverbot während der Pandemie und *nichtbezogenen Sozialhilfeleistungen* aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen. Das grundsätzliche *Misstrauen* staatlichen Institutionen gegenüber ist bei dieser Zielgruppe besonders deutlich. Weiter verschärfte die *Wohnsituation* die finanzielle Problemlage, da die oftmals zentral gelegenen und teuren Wohnungen ebenfalls zur *Verschuldung* beigetragen haben. Isla Victoria leistete finanzielle Überbrückungszahlungen und beriet bei Schulden, bei rechtlichen Fragen und bei Fragen um Wohnen und Miete.

Bei der Zielgruppe der SPAZ zeigten sich ebenfalls verschiedene, sich teilweise überlappende Problemlagen: Zum einen verschlechterten sich die ohnehin schon *finanziell knappen Lebensverhältnisse* schlagartig durch den pandemiebedingten Wegfall bzw. die Reduktion der *irregulären Arbeitsverhältnisse*, welche keinen Anspruch auf Kurzarbeit oder Sozialversicherungsleistung zulassen. Zweitens konnten *Krankheiten* dazu führen, dass die Betroffenen weniger oder gar nicht mehr arbeiten konnten und sie damit ihre Existenzgrundlage verloren. Eine dritte Problemlage zeichnete sich durch *Verschuldung* aus, meistens durch nicht mehr zahlbare Mieten. Sans-Papiers wiesen oftmals zusätzliche finanzielle und *psychosoziale Belastungen* durch die *Unterstützung von Kindern und Familien* vor Ort oder im Herkunftsland auf. *Ereignisbezogene Verschärfungen* der grundsätzlichen finanziellen Problemlagen konnten auftreten bei *Mutterschaft*, *Alleinerziehend* sein, bei *chronischen Krankheiten* und hohem *Alter*, d.h. wenn die Erwerbsarbeit erschwert oder verhindert wurde. Grundsätzlich bewegten sich die Problemlagen, welche in der Beratung aufkamen, um die Themen *Finanzen* und *vergünstigte Zugänge* zu Deutschkursen, Lebensmitteln und Freizeitangeboten, Krankenkasse und medizinische Behandlungen, Anmeldung bei der AHV, Probleme mit Arbeitgebenden oder Vermieter:innen, Heirat und Legalisierung sowie psychosoziale und private Themen wie beispielsweise zu Partnerschaft. Durch die WBH konnten Erwerbsausfälle (aufgrund Kündigung oder Schwangerschaft) für Krankenkasse und Lebensmittel aufgefangen werden. Durch die begleitende Beratung wurden Anschlusslösungen gefunden oder Stiftungsgelder für die Sicherung des Lebensunterhaltes nach Abschluss der WBH akquiriert.

### *Erreichbarkeit der Zielgruppe*

Die Erreichbarkeit der Zielgruppe stellte sich insbesondere mit Blick auf die Zielgruppe der Caritas Zürich als grosse Herausforderung dar. Familien, welche grosses Misstrauen gegenüber der Sozialhilfe hegen sowie Familien, welche psychisch sehr stark belastet sind, sind nach wie vor zurückhaltend gegenüber Unterstützungsangeboten Dritter. Das Aufsuchen einer Anlaufstelle ist für sie bereits sehr hochschwierig (Q3). Dennoch ist es durch die WBH gelungen, auch Familien zu beraten, die noch nie eine Beratung in Anspruch genommen haben (Q3, Q4). Diese Erstberatungen bedeuteten jedoch einen relativ grossen zeitlichen Aufwand.

Auch bei der Zielgruppe des SRK Zürich ist der Grad deren Erreichung nicht eindeutig zu bestimmen, obwohl die Zielgruppe grundsätzlich laut SRK Zürich erreicht wurde (Q3, Q5). Es scheint jedoch aufgrund der Datenlage auffällig, dass die meisten durch andere Organisationen zugewiesen respektive triagiert wurden (vgl. Punkt Output). Dies kann darauf hinweisen, dass es noch kaum gelungen ist, Personen zu erreichen, welche keine institutionelle Anbindung haben. Möglicherweise melden sich Einzelpersonen und Paare ohne Kinder erst an, wenn die Lebenssituation vollkommen prekär ist und keine eigenen Ressourcen mehr vorhanden sind, um finanziell zurechtzukommen. Dass die WBH für die Zielgruppe des SRK Zürich trotz der grundsätzlichen Zielgruppenerreichung für viele zu hochschwierig war, kann davon abgeleitet

werden, dass eine «recht hohe Zahl von Personen» (Q3) keine Unterlagen eingereicht haben, obwohl sie den Anschein machten, die Voraussetzungen für die WBH zu erfüllen. Vermutet wurden von SKR Zürich Gründe wie Überforderung, die erforderlichen Unterlagen beizubringen, sprachliche Schwierigkeiten, Scham, Misstrauen gegenüber Hilfesystemen, kein soziales Netz (Q3). Die Schwelle zum Beweisen der Zugangsberechtigung schien in diesen Fällen höher zu sein als die finanzielle Entlastung durch die WBH. SKR Zürich erwähnte auch, dass eine ebenfalls relativ grosse Zahl Personen, die finanzielle Unterstützung durch die WBH erhielten, den Kontakt nach kurzer Zeit abbrachen (Q3). Hier kann vermutet werden, dass die finanzielle Unterstützung sowie die bis dahin erfolgten Beratungen durch die WBH ausreichend waren. Grund dafür könnte sein, dass der geübte Umgang mit Prekarität bei dieser Zielgruppe eine längerfristige und ganzheitliche Bearbeitung der Lebenssituation als unnötig erscheinen liess. Zudem ist es bei dieser Zielgruppe wahrscheinlich, dass das Misstrauen gegenüber Hilfesystemen einen längerfristigen Kontakt verunmöglicht respektive dieser vermieden wird.

Isla Victoria sowie die SPAZ schätzten die WBH als gut bekannt in den jeweiligen Communities ein und gingen prinzipiell davon aus, dass die jeweilige Zielgruppe gut erreicht werden konnte. Die formalen Anforderungen erwiesen sich jedoch für Sexarbeitende als wenig zielführend, wie bereits ausgeführt wurde. Für die SPAZ war es nicht das primäre Ziel, «Schwererreichbare» zu gewinnen, da es in der kurzen Zeit fast unmöglich sei herauszufinden, ob jemand wirklich Sans-Papier ist. Aus diesem Grund konzentrierte sich die SPAZ auf Sans-Papiere, die ihr bereits bekannt waren (Q6).

Im Falle der Sexarbeitenden erfolgte die WBH nicht zum richtigen Zeitpunkt oder sie stellten aufgrund der hohen Anforderungen kein Gesuch. In den Communities spreche sich nicht nur herum, dass es ein neues Angebot für finanzielle Unterstützung gibt, sondern auch, dass die Anforderungen hoch seien (Q7). Dies führte dazu, dass sich dann auch diejenigen nicht gemeldet haben, welche die Leitplanken eigentlich erfüllen würden. Auch bei Isla Victoria wurden Gesuche aufgrund fehlender Unterlagen nicht eingereicht. Dies könnte daran liegen, dass die Unterlagen gar nicht vorhanden waren oder der Aufwand, sie zu besorgen, zu gross war (Q7). Es bestand zudem – wie bereits ausgeführt – ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber staatlicher Unterstützung, auch wenn sie durch eine bekannte Organisation ausgerichtet wurde (Q3, Q4). Isla Victoria sei bei ihrer Zielgruppe durch die WBH «*in den Dunst des Staates geraten*» (Q7) und es bestand die Befürchtung, dass Informationen ans Migrationsamt weitergeleitet würden.

Insgesamt vermuteten alle Organisationen, dass es eine hohe Zahl von Personen gibt, die zwar die Leitplanken erfüllen würden, jedoch trotzdem keine WBH in Anspruch genommen haben. Dies kann zum Einen mit Blick auf die grundsätzlich grosse Bedeutung der Triage durch andere Organisationen mit der geringen Triage durch die privatrechtlichen Vereine für Lebensmittel- und Mahlzeitenabgaben erklärt werden. Beispielsweise triagierte Incontro oder Essen für Alle nur wenige Betroffene, obwohl aufgrund der Lebensmittelstudie (Götzö et al. 2021) zu vermuten ist, dass gerade bei diesen Angeboten viele Bezugsberechtigte für die WBH anzutreffen wären. Ebenso könnte der Grund, keine WBH trotz formaler Berechtigung in Anspruch zu nehmen darin bestehen, dass sich einige davor scheuten, eine vertiefte Abklärung der finanziellen Verhältnisse vorzunehmen (Q5). Die WBH war diesbezüglich höherschwellig als die Unterstützungen, die während des ersten Pandemiejahres 2020 ausgerichtet wurden. Damals konnten beispielsweise beim SRK Zürich einmalige finanzielle Unterstützungen ausgezahlt werden (1000.-/Familie), worauf sich vergleichsweise viele Familien, welche bisher unbekannt waren, gemeldet hatten. Diese meldeten sich für die WBH nicht mehr. Eine dritte Erklärung zum Nichtbezug von WBH könnte darin bestehen, dass die Existenzsicherung wieder aus eigenen Kräften bewältigt werden

konnte respektive das Erwerbseinkommen höher war als die WBH Bezugsberechtigung. Dies darf gemäss Isla Victoria jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass Sexarbeitende trotz Erwerbseinkommen durch die angehäuften Schulden kaum eine Existenzsicherung erreichen.

#### 4.3.2 Auswirkungen auf die Arbeit der Organisationen

Die WBH bedeutete für alle Organisationen ein Pilotprojekt, das unterschiedlich nahe an ihrer bisherigen Arbeit umgesetzt wurde.

Evaluationsergebnis: Für die Organisationen bedeutete vor allem der Beginn des Pilotprojekts einen hohen Aufwand, um ohne fundierte Erfahrungswerte die für die Ausrichtung der WBH nötigen Strukturen und Abläufe zu etablieren (Q4, Q5, Q6, Q7). Gleichzeitig wurde die WBH für die Organisationen im Kontakt mit den Zielgruppen auch als Entlastung gegenüber dem zeitintensiven Schreiben von Stiftungsanträgen erlebt (Q6) und es konnten mehr Menschen unkompliziert unterstützt werden. Auf der *Prozessebene* wurde die Routine der Berater:innen aufgrund des WBH Stopps im November 21 unterbrochen. Die danach wiederum ansteigenden Anträge wurden von den Organisationen teilweise durch eine neue Anstellung oder Re-Integration ins Team gelöst.

Auf der *inhaltlichen Ebene* bedeutete die Kontrolle für SPAZ und Isla Victoria eine Art «Paradigmenwechsel» zur vorherigen Arbeit mit den Klient:innen, für Caritas Zürich und SRK Zürich passten die Überprüfungsaufgaben besser zu ihren vorherigen Zielgruppenbeziehungen. Diese akzeptierten die Überprüfung der Unterlagen.

Auf der *Prozessebene* empfanden die Organisationen die unvorhersehbare Entwicklung der WBH als herausfordernd für die Gestaltung der Abklärungen, Beratungen und Auszahlungen, wobei vor allem der Beginn des Pilotprojekts zeitintensiv war, bis sich eine gewisse Routine in den Abläufen eingestellt hatte. Dennoch organisierten SRK Zürich und Isla Victoria während des Projekts die Beratungsstelle um und versuchten damit, den Schwankungen der Anmeldungen, dem angestiegenen Beratungsbedarf bzw. der stagnierenden Anzahl Gesuchseinreichung trotz hohen Beratungszahlen (Isla Victoria) gerecht zu werden. Herausfordernd blieb hingegeben in beiden Projektphasen, mit den geplanten personellen Ressourcen, die in einem Verhältnis zu der Anzahl von Gesuchstellenden stehen mussten, der Komplexität der Fälle gerecht zu werden und entsprechend die erforderliche professionelle Beratung und Begleitung anbieten zu können (Q4).

Auf einer *inhaltlichen Ebene* bedeutete die WBH für die Organisationen teils neue Rollen und grundsätzlich neue Aufgaben wie die Überprüfung der Bezugsberechtigung und des Bezugsanspruchs. Diese waren für die Organisationen teils gut zu integrieren, teils zeigten sie sich für die Mitarbeitenden schwierig umzusetzen. Für Caritas Zürich und SRK Zürich erwies sich das Instrument der Überprüfung durch die Leitplanken als nicht problematisch (Q4, Q5). Die Caritas Zürich berichtete von keinen Herausforderungen bei der Gesuchsprüfung und stellte ein gewisses Verständnis seitens der Familien fest, dass die Anspruchsberechtigung überprüft werden muss.

Beim SRK Zürich zeigte sich die Dokumentbeschaffung durch die Zielgruppe als Herausforderung, da Gesuche teilweise aufgrund administrativer Überforderung nicht eingereicht wurden, wie das SRK Zürich vermutete (siehe Punkt Erreichung der Zielgruppen).



Für Isla Victoria und SPAZ bedeutete das Dilemma zwischen Niederschwelligkeit und Hilfe gegenüber Kontrolle eine grosse Herausforderung. Die Überprüfung, wer entlang der klaren Leitplanken Anrecht auf die WBH habe, sei gegenüber dieser vulnerablen, teils stark stigmatisierten Zielgruppe eine unangenehme Aufgabe gewesen, welche sich mit der Anwaltlichkeit der Organisationen für ihre Adressat:innen nur schwer vereinbaren liess. Auch sei eine Dissonanz zwischen Vertrauen und Kontrolle im Kontakt mit den Zielgruppen spürbar gewesen, da vor der WBH grundsätzlich den Klient:innen vertraut wurde und plötzlich gewisse Aussagen in Frage gestellt und bewiesen werden mussten, «*es ist ein richtiger Paradigmenwechsel!*» (Q6). Hinzu kam, dass v.a. bei der Zielgruppe der Sans-Papiers die Überprüfung der Ansprüche nicht einfach war, da keine Arbeitsverträge oder Kündigungen vorlagen (Q6).

#### 4.3.3 Risiken der WBH

Evaluationsergebnis: Das Hauptrisiko der WBH wird von den Organisationen auf der *politischen Ebene* gesehen: Als grosses Risiko sehen Caritas Zürich sowie SRK Zürich (Q4, Q5), dass die Problemlagen der Betroffenen aus dem politischen Blickfeld geraten, wenn sich die WBH als Instrument etablieren sollte. Die WBH kann zwar Not lindern, aber die grundsätzlichen Probleme nicht lösen wie die Koppelung des Aufenthaltsrechts an den Sozialhilfebezug.

Auf *Organisationsebene* wird befürchtet, dass die bisher unabhängigen und niederschweligen Beratungsstellen durch die Ausrichtung der WBH und allfälliger Assoziation mit Kontrolle und Staat höherschwellig werden und die Organisationen damit einen Teil ihrer bisherigen Zielgruppe verlieren könnten.

Die Risiken der WBH wurden von den Caritas Zürich und SRK Zürich vorwiegend auf der *politischen Ebene* adressiert. Die WBH machte zwar die Problemlagen der Betroffenen sichtbar und konkret, sollte jedoch nicht als langfristiges Instrument zur Linderung dieser Problemlagen verstanden und genutzt werden. Die Organisationen hoffen, dass auch andere Städte eine WBH einführen<sup>14</sup>, um mehr politischen Druck zu erzeugen und eine breitere Basis für die Anliegen der Betroffenen zu schaffen. Neben der WBH als Notlinderung müssten Massnahmen auf der strukturellen Ebene getroffen werden wie zum Beispiel die Aufhebung der Koppelung des Aufenthaltsrechts an den Sozialhilfebezug, die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen an Familien sowie die Regularisierung des Aufenthalts der Sans-Papiers.

Auf *Ebene der Organisationen* wird von Isla Victoria und SPAZ die Befürchtung geäussert, dass die bisher als unabhängige und niederschwellige Beratungsstellen bekannten Organisationen in Verbindung mit der Ausrichtung von WBH als zu hochschwellig wahrgenommen werden und so die übrigen anspruchsberechtigten Zielgruppen nicht mehr bzw. weniger erreicht werden könnten (Q3).

Bei den *Zielgruppen* könnte das Risiko entstehen, dass sich die Betroffenen auf die Unterstützung verlassen, diese jedoch aufgrund des Konzepts der Bezugsdauerbeschränkung nicht längerfristig möglich ist und damit die Situation der Zielgruppen zeitlich aufschiebt, jedoch nicht stabilisiert (Q6). Auch die Selbstwirksamkeit könnte untergraben werden. Dieser Punkt betrifft mehrheitlich Sans-Papiers.

<sup>14</sup> Wie dies beispielsweise die Stadt Luzern im Herbst 2021 mit der Überbrückungshilfe getan hat

Einzelne Organisationen nennen als ein weiteres Risiko mögliche Missbrauchsfälle (von welchen es laut Organisationen allerdings keine gab), da sie trotz ihrer sorgfältigen Kontrollen weniger Möglichkeiten zur Überprüfung von Angaben haben als beispielsweise die SOD. Dies könnte politisch instrumentalisiert werden (Q5).

#### 4.3.4 Einbettung in die Angebotslandschaft

Evaluationsergebnis: Das Angebot der WBH schliesst eine Lücke in der Angebotslandschaft, die unter anderem durch die Verknüpfung von Sozialhilfe und Aufenthaltsberechtigung im AIG entstanden ist. Dabei macht gerade die Verbindung von einer zeitlich längeren, mehrmaligen Beratung und gezielter Triage mit finanzieller Unterstützung die Qualität und Sinnhaftigkeit der WBH in der bestehenden Angebotslandschaft der Stadt Zürich aus. Die Zielgruppen erhalten neben der finanziellen und beraterischen Unterstützung Zugang zu weiteren Angeboten. Eine noch offene Frage ist der Umgang mit den Schulden, welche nicht von der WBH übernommen werden, jedoch in vielen Fällen einen hohen finanziellen Druck erzeugen.

Die WBH wurde von den Organisationen als wirksame Ergänzung in der Angebotslandschaft eingeschätzt, welche sich insbesondere durch die kurz- sowie mittelfristige Unterstützung auszeichnet (Q4). Viele andere Hilfsorganisationen haben nur die Möglichkeit, Betroffene einmalig oder punktuell finanziell zu unterstützen. Die Bedeutung der WBH in der Angebotslandschaft zeigt sich zum Beispiel darin, dass viele Gesuchstellenden durch andere Organisationen triagiert wurden, welche die finanziellen Mittel der WBH nicht haben oder nicht über eine längere Zeit Beratungen anbieten.

Das Angebot der WBH schliesst damit eine bestehende Lücke in der Angebotslandschaft zwischen öffentlich-rechtlichen Organisationen, die in der Regel auch beraten und triagieren, sowie zu privat-rechtlichen Organisationen, die auf breiter Basis sowie spezialisiert Not lindern, dies jedoch mit unterschiedlich geregelter Überprüfung des Anspruchs seitens Zielgruppe und unterschiedlich angebotener systematischer und professioneller Beratung oder Triage (vgl. Götzö et al.2021).

Lücken bleiben in der Angebotslandschaft jedoch auch mit WBH in Bezug auf die Übernahme von Schulden, die vorwiegend während der Pandemie aufgelaufen sind und durch die fortdauernde prekäre Lebenslage nicht mehr beglichen werden konnten und können.

## 5 Fazit in Bezug auf die Leitfragen der Evaluation

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

Hinsichtlich der *Stabilisierung der Lebenslagen* muss die Wirkung der WBH differenziert eingeschätzt werden. «Stabilisierung» kann sowohl die selbständige Bestreitung des Lebensunterhaltes als auch eine tatsächliche Verbesserung der Lebenslage bedeuten. Stabilisierung bedingt je nach Zielgruppe und Problemlage unterschiedliche Ressourcen, die durch die Betroffenen in Kooperation mit Unterstützungsangeboten entwickelt werden und oftmals erst mittel- bis längerfristig greifen.

Insgesamt zeigt sich, dass in allen Zielgruppen zwei Untergruppen bestehen. Diese unterscheiden sich in ihrer aktuellen Lebenslage sowie in der eigenen Ressourcenlage und dementsprechend auch bezüglich ihres Bedarfs an Unterstützung: Personen der einen Gruppe zeichnen sich dadurch aus, dass sie aufgrund grundsätzlich ausreichenden, eigenen Ressourcen selbst in der Lage sind, ihre Situation zu stabilisieren, jedoch durch eine nicht allzu komplexe Notlage auf eine kurzfristige beraterische und finanzielle Hilfestellung angewiesen sind, um ihre Lebenslage wieder zu stabilisieren. Das heisst, sie weisen kurzfristige Bedarfe an Unterstützung auf und können diese durch die WBH oder durch Triage meistens auch erhalten. Die WBH trägt in dieser Gruppe kurzfristig durch finanzielle und beraterische Unterstützung zur Stabilisierung der Lebenslage bei. Die Personen der zweiten Gruppe zeichnen sich dadurch aus, dass sie sich seit längerer Zeit, teilweise seit Jahren, in äusserst prekären Lebenslagen befinden, welche sich nicht durch kurzfristige finanzielle und beraterische Massnahmen stabilisieren lassen<sup>15</sup>. In solchen Problemlagen trägt die WBH dazu bei, Lebenslagen zu stabilisieren, indem Weichen gestellt und Zugänge zur Ressourcenentwicklung oder -sicherung geschaffen werden. Dieser Stabilisierungsweg benötigt weiterhin enge Begleitung und finanzielle Entlastung für die Betroffenen, damit sich eine tatsächliche Stabilisierung festigen kann.

Die Bedarfe, die in den Beratungen als auch in der erfolgten finanziellen Unterstützung durch die WBH zum Vorschein kommen, zeigen neben strukturellen Problematiken zum Beispiel von Working Poor in Niedriglohnssektoren, dass die Folgen der Pandemie für viele nach wie vor wirken. Es ist vielen Familien, Einzelpersonen oder Paaren mit B, C und F Aufenthaltsstatus oder Sans-Papiers nicht gelungen, ihre ursprüngliche Erwerbsarbeit und damit die Grundlage ihrer Existenzsicherung wieder zu erlangen. Die WBH hat hier finanzielle Engpässe aufgefangen und durch die Beratung an der Verbesserung der Erwerbsfähigkeit gearbeitet, indem Fragen der Kinderbetreuung, die Verbesserung der Sprachkenntnisse oder weitere Finanzierungsquellen wie Stipendien für Ausbildungen angegangen werden konnten. Dort, wo der Erwerbsverlust oder zu knappe finanzielle Ressourcen weitreichende Folgen zeigen oder mit weiteren Problemen einher gehen, wirkt die WBH wie oben erwähnt dadurch stabilisierend, indem sie durch Beratung und Triage versucht, Ressourcen zu erschliessen und damit komplexere oder weitere als finanzielle Problemlagen zu bearbeiten. Zu diesen Problemlagen gehören psychische Belastungen und physische Erkrankungen, prekäre Familiensituationen, drohender Wohnungsverlust, fehlende

<sup>15</sup> Ein Betroffener, der durch das SRK ZÜRICH unterstützt wurde (Q9) berichtete, dass seine Lebenslage sich durch die WBH nur während des Bezugs im Sinne einer finanziellen Entlastung verändert habe, seine Situation nun aber wieder stagniere. Aufgrund einer körperlichen Einschränkung verfügt er kaum über Möglichkeiten und Perspektiven für eine selbständige Lebensführung, zudem vermeidet er den Bezug von Sozialhilfe, um sich einbürgern lassen zu können. Die WBH leistete in diesem Fall Unterstützung für das Einbürgerungsgesuch und damit längerfristig für eine künftige Stabilisierung der Lebenslage.

Ausbildungen (z.B. von Frauen und Müttern) sowie rechtliche Fragestellungen. Auch hier kann die WBH durch zielgerichtete Triage zur Stabilisierung der Lebenssituation beitragen, auch wenn die Ergebnisse dieser Interventionen erst mittel- bis längerfristig sichtbar werden. Allerdings sind die Spielräume einer zielführenden Triage für Sans-Papiers aufgrund ihres irregulären Status und der damit verbundenen fehlenden rechtlichen Grundlage für reguläre Unterstützungsangebote eingeschränkt. Für sie bedeutet eine Stabilisierung die Stabilisierung im Rahmen einer stets prekären Lebenslage. Der zentrale Ansatzpunkt zu einem 'relativ stabilen Prekariat' bleibt für sie die Erwerbsarbeit und damit verbundene flankierende Massnahmen wie Deutschkurse, für Sans-Papiers zugängliche Bildungsangebote und Angebote der Gesundheitsversorgung.

Auch bei Sexarbeitenden bildet die Erwerbsarbeit die Grundlage ihrer Existenzsicherung. Durch die Aufhebung des Prostitutionsverbots wie auch durch die Entrichtung von Erwerb ersatzzahlungen kam die WBH für viele zu spät respektive sie waren durch die Höhe ihres neuen Einkommens trotz hohen Schulden und damit bleibenden finanziellen Engpässen nicht mehr bezugsberechtigt. Die Lebenslage vieler hat sich mit der erneuten Erwerbsarbeit wieder in einem relativ stabilen Prekariat eingependelt. Allerdings ist diese Zielgruppe äusserst heterogen<sup>16</sup> und weist unterschiedliche Lebenslagen und Problemkonstellationen auf. Allgemein scheint das Geschäft der Sexarbeitenden zu stagnieren, Gewalt, Stigmatisierung, weit überbezahlte Zimmer für die Arbeit, ausländerrechtliche Fragen, gesundheitliche Probleme, Unterstützung weiterer Familienmitglieder vor Ort oder im Ausland, eine zweite Wohnung, in der die Kinder leben etc. bedeuten, dass der Unterstützungsbedarf dieser Zielgruppe nicht durch eine allzu homogene Ausrichtung von Unterstützung abgedeckt und aufgefangen werden kann. Das heisst, dass die WBH bei den Sexarbeitenden nur einem bestimmten Segment der Zielgruppe entsprochen hat und andere Problematiken durch weitere Angebote von Isla Victoria oder Dritten bearbeitet wurden.

Insgesamt offen bleibt der Punkt der Begleichung von Schulden, die erstmalig aufgrund pandemiebedingter Massnahmen eingegangen werden mussten oder die bereits vor der Pandemie bestanden. In beiden Fällen bedeuten die Schulden für die Betroffenen eine angespannte finanzielle Situation, da keine Ersparnisse vorhanden sind.

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

Der Unterstützungsbedarf zeigte sich bei allen Zielgruppen an der grundlegend ähnlichen Problematik eines kurz- oder langfristigen finanziellen Engpasses. Die Gründe dazu waren jedoch divers und bedeuteten einen je unterschiedlichen, über Finanzfragen hinausgehenden Unterstützungsbedarf. Die Suche nach tragfähigen Lösungen im Sinne einer Stabilisierung der Lebenslage bedeutete, an den Ressourcen zu arbeiten und Zugänge für weitere Unterstützung zu eröffnen.

Der finanzielle sowie beraterische Unterstützungsbedarf der Zielgruppen zeigte sich deutlich in den Themen der Beratungen. Diese umfassten sämtliche Problemlagen und damit verbundene Unterstützungsbedarfe. Bei allen Zielgruppen bestand der akuteste Unterstützungsbedarf in der Entlastung einer finanziell prekären Situation. Wurden die Leitplanken erfüllt, konnte dieser Bedarf durch die WBH oder durch Triage mit Ausnahme von Schulden abgedeckt werden. Wurden die

<sup>16</sup> Zum Beispiel gehörten Sexarbeitende mit einem 90-Tage-Visum nicht zur Zielgruppe der WBH.

Leitplanken nicht erfüllt, konnte z.B. an Beratungsstellen wie Infodona oder pfarreiliche Sozialdienste weiter triagiert werden. Die in der WBH bearbeiteten Gesuche wurden durch die ganzheitliche Situationsanalyse auch in ihren ursächlichen oder begleitenden Problemlagen angegangen. Das heisst, es wurden Fragen bearbeitet, die mit der finanziell prekären Situation zusammenhängen oder deren Ursache darstellen. Dazu gehörten Fragen zu rechtlichen Rahmenbedingungen, Finanzierungsmöglichkeiten für Aus- und Weiterbildungen oder für Sprachkurse, Organisation der Kinderbetreuung, Vereinbarkeit von Beruf und Elternpflichten v.a. bei Alleinerziehenden, Fragen zur Versorgung bei psychischer und physischer Erkrankung.

Wie bereits erwähnt, weisen alle Zielgruppen zwei Untergruppen auf, die durch ihre Bedarfslage unterschieden werden können. Bei der Zielgruppe der Caritas Zürich zeigen die Grafiken zur Dauer der Beratung, dass sowohl kurzfristige Hilfestellungen wie auch längerfristige Begleitung und Beratung notwendig waren und angeboten wurden. Sowohl bei kürzeren wie längeren Unterstützungen wurde sowohl finanziert, beraten und triagiert. Das heisst, dem grundsätzlichen Unterstützungsbedarf konnte entsprochen werden. In den qualitativen Reportings der Caritas Zürich zeigen die Fallbeispiele, dass der Unterstützungsbedarf ganzheitlich angegangen wurde, die WBH die Problematiken im eigenen Zuständigkeitsbereich bearbeitete und gleichzeitig die Bearbeitung anderer, paralleler Problematiken durch Triage zu lösen versuchte. Ob und inwieweit jedoch die Beratungen wie auch die Triagen den Unterstützungsbedarf wirksam abdeckten, das heisst längerfristig im Sinne einer Stabilisierung der Lebenslage, kann aufgrund der kurzen Dauer des Pilotprojekts wie auch der für komplexe Fälle zu kurzen Dauer der Begleitung nicht beantwortet werden.

Bei der Zielgruppe des SRK Zürich bestand der Unterstützungsbedarf vorwiegend darin, die laufenden Lebenshaltungskosten decken zu können. Dies wurde durch die WBH erreicht. Allerdings reichten die Beiträge nicht, um ausserordentliche Kosten wie zum Beispiel Krankentransporte begleichen zu können. Ähnlich wie bei Caritas Zürich konnte in komplexen Problemlagen wie prekäre Arbeitssituation kombiniert mit Alter und einer Erkrankung die sechsmonatige Unterstützung durch die WBH keine dauerhafte Lösung generieren.

Die finanziell prekäre Lebenssituation der Sexarbeitenden hing wesentlich von den Massnahmen im Zusammenhang mit der Pandemie ab. Dazu gehört auch die Erwerb ersatzentschädigung der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA), die dazu führte, dass die Einkommensgrenze der WBH überschritten wurde. Die wenigen Fälle, die dennoch in der WBH bearbeitet wurden, waren durch eine finanzielle Notsituation gekennzeichnet, die gelöst werden konnte. Insgesamt betrachtet jedoch wurde der Unterstützungsbedarf dieser Zielgruppe nicht durch die WBH abgedeckt, was mit den nicht mit der Lebensrealität dieser Zielgruppe korrespondierenden Leitplanken, der Nichtübernahme von Schulden sowie der nicht ausreichenden Beiträge für Mieten<sup>17</sup> zusammenhängt. Isla Victoria gab zudem zu Bedenken, dass ihre an sich niederschwellige Beratung durch die WBH insgesamt hochschwelliger geworden war.

Bei den Sans-Papiers stellte die WBH eine bedeutsame Kompensation von allgemeiner, staatlicher Unterstützung dar, zu denen Sans-Papiers keinen Zugang haben. So konzentrierte sich SPAZ auf finanzielle Unterstützungsleistungen, welche den fehlenden Zugang zu Kurzarbeitsentschädigung sowie die fehlende Kompensation von Lohnausfall während Krankheiten abdeckten. Diese finanziellen Unterstützungsleistungen waren essenziell für die Existenzsicherung. Insgesamt jedoch bleibt die finanzielle Situation von vielen Sans-Papiers nach wie vor prekärer als vor der Pandemie und verfestigt sich teilweise durch zusätzliche Problematiken wie

<sup>17</sup> Maximalbeiträge für Mieten entsprechen der Richtlinie für die Bemessung der Wohnkosten der Sozialbehörde Stadt Zürich.

psychische Erkrankung, Alter, prekäre Wohnsituation. Die WBH bedeutete auch aufgrund der zeitlichen Beschränkung daher keine längerfristige Stabilisierung der Lebenslage und damit auch keine längerfristige Abdeckung des Unterstützungsbedarfs.

Mit Blick auf die Lebensrealität von weiteren Personen oder Familien, die ähnlich prekäre Lebenssituationen aufweisen wie die Zielgruppen der WBH, jedoch z.B. aufgrund niedriger Mietkosten keine Defizite im Haushaltsbudget aufwiesen und deshalb keinen Anspruch auf WBH hatten, wären dennoch Unterstützung und Beratung sinnvollerweise anzubieten. Diese Bedarfe konnten durch die kurze Beratung bei der Gesuchabklärung im Ansatz unterstützt werden und/ oder wurden triagiert. Unter anderem bedeuteten diese Vorabklärungen ohne anschliessende Gesuchseinreichung sowie die weiterführenden Triagen einen hohen Zeitaufwand für die Organisationen.

Triagen stellten insgesamt ein wichtiges Instrument der WBH dar, um die Lebenslage der Zielgruppen zu stabilisieren und ihren Unterstützungsbedarf abzudecken. Triagiert wurde grundsätzlich dann, wenn die WBH eine spezifische Unterstützung nicht anbieten konnte (Deutschkurse, Behandlungen bei Krankheiten, vertiefte Unterstützung bei der Stellensuche, Stipendienfinanzierung etc.), die Kriterien der WBH nicht erfüllt wurden, die WBH gemäss Konzept nicht (mehr) zuständig war (zu hohes Einkommen, Überbrückung bis Zahlung Dritter, Schulden, KPÜ etc.), oder die sechs Monate Anspruch erreicht wurden.

Der ganzheitliche Ansatz der Organisationen bei der Umsetzung der WBH bedeutete, sämtliche Themen zu adressieren, die mit der prekären finanziellen Lebenslage zusammenhängen. Dadurch eröffnete sich Personen Zugang zu finanzieller und beraterischer Unterstützung, von welchen sie zuvor keine Kenntnisse hatten. Die KPÜ zum Beispiel trug dazu bei, dass finanzielle Notsituationen entspannt werden konnten. Auch wurden grössere finanzielle Auslagen (z.B. Ausweisverlängerungen einer ganzen Familie, Stipendien für eine weiterführende Ausbildung) durch Triage an Stiftungen gedeckt und das Budget der betreffenden Personen somit stark entlastet. Neben der Bearbeitung finanzieller Fragen waren Triagen an weitere Beratungsangebote vor allem für die Zielgruppen der Caritas Zürich und des SRK Zürich relevant, um die Unterstützungsprozesse, die durch die WBH begonnen hatten, weiterzuführen.

Bei den Sexarbeitenden gab es wenig Triagen, da der Bedarf nicht bestand und nur wenige Gesuche gestellt wurden.

Sans-Papiers konnten aufgrund ihres irregulären Aufenthaltsstatus nicht triagiert werden bzw. es konnten keine weiteren finanziellen Unterstützungen (ausser Stiftungen) akquiriert werden.

Es wurde auch an die SOD triagiert, wenn der finanzielle Bedarf die rechtlichen Bedenken überwog. Dennoch wurden Triagen an die SOD nicht vorgenommen, wenn das Risiko einer negativen ausländerrechtlichen Konsequenz zu hoch war wie zum Beispiel bei eingereichten Einbürgerungsgesuchen oder bei anstehendem Familiennachzug.

### 5.3 Inwiefern stellt die WBH eine wirksame Ergänzung der sozialen Angebotslandschaft in der Stadt Zürich dar?

Die WBH findet in einem städtischen Umfeld mit vielen spezialisierten, öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Hilfsorganisationen statt. Die WBH positioniert sich durch den Auftrag (Zielgruppenspezifischer Zugang, Koppelung von finanzieller Überbrückungsleistung mit Beratung und

Triage) sowie durch die Kriterien der Zugangsberechtigung im Feld von spezialisierten Anlaufstellen. Die WBH unterscheidet sich von hochspezialisierten Angeboten durch den ganzheitlichen Ansatz in der Beratung. Die WBH ergänzt niederschwellige Angebote durch die Zielgruppenspezifität und durch die systematische Triage, die auf Nachhaltigkeit sowie Soforthilfe fokussiert ist sowie durch die zeitlich längere finanzielle Unterstützung. Die WBH sprach daher auch Personen an, welche sich noch nie bei einer Beratungsstelle gemeldet haben und konnte diesen durch die WBH selbst oder durch Triage Zugang zu weiteren Unterstützungsangeboten erschliessen. Der grundsätzliche Verzicht auf Rückzahlungen im Pilotprojekt WBH (im Gegensatz zu Sozialhilfe<sup>18</sup>) entsprach den niederschweligen, privaten Organisationen und kann dazu beitragen, dass sich vulnerable Menschen mit mehrfach prekären Lebenssituationen melden, die nur schrittweise stabilisiert werden können.

Der ganzheitliche Blick der Berater:innen auf die Gesamtlebenslage stellt eine zentrale Ressource dar, um an ursächlichen sowie an besonders belastenden Faktoren zu arbeiten, die oftmals einen wichtigen Grund darstellen für einen nicht gelingenden Einstieg in die Erwerbsarbeit bzw. das Verharren müssen in einer prekären Anstellung. Neben der inhaltlichen Breite unterscheidet sich die WBH durch die Beratungs- und Bezugsdauer von anderen Angeboten, welche zwar niederschwelliger in Bezug auf die Zulassungskriterien sein können, die Unterstützung jedoch oftmals einmalig, punktuell und etwas zufällig sowie nicht immer mit begleitenden und weiterführenden Massnahmen wie zielgerichtete Triage erfolgt.

Die WBH zeichnet sich durch die längerfristige, verlässliche und zielgerichtete Unterstützung aus. Kurz: Gerade die Kombination von Beratung, gezielter Triage mit finanzieller Unterstützung macht die Qualität und Sinnhaftigkeit der WBH aus.

Das Angebot der WBH schliesst damit eine wichtige Lücke in der Angebotslandschaft, nämlich eine kurz- bis mittelfristige finanzielle Unterstützung verknüpft mit professioneller Beratung durch nicht staatliche Organisationen. Letzteres ist durch die Verbindung von Sozialhilfefug mit aufenthaltsrechtlichen Bedingungen im AIG notwendig geworden. Eine wirklich nachhaltige, längerfristige Lösung bestünde allerdings nicht in der WBH, sondern in der rechtlichen Entkoppelung von Aufenthaltsstatus und Sozialhilfebezug, und für die Sans-Papiers in einer an bestimmte Voraussetzungen gebundenen rechtlichen Anerkennung.

<sup>18</sup> «Nach § 27 Abs. 1 lit. b SHG kann rechtmässig bezogene wirtschaftliche Hilfe unter Berücksichtigung der Verjährungsfristen (vgl. [Kapitel 15.4.01](#)) ganz oder teilweise zurückgefordert werden, wenn die Hilfe empfangende Person aus Erbschaft, Lotteriegewinn oder anderen nicht auf eigene Arbeitsleistung zurückzuführenden Gründen in finanziell günstige Verhältnisse gelangt ist. In Fällen eigener Arbeitsleistung kann eine Rückerstattung nur gefordert werden, wenn diese zu derart günstigen Verhältnissen führt, dass ein Verzicht auf Rückerstattung, unter Berücksichtigung der Gründe des Hilfebezugs, als unbillig erscheint.» (vgl. [Rückerstattung von rechtmässig bezogenen Leistungen aufgrund günstiger Verhältnisse | Kanton Zürich \(zh.ch\)](#).)

## 6 Empfehlungen

### *WBH wieder aufnehmen mit finanziell und personell ausreichend ausgestatteten Ressourcen*

Die Evaluation zeigt, dass der Unterstützungsbedarf bei den erreichten Personen mehrheitlich abgedeckt werden konnte, wenn sie die Leitplanken erfüllten. Die WBH konnte Notsituationen lindern und erste Unterstützung bei der Bewältigung von langwierigen komplexen Problemlagen bieten. Die in der hier evaluierten WBH adressierten vier Zielgruppen sind grundsätzlich durch die WBH erreicht worden, wenn auch nach wie vor eine hohe Dunkelziffer angenommen werden muss mit Personen, welche die Leitplanken der WBH erfüllen würden, sich jedoch nicht melden. Alle Organisationen vermuten, dass der Bedarf an WBH bei ihren Zielgruppen noch viel höher liegt, als die bisherigen Anmeldungen vermuten lassen. Eine Wiederaufnahme der WBH ist mit Blick auf die Evaluationsergebnisse zu begrüssen.

Die finanziellen Ressourcen erwiesen sich in der ersten Phase des Pilotprojekts als ausreichend, zumal sich die Gesuchseinreichungen in den ersten Monaten im ein- bis zweistelligen Bereich bewegten. Wären die Anmeldungen und Gesuchseinreichungen von Beginn weg zahlreicher erfolgt, hätten die Ressourcen bereits von Anfang an knapp sein können. Dies betrifft neben den finanziellen auch die personellen Ressourcen, die bei einer allfälligen Wiederaufnahme der WBH realistisch, ausreichend und mit einer gewissen Flexibilität (entsprechend den Vorabklärungen und Gesuchseinreichungen) kalkuliert werden müssten.

Insgesamt erschien die limitierte Betragshöhe bei Caritas Zürich, SRK Zürich und Isla Victoria pro Gesuch als sehr bzw. zu knapp. Die während des Pilotprojekts andiskutierte und in der zweiten Phase aufgrund der knapperen finanziellen Mittel nicht mehr umsetzbare Anpassung der Beitragshöhe bis maximal 10-15% tiefer als die SKOS-Richtlinien für die Sozialhilfe wäre zu begrüssen.

Die grosse Heterogenität bei den Sexarbeitenden legt nahe, sie zusätzlich zu ihrer beratenden Anlaufstelle Isla Victoria auch als Ausländer:innen mit B, C, F und B-Flüchtlingsstatus oder als Sans-Papiers durch die entsprechenden Organisationen anzusprechen.

### *Stärkere Ausrichtung der Leitplanken an den Lebens- und Problemlagen der Betroffenen und Nutzung von ausformulierten Spielräumen*

Die Leitplanken wurden von den Organisationen insgesamt als sinnvoll und gut umsetzbar eingeschätzt. Trotz des im Stadtratsbeschluss Nr. 690 vom 30. Juni 2021 vorgesehenen Spielraums<sup>19</sup> erwiesen sich die Leitplanken als teilweise zu eng respektive die Spielräume schienen nicht gut umsetzbar gewesen zu sein. Ebenso schränkten die finanziellen Mittel in der zweiten Phase des Pilotprojekts den Spielraum wieder ein.

Die Leitplanke 1, Verankerung in der Stadt Zürich, erwies sich als strikt angewandte Bedingung, Verankerung ausschliesslich als Wohnort zu definieren, als zu eng für Sexarbeitende. Vor allem diese Zielgruppe erfüllte dieses Kriterium nicht, obwohl ihr Lebens- und Arbeitsraum die Stadt

<sup>19</sup> [https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik\\_u\\_recht/stadtrat/geschaefte-des-stadtrates/stadtratsbeschluesse/2021/Jun/\\_St\\_ZH\\_STRB\\_2021\\_0690.html](https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/stadtrat/geschaefte-des-stadtrates/stadtratsbeschluesse/2021/Jun/_St_ZH_STRB_2021_0690.html): «(...) Die Leitplanken geben den Organisationen einen Rahmen für die Umsetzung des Pilotprojekts vor und werden in den Leistungsvereinbarungen festgeschrieben. Innerhalb dieses Rahmens verfügen die Organisationen über einen Spielraum. Sie wissen aufgrund ihrer Erfahrungen aus der langjährigen Arbeit mit der jeweiligen Zielgruppe sowie aus der Corona-Pandemie, wer welche Unterstützung benötigt. Innerhalb der vorgegebenen Leitplanken kann die Praxis somit unterschiedlich ausgestaltet werden, um auf die spezifischen Situationen der Zielgruppen angemessen eingehen zu können. (...)»



Zürich war, der angemeldete Wohnort jedoch ausserhalb der Stadt lag. Für diese Zielgruppe könnte die Verankerung breiter ausgelegt werden.

Die Leitplanke 2, Subsidiarität, erwies sich bei Wartefristen für Auszahlungen wie IV, Arbeitslosen-taggelder oder Stipendien als zu eng. Die durch die Wartefristen entstandenen finanziellen Notsituationen wurden nicht durch die WBH gedeckt und konnten nicht in jedem Fall durch Triage an Stiftungen gelöst werden. Hier könnte ein gewisser Spielraum gegeben werden, damit die Organisationen die Problematik des «Vorschiessens» von Geldmitteln interinstitutionell regeln.

Bei der Leitplanke 3, Beitragshöhe, könnte bei einer Wiederaufnahme der WBH ein ausformulierter Spielraum für die Höhe der finanziellen Überbrückungshilfe geprüft werden. Dies würde den Organisationen erlauben, in begründeten Härtefällen finanzielle Beiträge auch über dem geltenden Budgetrahmen zu leisten, wenn dies die Lebenslage der Betroffenen nachhaltig zu stabilisieren vermag, so dass weitere Schritte für eine selbständige Lebensführung unternommen werden können. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf die Problematik von Schulden zu legen, da gerade das ständige Mittragen des Schuldenbergs Betroffene stark belastet und ihre Handlungsfähigkeit sowie ihre Perspektiven einengt. Ein Spielraum sollte zudem gegeben werden bei Fällen, die ein zu geringes Haushaltsdefizit aufweisen (z.B. da sie günstig wohnen), aber dennoch die grundsätzliche Problematik eines zu knappen Budgets haben und zur Stabilisierung ihrer Lebenslage eine finanzielle Überbrückungshilfe benötigen.

Die Leitplanke 4, WBH als Übergangslösung mit einer maximalen Bezugsdauer von sechs Monaten erwies sich für komplexe Fälle als zu eng. Die Daten zeigen, dass die Bedarfe zwischen, aber auch unter den Zielgruppen unterschiedlich ausfallen können. Je nach Lebenslage und Problematik variieren die Bedarfe zwischen einmaliger finanzieller Unterstützung mit entsprechender Beratung und einer längeren Unterstützung mit einer ganzheitlichen Beratung zur Verbesserung der Lebenssituation. Für jene, die bei kurzfristigen Erwerbsausfällen eine kurzzeitige finanzielle Überbrückungshilfe benötigen, ist die beschränkte Dauer der WBH zielführend und ausreichend. Für andere jedoch, die seit längerem und teilweise bereits vor der Pandemie in prekären Lebenslagen lebten, kann die WBH zwar kurzzeitige Entlastung bieten, doch führt diese kaum zu einer nachhaltigen Stabilisierung. Für die Vorbereitung und Entwicklung von nachhaltigen Lösungen wäre eine längere Unterstützungs- und Beratungszeit durch die WBH sinnvoll. Für die Organisationen könnte hilfreich sein, wenn der im Pilotprojekt vorgesehene Spielraum ausformuliert wird (z.B. in begründeten Ausnahmefällen Unterstützung bis max. 12 Monate).

### *Erreichbarkeit der Zielgruppen erhöhen*

Das Ende des Pilotprojekts sowie der zwischenzeitliche Stopp der WBH haben die Erreichbarkeit der Zielgruppen eingeschränkt. Für eine weitere WBH wären gezielte, vertrauensbildende Informationen in den Communities notwendig. Dazu müsste eine geeignete Form gefunden werden. Studien zur Etablierung von zielgruppenspezifischen Angeboten (z.B. Iversen et al. 2020) legen nahe, dass die Arbeit mit Schlüsselpersonen den Zugang zu Zielgruppen und ihre Erreichbarkeit besser gewährleistet als breit angelegte Informationen.

Die mit der WBH betrauten Organisationen sind gut vernetzt und konnten ihre Netzwerke zu sinnvollen Triagen nutzen. Das Potenzial der städtischen Angebotslandschaft wird jedoch (noch) nicht voll genutzt. Auch wenn am Runden Tisch durch das Sozialdepartement, durch Informationsveranstaltungen für Migrationsvereine in Zusammenarbeit mit der Integrationsförderung und die Kommunikation an Partner:innen durch die WBH ausrichtenden Organisationen breit informiert wurde, könnten niederschwellige Freizeit- und Beratungsstellen, Gesundheitsdienste,

Sportvereine, Schulen und Krippen noch direkter mit der WBH vernetzt werden, damit die Zielgruppen in ihren Lebenswelten über die WBH informiert werden können. Damit würden auch Personen erreicht, die noch nicht unterstützt werden.

Vulnerable Gruppen zeigen aufgrund ihrer Lebenssituation, die u.a. aufgrund von staatlichen, politischen und gesellschaftlichen Strukturen so prekär ist, oftmals ein grosses Misstrauen gegenüber öffentlich-rechtlichen, staatlichen Unterstützungsleistungen. Die von den Zielgruppen teilweise monierte Nähe ihrer Anlaufstellen zu Politik und Stadt könnte durch die Nutzung der oben erwähnten Spielräume abgefedert werden. Dies würde Hürden abbauen und Vertrauen stärken, wie es bei allen vier Zielgruppen angesichts der vermuteten hohen Dunkelziffer sinnvoll sein könnte.

Weitere vertrauensbildende Massnahmen könnten zum Beispiel darin bestehen, die Zielgruppen bei der Beschaffung der notwendigen Unterlagen, welche für eine Bezugsabklärung benötigt werden, zu unterstützen. Sowohl SRK Zürich, Isla Victoria und SPAZ machten die Erfahrung, dass Personen trotz Bezugsberechtigung keine Gesuche einreichten, wenn für sie die administrative Hürde zu hoch war.

Gerade weil die WBH eine Übergangslösung darstellt, sind sinnvolle und funktionierende Anschlusslösungen wichtige Massnahmen, um einerseits die Lebenslage mittelfristig bis nachhaltig zu stabilisieren als auch das Vertrauen der Zielgruppen in Unterstützungsleistungen – private wie öffentliche – zu stärken. Daher müsste auf der Ebene der Beratungen wie auch auf finanzieller Seite sichergestellt werden, dass die Unterstützung nicht abbricht, bevor die Lebenslage stabilisiert werden kann.

Die vertrauensbildenden Massnahmen sind entscheidende Faktoren, um die Mund-zu-Mund-Kommunikation in den Communities zur Bekanntmachung der WBH zu nutzen.

### *Zusammenarbeit innerhalb der Angebotslandschaft verstärken*

Zu prüfen wäre, unter welchen Bedingungen weitere Organisationen, die ebenfalls nahe mit den Zielgruppen arbeiten und ihr Vertrauen geniessen, Abklärungen für eine Bezugsberechtigung anbieten und die Anmeldung für die WBH inklusive Gesuchstellung übernehmen könnten. Dies entspricht dem Ansatz der Überbrückungshilfe der Stadt Luzern<sup>20</sup>. Damit könnte das Risiko verringert werden, Personen auf dem Weg zur WBH zu verlieren (z.B. aufgrund von Scham, zu grossem administrativem Aufwand, sprachlichen Hürden etc.). Gewisse Migrant:innenvereine, Infodona, Schulsozialarbeit, Schuldenberatungen oder pfarreiliche Sozialdienste könnten dafür in Frage kommen. Die Auszahlung sowie die umfassende Beratung und Triage sollten jedoch nach wie vor auf wenige Organisationen beschränkt bleiben, damit der administrative Aufwand durch den kontinuierlichen Aufbau von Prozesswissen geringgehalten werden kann.

Beratungen und die Triage stellen ein zentrales Qualitätsfundament der WBH dar und sollten nicht abrechen, was durch die Stärkung der Zusammenarbeit innerhalb der Angebotslandschaft vermieden werden kann. Gegenseitige Informationen unter Berücksichtigung des Datenschutzes zu Fallverläufen nach der Triage wären dabei Grundlagen zur Angebotsverbesserung sowie zur Qualitätssicherung.

<sup>20</sup> Die Stadt Luzern adaptierte im Herbst 2021 das Zürcher Pilotprojekt WBH als Überbrückungshilfe, nahm in der Konzeption jedoch einzelne Anpassungen vor.

### *Flankierende sozialpolitische Massnahmen ergänzend zur WBH*

Die WBH hat den Bedarf der Zielgruppen an Unterstützung sichtbar gemacht. Initiativen wie diejenigen der Städte Zürich und Luzern sind wichtig und haben das Potenzial, bundesweite Strategien zur Verbesserung der Lebenslage der Zielgruppen zu formulieren.

Der Bedarf aller Zielgruppen an Unterstützung ist gross und die Notlagen sind oftmals sehr dringlich und komplex. Aufgrund des irregulären Aufenthalts sind Sans-Papiers jedoch die meisten Zugänge zum städtischen Unterstützungsangebot verwehrt, womit auch die Möglichkeit von sinnvollen Triagen aus der WBH nicht greift. Ein Ansatz könnte die grundsätzliche rechtliche Regularisierung von Sans-Papiers sein, die (je nach Familiensituation) bereits seit fünf bzw. zehn Jahren und länger in der Schweiz leben (ähnlich Opération Papyrus<sup>21</sup> in der Stadt Genf).

Wie die (noch nicht veröffentlichte) Studie zu Ausbildungs- und Weiterbildungszugängen für armutsbetroffene oder armutsgefährdete Personen zeigt, braucht es finanzielle und strukturelle Verbesserungen im Bereich Weiterbildung und Kompetenzerwerb. Z.B. sollten Deutschkurse sowohl öffentlich subventioniert wie auch so angeboten werden, dass Personen in Schichtarbeit, mit Elternpflichten oder in unregelmässiger Anstellung die Kurse besuchen können (vgl. Studie BSV, Mey et al. 2022, erscheint Ende Oktober 2022).

Die Koppelung von Ausländerrecht und Sozialhilfebezug wird politisch bereits diskutiert. Würden hier die – im wahrsten Sinn des Wortes – notwendigen rechtlichen Änderungen, d.h. die Entkopplung von Sozialhilfebezug und Aufenthaltsstatus vorgenommen, wäre die WBH für Working Poor Familien, Paare und Einzelpersonen mit anerkanntem Aufenthaltsstatus nicht mehr nötig.

<sup>21</sup> [Legal leben in Genf - Hunderte Sans-Papiers erhalten Aufenthaltspapiere - News - SRF: https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/aufenthalt/sans-papiers/papyrus.html](https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/aufenthalt/sans-papiers/papyrus.html)

## 7 Literaturverzeichnis

Brüesch, Nina; Herzig, Michael; Khater, Nadine; Müller, Manuela; Steiner, Carmen; Tschumi, Lisa; Trümpy, Anja, 2021. Auswirkungen der Massnahmen gegen die Covid-19-Pandemie auf Sexarbeit und Sexarbeitende in Zürich. Zürich: ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften. Verfügbar unter: <https://doi.org/10.21256/zhaw-3129>

Götzö, Monika; Herzig, Michael; Mey, Eva; Adili, Kushtrim; Brüesch, Nina; Hausherr, Mirjam, 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>

Iversen, J., Sabin, K., Chang, J., Morgan Thomas, R., Prestage, G., Strathdee, S. A., & Maher, L. (2020). COVID-19, HIV and key populations: Cross-cutting issues and the need for population-specific responses. *Journal of the International AIDS Society*, 23(10). <https://doi.org/10.1002/jia2.25632>

Kuckarz, Udo, 2021: Qualitative Inhaltsanalyse. Weinheim: Beltz Verlag.

Stadtratsbeschluss Nr. 0690/2021 vom 30. Juni 2021: [STRB Nr. 0690/2021 - Stadt Zürich \(stadt-zuerich.ch\)](https://www.stadt-zuerich.ch/strb/0690/2021)

## Departement Soziale Arbeit

### Institut für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe

Pfingstweidstrasse 96

Postfach

CH-8037 Zürich

Telefon +41 58 934 89 26

[goez@zhaw.ch](mailto:goez@zhaw.ch)

[www.zhaw.ch/sozialarbeit](http://www.zhaw.ch/sozialarbeit)