

Lisa Marie Borrelli,  
Stefanie Kurt,  
Nora Ratzmann (Hg.)



**SOZIAL-  
POLITIK UND  
MIGRATIONS-  
KONTROLLE**

Gemeinsamkeiten und Unterschiede  
in Deutschland, Österreich  
und der Schweiz

**[transcript]** Gesellschaft der **U**nterschiede

Die Open-Access-Ausgabe wird publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung.

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://dnb.dnb.de/> abrufbar.



Dieses Werk ist unter der Creative-Commons-Lizenz BY-NC-ND 4.0 lizenziert. Für die ausformulierten Lizenzbedingungen besuchen Sie bitte die URL <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>.

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z.B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

**2026 © Lisa Marie Borrelli, Stefanie Kurt, Nora Ratzmann (Hg.)**

transcript Verlag | Hermannstraße 26 | D-33602 Bielefeld | [live@transcript-verlag.de](mailto:live@transcript-verlag.de)

Umschlaggestaltung: Kordula Röckenhaus

Druck: Elanders Waiblingen GmbH, Waiblingen

<https://doi.org/10.14361/9783839478943>

Print-ISBN: 978-3-8376-8290-8 | PDF-ISBN: 978-3-8394-7894-3

Buchreihen-ISSN: 2702-9271 | Buchreihen-eISSN: 2702-928X

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

# Kommunale Vorstöße zur Existenzsicherung für alle

## Notwendig oder unzulässige Umgehung der Migrationskontrolle?

---

Melanie Studer<sup>1</sup>

### 1. Einleitung

Die Covid-19-Pandemie hat Armut in der Schweiz auf ungewohnte Art und Weise sichtbar gemacht. An Abgabestellen für Lebensmittelpakete und andere Güter des täglichen Gebrauchs bildeten sich teilweise lange Schlangen. Eine Datenerhebung in der Stadt Zürich zeigte, dass viele Personen in diesen Schlangen aufgrund von zwei Faktoren besonders vulnerabel waren: erstens aufgrund fehlender finanzieller Absicherung und zweitens aufgrund ihres ausländerrechtlichen Status (Götzö u.a. 2021). Daraus liess sich schliessen, dass sich die Situation besonders für Ausländer:innen, die aus Angst vor den ausländerrechtlichen Konsequenzen eines Sozialhilfebezugs auf die Leistungen des Sozialstaates verzichten, für Menschen ohne Aufenthaltsrecht (sogenannte *Sans-Papiers*) sowie für Sexarbeiter:innen, die sich ohnehin schon in prekären Situationen befinden, akzentuiert hatte (Götzö u.a. 2021).

Ausgehend von diesen Beobachtungen haben drei Städte der Deutschschweiz – Zürich, Luzern und Bern – Leistungen eingeführt, die diesen Personengruppen in ihrer Notlage helfen sollen. Die Stadt Zürich nannte ihr Projekt »Wirtschaftliche Basishilfe«, die Stadt Luzern und die Stadt Bern nannten ihre Angebote »Überbrückungshilfe«. Alle drei Städte begründeten ihre Vorstöße auch damit, dass der Nichtbezug von Sozialhilfe unter Ausländer:innen ein zunehmendes Problem darstelle. Als Ursache wurde die im

---

1 Dieser Beitrag entstand im Rahmen des vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) geförderten Projekts »Recht und Wirklichkeit in der Sozialhilfe: Rechtsmobilisierung im interkantonalen Vergleich«, Projektnummer 207637.

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) vorgesehene Pflicht zur Meldung des Sozialhilfebezugs an die Migrationsbehörden und der drohende Verlust der Aufenthaltsbewilligung bei Sozialhilfebezug genannt (siehe dazu auch *Kurt* und *Borrelli* in diesem Band).

Zürich startete Mitte 2021 als erste dieser drei Städte mit dem Projekt. In der Folge wurde eine aufsichtsrechtliche Beschwerde gegen den entsprechenden Beschluss des Stadtrats (Exekutive) eingereicht. Im Dezember 2021 wurde die Beschwerde von der Beschwerdeinstanz (Bezirksrat) gutgeheißen und der Beschluss aufgehoben. Das Hauptargument war, dass mit der Wirtschaftlichen Basishilfe die bundesrechtlichen Bestimmungen zur Meldepflicht des Sozialhilfebezugs von Ausländer:innen an die Migrationsbehörden umgangen würden. In Luzern wurde die Pilotphase im April 2023 beendet, während Bern im Januar 2023 in die einjährige Pilotphase des Projekts startete. Gegen die Verlängerung des Projekts wurden auch in Bern rechtliche Schritte eingeleitet. In erster Instanz wurde die Beschwerde im Herbst 2024 gutgeheißen und die Überbrückungshilfe als unzulässig erklärt.

Diese Basishilfe respektive Überbrückungshilfen werfen zentrale Fragen zum Zusammenspiel kantonaler und kommunaler Kompetenzen im Sozialhilfereich und zu den migrationsrechtlichen Kompetenzen des Bundes auf. Denn grundsätzlich hat im föderalen System der Schweiz der Bund (d.h. die oberste Staatsebene) die Kompetenz, in jenen Bereichen Gesetze zu erlassen, für die er eine ausdrückliche Grundlage in der Bundesverfassung hat (vgl. Art. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, BV). In allen anderen Bereichen sind die Kantone für den Erlass der entsprechenden Regelungen zuständig. Für die Gesetzgebung im Migrationsbereich ist der Bund zuständig: Er erlässt die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländer:innen (Art. 121 BV). Die Sozialhilfe ist hingegen Aufgabe der Kantone. Der Bund hat – außer für Asylsuchende – keine Kompetenz, Vorschriften darüber zu erlassen, wer unter welcher Voraussetzung wie viel Sozialhilfe erhält (vgl. Art. 115 BV). Die meisten Kantone überlassen die Erfüllung dieser Aufgabe und somit den Vollzug der kantonalen Sozialhilfegesetze den ihnen untergeordneten Gemeinden unter mehr oder weniger präzisen Vorgaben zur Umsetzung. Die Kompetenzzuteilung im jeweiligen Kanton ergibt sich aus den Kantonsverfassungen und kantonalen Gesetzen.

Durch seine umfassenden Kompetenzen, den Aufenthalt von Ausländer:innen zu regeln, hat der Bund die Möglichkeit, diesen von Vorausset-

zungen abhängig zu machen. Das können ökonomische Voraussetzungen sein, wie zum Beispiel, dass eine Aufenthaltsbewilligung nur Personen erhalten, die nachweislich wirtschaftlich selbstständig sind – oder auch, dass die Aufenthaltsbewilligung bei jenen Personen nicht verlängert wird, die auf Sozialhilfe angewiesen sind. Dabei stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten Kantone und Gemeinden haben, um allen Menschen Zugang zu jenen Mitteln zu verschaffen, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.

Der vorliegende Beitrag nimmt sich dieser Frage an, indem die drei unterschiedlichen Ansätze der Städte Zürich, Luzern und Bern vorgestellt werden (Abschnitt 2), wobei vertiefter auf das Beschwerdeverfahren im Kanton Zürich eingegangen wird (Abschnitt 2.1). Daraus ergibt sich folgende Fragestellung (Abschnitt 2.4): Was ist überhaupt ein meldepflichtiger Sozialhilfebezug (Abschnitt 3)? Welchen Spielraum haben die Gemeinden (Abschnitt 4)? Und wird die eigentlich öffentliche Aufgabe, bedürftige Personen (finanziell) zu unterstützen, zunehmend durch private Organisationen wahrgenommen, da die staatlichen Strukturen nicht (mehr) in der Lage sind, diese Aufgabe adäquat zu erfüllen (Abschnitt 5)?

## 2. Die drei städtischen Ansätze

### 2.1 Basishilfe Zürich

#### 2.1.1 Beschluss des Stadtrats

Am 30. Juni 2021 beschloss der Stadtrat (Exekutive) der Stadt Zürich, das Pilotprojekt »Wirtschaftliche Basishilfe« zu initiieren. Die Zielgruppe waren Menschen »in prekären wirtschaftlichen Lebenssituationen, die entweder keinen oder keinen risikofreien Zugang zur Sozialhilfe oder zu anderen bedarfsorientierten Leistungen haben« (Stadtrat der Stadt Zürich 2021: 1). Der Stadtrat stellte – gestützt auf eine Analyse der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) (vgl. Götzö u. a. 2021) – fest, dass Ausländer:innen durch die Gesetzgebung des Bundes, die den Sozialhilfebezug mit dem Risiko eines Widerrufs der Aufenthalts- bzw. der Niederlassungsbewilligung verknüpft, davon abgehalten werden, Sozialhilfe zu beantragen (siehe dazu auch Kurt und Borrelli in diesem Band). Dies führe zu einer verstärkten Prekarisierung, die sich während der Covid-19-Pandemie deutlich gezeigt habe (Stadtrat der Stadt Zürich 2021).

Die Personen, deren Armut da besonders sichtbar wurde, waren vorwiegend jene, die trotz finanzieller Notlage keine Sozialhilfe beziehen konnten oder aus Angst vor den ausländerrechtlichen Folgen keine bezogen haben, also *Sans-Papiers*, Personen mit Aufenthalts- bzw. Niederlassungsbewilligung und Sexarbeitende (Stadtrat der Stadt Zürich 2021; mit Hinweis auf Götzö u.a. 2021). Unter dem Begriff *Sans-Papiers* werden in der Schweiz Personen zusammengefasst, die mit der Absicht längeren Verbleibs, aber ohne Aufenthaltsrecht in der Schweiz leben (Breitenbücher und Ege 2022). Dadurch zeige sich in der sozialen Versorgung der Stadt eine eindeutige Lücke. Diese sei nicht vereinbar mit den grundrechtlichen Ansprüchen von Menschen in einer Notlage gemäß der Bundesverfassung (BV) und der Kantonsverfassung des Kantons Zürich (Stadtrat der Stadt Zürich 2021). Hier wollte das Pilotprojekt »Wirtschaftliche Basishilfe« ansetzen und den Zweck verfolgen, das Recht auf Hilfe in Notlagen gemäß Art. 12 BV zu verwirklichen (Stadtrat der Stadt Zürich 2021). Dieses Recht vermittelt allen in der Schweiz anwesenden Personen – ungeachtet ihres Aufenthaltsstatus – ein Recht auf Hilfe und Betreuung und auch auf diejenigen Mittel, »die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind« (Art. 12 BV).

Die Wirtschaftliche Basishilfe sollte von zivilgesellschaftlichen Organisationen ausgerichtet werden. Der Stadtrat beschloss einen Kredit von 2 Millionen Franken für die Pilotphase (Juli 2021 bis Dezember 2022) und legte im Beschluss vom Juni 2021 die Rahmenbedingungen der Wirtschaftlichen Basishilfe fest. Diese sollten den vier mit der Ausrichtung der Basishilfe beauftragten Organisationen den Rahmen für die Umsetzung vorgeben. Die wichtigsten Vorgaben waren:

- Es gibt keinen Rechtsanspruch auf wirtschaftliche Basishilfe.
- Die betroffenen Personen sollen seit fünf Jahren in der Schweiz leben und in der Stadt Zürich verankert sein.
- Es ist zu prüfen, ob die betroffenen Personen Anspruch auf andere, der Basishilfe vorgelagerte Leistungen haben (Subsidiarität), mit Ausnahme vom Anspruch auf Sozialhilfe, der aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen nicht geltend gemacht wird.
- Die Höhe der Basishilfe soll sich am im Vergleich zur sozialhilferechtlichen Unterstützung, die Einheimische erhalten, (deutlich) tieferen Niveau der Asylfürsorge orientieren. Festgelegt werden die Beträge jedoch anhand des individuellen Bedarfs.

- Länger als sechs Monate soll Basishilfe nicht bezogen werden – sie soll eine Übergangslösung sein (vgl. Stadtrat der Stadt Zürich 2021).

Aufgrund dieser Rahmenbedingungen ging der Stadtrat davon aus, dass die Basishilfe mit dem übergeordneten Recht vereinbar sei (Stadtrat der Stadt Zürich 2021: 7).

## 2.1.2 Beschwerde gegen die Basishilfe

Der Beschluss des Stadtrats zur Einführung der Basishilfe wurde Gegenstand einer Aufsichtsbeschwerde an den Bezirksrat Zürich. Der jeweilige Bezirksrat ist im Kanton Zürich die Instanz, die als erste über Beschwerden gegen Entscheide einer Gemeinde urteilt. Die Beschwerdeführer:innen – Stadtparlamentarier:innen aus der rechtsliberalen Freisinnig-Demokratischen Partei (FDP) – argumentierten, die Basishilfe stelle eine absichtliche Umgehung der Anwendung der migrationsrechtlichen Vorgaben dar. Zudem könne nicht von einer Lücke im System der sozialen Sicherung gesprochen werden, wenn Einzelne keine Sozial- oder Nothilfe beziehen, nur weil sie sich vor den ausländerrechtlichen Konsequenzen fürchteten. Das sei ein Grundrechtsverzicht, der durch das Selbstbestimmungsrecht geschützt sei. Zudem sei es verfassungsrechtlich gewollt, die Zahl der Ausländer:innen, die Sozialhilfe beziehen, zu begrenzen (Bezirksrat Zürich 2021 E. 3.1.1).

Die Beschwerdeinstanz erzwang, dass im Bundesrecht die Pflicht der zuständigen Behörden zur Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen verankert sei, den Sozialhilfebezug von Ausländer:innen den kantonalen Ausländerbehörden zu melden (vgl. AIG und Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, VZAE). Auch das kantonale Sozialhilfegesetz schreibt vor, dass die Sozialhilfebehörden »Beginn, Umfang und Beendigung des Bezugs von Sozialhilfe« den Migrationsbehörden melden müssen (vgl. § 47a Abs. 1 Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich, SHG ZH). Diese Meldepflicht werde »vereitelt«, weil durch den Bezug von Wirtschaftlicher Basishilfe die Notwendigkeit entfalle, sich bei den Sozialen Diensten der Stadt zu melden. Daran ändere auch nichts, dass gemäß einer Weisung des kantonalen Migrationsamts erst ein Sozialhilfebezug im Umfang von CHF 25'000 bei Personen mit Aufenthaltsbewilligung respektive CHF 60'000 bei Personen mit Niederlassungsbewilligung zu melden sei. Denn die Basishilfe führe hier zu einer Intransparenz: Bei den Personen, die Wirtschaftliche Basishilfe beantragen, sei unklar, wer beispielsweise bereits regulär Sozialhilfe bezogen habe und

somit eigentlich dem Migrationsamt zu melden wäre (Bezirksrat Zürich 2021 E. 3.2.4, S. 11).

Insgesamt werde mit der Wirtschaftlichen Basishilfe die Durchsetzung des Migrationsrechts des Bundes vereitelt. Das sei eine unzulässige Gesetzesumgehung (Bezirksrat Zürich 2021 E. 3.2.4, S. 12).

Bezüglich der *Sans-Papiers* führte der Bezirksrat aus, dass diese von Gesetzes wegen nur Anspruch auf Hilfe in Notlagen haben – also auf jene Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Das ergebe sich auch aus dem Asylgesetz des Bundes. Zuständig für die Ausrichtung und Gewährung dieser Nothilfe sei der Kanton, und der Umfang sei beschränkt auf Unterkunft, Nahrung, Kleidung, die Möglichkeit zur Körperpflege sowie die medizinische Versorgung (vgl. § 2 Nothilfeverordnung ZH). Entsprechend sei es mit dem kantonalen Recht nicht vereinbar, wenn eine Gemeinde Personen ohne Aufenthaltsrecht in einem Umfang, der über die Nothilfe hinausgeht, unterstütze (Bezirksrat Zürich 2021 E. 3.2.4, S. 13).

### 2.1.3 Beschwerdefrist verpasst

Der Stadtrat Zürich wollte das Verdikt der Beschwerdeinstanz an die nächsthöhere Instanz weiterziehen, wie der Presse zu entnehmen war; jedoch wurde die Beschwerde nicht innert der vorgegebenen Frist zur Post gebracht (vgl. Unternährer 2022). Infolgedessen wurde der Entscheid des Bezirksrats, der die Basishilfe als Umgehung des Bundesrechts bewertete und die Basishilfe aufhob, rechtskräftig. Die Basishilfe wurde danach von den vier beauftragten zivilgesellschaftlichen Organisationen – finanziert durch die reformierte und katholische Landeskirche – mit einem Kostendach von CHF 200'000 weitergeführt (vgl. Götzö u. a. 2022).

### 2.1.4 Versuch zur (Wieder-)Einführung der Basishilfe und erneute Beschwerde

Im April 2023 stimmte schließlich das Zürcher Stadtparlament (Gemeinderat) zwei parlamentarischen Initiativen zu, mit denen ein Rahmenkredit von CHF 2.4 Millionen für ein dreijähriges Pilotprojekt zur Unterstützung von Personen ohne gültigen Aufenthaltsstatus sowie ein Rahmenkredit von CHF 3 Millionen für ein dreijähriges Pilotprojekt für die Wirtschaftliche Basishilfe für Ausländer:innen mit gültigem Aufenthaltsstatus, aber ohne risikofreien Zugang zur Sozialhilfe gefordert wurde. Die Rahmenbedingungen, die das Parlament der Regierung vorgab, waren ähnlich wie diejenigen des gescheiterten Projekts. In der Debatte im Gemeinderat äusserte sich der zuständige Stadt-

rat insofern, als er es begrüße, dass dem Projekt eine zweite Chance gegeben werde. Angesichts der nationalen Politik, die das Recht, Sozialhilfe auf kantonaler und kommunaler Ebene zu regeln, schleichend untergrabe, sei es der Stadt zu überlassen, ihre Möglichkeiten auszuschöpfen und ein Auffangnetz anzubieten. Dabei sei es falsch, die (notwendige) Hilfe für ein vom Bundesparlament neu geschaffenes Prekariat den Kirchen und der Zivilgesellschaft zu überlassen (Votum Golta, Gemeinderat der Stadt Zürich 2023: 6f.). Die Voten der Gegenseite ließen hingegen bereits vermuten, dass auch auf den zweiten Versuch der Einführung der Basishilfe mit Beschwerden reagiert werden würde (vgl. Votum Brunner, Gemeinderat der Stadt Zürich 2023: 4), was schließlich auch zutraf. Der Bezirksrat Zürich, der sich wiederum mit der Beschwerde zu befassen hatte, erklärte die Wirtschaftliche Basishilfe im Oktober 2024 erneut für rechtswidrig, da damit die im Bundesrecht vorgesehenen Meldepflichten umgangen würden. Im Entscheid hob der Bezirksrat zudem auch hervor, es fehle der Stadt an der notwendigen Kompetenz, Ausländer:innen (mit oder ohne Aufenthaltsrecht) Ansprüche auf Sozialleistungen, die sich nicht direkt aus dem Kantons- oder Bundesrecht ableiten lassen, zu verschaffen. Zwar sei es den Gemeinden grundsätzlich erlaubt – und gestützt auf die Kantonsverfassung sei es gar geboten –, auch durch Beiträge an private Hilfsorganisationen die (kollektive) Selbsthilfe zu unterstützen. Es sei aber nicht zulässig, zivilgesellschaftlichen Organisationen mit einer Leistungsvereinbarung derart konkrete Vorgaben zur Verwendung der staatlichen Beiträge zu machen, dass diese dadurch als zusätzliche Sozialhilfeleistungen ausgestaltet werden, für die keine kompetenzrechtliche Grundlage besteht (Bezirksrat Zürich 2024, insb. E. 4.2.3).

## 2.2 Überbrückungshilfe Luzern

Die Stadt Luzern gab im September 2021 bekannt, zur Armutsbekämpfung als Pilotprojekt eine Überbrückungshilfe einzuführen. Das Projekt war auf 18 Monate ausgelegt. Die CHF 400'000, die dafür eingesetzt wurden, stammten aus dem Margaretha-Binggeli-Fonds, der explizit für Menschen gedacht ist, die sich vorübergehend in sozialer Not befinden (Stadt Luzern 2021). Der Fonds war erst rund ein Jahr vor dem Beschluss, ihn für die Überbrückungshilfe einzusetzen, aus einem Legat eingerichtet worden. Die Kosten werden also nicht von den Steuerzahler:innen getragen. Politischer Widerstand gegen das Projekt ist nicht bekannt.

Umgesetzt wurde das Projekt in Zusammenarbeit mit zwei Nichtregierungsorganisationen, der Caritas Luzern sowie der Kontakt- und Beratungsstelle für *Sans-Papiers* Luzern. Sie hatten die Gelder den Vorgaben entsprechend zu verwenden; darüber – aber nicht über die Identität der Klient:innen – hatten die Partnerorganisationen Rechenschaft abzulegen (Stadt Luzern 2021). Zielgruppen der Überbrückungshilfe waren Armutsbetroffene mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung, die seit zwei Jahren ihren Wohnsitz in der Stadt Luzern haben, sowie armutsbetroffene *Sans-Papiers* mit Wohnort in der Stadt Luzern. Die Leistungen sollten vorübergehend sein und zusammen mit einer bedarfsorientierten Kurzzeitberatung erfolgen (Stadt Luzern 2021). Die Rahmenbedingungen ähnelten jenen in der Stadt Zürich, wobei ein stärkerer Fokus auf Beratung und Vermittlung anderer Hilfsangebote lag. So sollte die Beratung u.a. Informations- und Motivationsarbeit zur Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen umfassen, deren Bezug keinen Einfluss auf die ausländerrechtliche Bewilligung hat, wie z.B. Prämienverbilligungen bei der Krankenkasse. Eine umfassende Budgetberatung gehörte ebenfalls dazu (Mey und Brüesch 2023: 4).

In der Evaluation des Pilotprojekts wurde genau diese Beratung als wirksames Instrument identifiziert, das weitergeführt werden sollte. Ebenfalls zeigte sich, dass über 60 % der hilfesuchenden Ausländer:innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung bereits seit über 10 Jahren in der Stadt Luzern ihren Wohnsitz hatten (Stadt Luzern, Stadtrat 2023: 3). Mit der Überbrückungshilfe wurden zudem vor allem Personen erreicht, die den Hilfswerken bereits unbekannt waren (Mey und Brüesch 2023: 47). Der Evaluationsbericht geht davon aus, dass die Dunkelziffer der nicht erreichten Personen hoch ist. Eine genaue Quantifizierung war nicht möglich, sodass sich diese Annahme vor allem auf die Aussagen von Fachpersonen stützt. Das Problem der Nichtinanspruchnahme vorhandener Unterstützungsstrukturen konnte also nicht ganz gelöst werden. Dies deutet darauf hin, dass die Angst vor ausländerrechtlichen Folgen eines Leistungsbezugs nicht der einzige Grund für den Nichtbezug von Leistungen ist und dass die Gründe vielfältig sind. Es wird auch vermutet, dass selbst der Bezug von Überbrückungshilfe nicht als gefahrenfrei eingestuft wurde (Mey und Brüesch 2023: 41).

### 2.3 Überbrückungshilfe Bern

Im Januar 2023 teilte die Stadt Bern den Start des Pilotprojekts »Überbrückungshilfe« mit. Das Projekt beinhaltet niederschwellige Hilfen für

armutsbetroffene Menschen, die keine Sozialhilfe beziehen, aus Angst vor negativen Konsequenzen den Kontakt mit den Behörden vermeiden und dadurch in existenzbedrohende Notlagen geraten. Die Überbrückungshilfe wird von der Fachstelle Sozialarbeit der römisch-katholischen Gesamtkirchengemeinde Bern und Umgebung (FASA) durchgeführt; ihr wurde im Rahmen eines Leistungsvertrags ein Budget von CHF 220'000 inklusive Begleitauftrag durch die ZHAW zur Verfügung gestellt (Gemeinderat der Stadt Bern 2023).

Die Begründung der Notwendigkeit der Überbrückungshilfe und die Zielgruppen sind ähnlich wie bei den Überbrückungshilfen in Zürich und Luzern: Es habe sich vor allem während der Covid-19-Pandemie gezeigt, dass Ausländer:innen mit gültigem Aufenthaltsstatus, Sexarbeiter:innen und *Sans-Papiers* häufig in prekären Lebenslagen seien, aber den Kontakt zu Behörden vermeiden u.a. aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen (Teuscher 2023).

Ziel der Überbrückungshilfe war, vor unmittelbarer Not zu schützen. Sollten sich Schweizer:innen melden, läge der Fokus darauf, sie zu einem Sozialhilfeantrag zu motivieren oder Leistungen der Sozialversicherungen zu erschließen. Im Gegensatz zu Zürich wurden keine Barauszahlungen geleistet und es wurden lediglich Ausgaben für die Bereiche Wohnen, Essen, Kleidung und Gesundheit übernommen. Die Höhe der finanziellen Hilfe war limitiert: Für Einzelpersonen waren es CHF 3'000, für Paare CHF 5'000 sowie zusätzlich CHF 500 pro Kind während der ganzen maximalen Unterstützungsdauer von sechs Monaten. Davon ausgenommen waren Härtefälle, bei denen die Hilfe auch länger dauern kann (vgl. Hänzi 2023).

Die Pilotphase dauerte bis Ende 2023. Als Maßnahme war der Aufbau eines Grundangebots von niederschweligen Hilfen vorgesehen, das Schutz vor unmittelbarer Not, finanzielle Entlastung und Beratung umfassen soll (Direktion für Bildung, Soziales und Sport, Sozialamt 2022: 35).

Gegen die Verlängerung des Projekts im Januar 2024 reichten Politiker der rechtskonservativen Schweizerischen Volkspartei (SVP) eine Beschwerde beim dafür zuständigen Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland ein (Buser 2024). Die Beschwerde wurde gutgeheißen. Die Überbrückungshilfe wurde als Sozialhilfe eingestuft, und als solche würden die Leistungen unter die ausländerrechtliche Meldepflicht fallen; diese werde durch die Überbrückungshilfe umgangen (Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland 2024). Die Stadt Bern zog diesen Entscheid weiter ans Verwaltungsgericht des Kantons Bern (Der Bund 2024). Ein Entscheid des Gerichts liegt derzeit (August 2025) noch nicht vor.

## 2.4 Vergleich der Ansätze und offene Fragen

Die drei städtischen Ansätze weisen in wesentlichen Punkten Parallelen auf. So wählen alle Städte ähnliche Begründungsansätze, nämlich, dass nicht zuletzt aufgrund der ausländerrechtlichen Vorgaben der Nichtbezug von Sozialhilfeleistungen ein relevantes Problem darstelle. Deshalb wurde nach einem Weg gesucht, die Existenz der betroffenen Personen zu sichern, die ansonsten aus Angst vor ausländerrechtlichen Folgen in Prekarität und teilweise unter menschenunwürdigen Bedingungen leben würden. Die Städte sehen sich in der Pflicht, gegen die aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben auftretende Not etwas zu unternehmen.

Auch die Zielgruppen sind identisch, mit der Ausnahme, dass in Luzern Sexarbeiter:innen nicht explizit genannt sind. Ebenfalls nur unwesentlich unterscheiden sich die Anforderungen an die Aufenthalts- respektive Wohnsitzdauer in der jeweiligen Gemeinde.

Unterschiede lassen sich bei der Höhe der Unterstützungsleistungen respektive bei der Art der Leistungserbringung ausmachen und in der Art und Weise der Finanzierung. In Bern werden keine Geldbeträge direkt an die Betroffenen ausbezahlt und es werden lediglich konkrete Ausgaben übernommen; in Luzern erfolgt die Finanzierung über einen separaten Fonds und nicht direkt aus dem Stadt-Budget, während in Zürich Geldbeträge zur Sicherung des Lebensunterhalts ausbezahlt werden.

Es stellt sich die Frage, ob bei diesen Varianten der Leistungserbringung entscheidende Unterschiede auszumachen sind, die zu einer differenzierten Beurteilung der Zulässigkeit dieser Art von Hilfen führen müssten. Um dies zu beantworten, ist nachfolgend zu klären, was überhaupt alles unter den meldepflichtigen Sozialhilfebezug nach AIG fällt (Abschnitt 3), welchen Spielraum den Gemeinden aufgrund des Bundesrechts und kantonalen Rechts überhaupt zukommt, um solche Leistungen vorzusehen (Abschnitt 4), und ob den Gemeinden keine andere Option bleibt, als die Unterstützung bedürftiger Ausländer:innen vermehrt privaten Hilfsorganisationen zu überlassen und ihnen dabei einen großen Spielraum zu gewähren (Abschnitt 5).

### 3. Umfang der Meldepflichten

#### 3.1 Was ist Sozialhilfe?

Der Bezirksrat Zürich taxiert die Basishilfe u. a. deshalb als unzulässig, weil es sich dabei um eine Umgehung der im Bundesrecht vorgesehenen Meldepflicht des Sozialhilfebezugs handle. Dies macht es notwendig, Folgendes zu klären: Was versteht das AIG unter Sozialhilfe und fallen die Leistungen der Basis- respektive Überbrückungshilfe unter diese Definition? Vor allem: Wie definiert sich der »Sozialhilfebezug«, den die Sozialbehörden den Migrationsbehörden zu melden haben (vgl. Art. 82 VZAE)?

Das Ausländerrecht des Bundes (AIG und VZAE insbesondere) definiert den Begriff »Sozialhilfe« nicht. Er wird aber verschiedentlich verwendet. Die Meldepflicht steht im Zusammenhang mit den Widerrufsgründen für die Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung: Beide Bewilligungen können bei Sozialhilfebezug widerrufen respektive nicht verlängert werden (vgl. Art. 62 Abs. 1 lit. e AIG; Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG).

In der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist unumstritten, dass Sozialversicherungsleistungen – auch einkommens- und bedarfsabhängige wie beispielsweise Ergänzungsleistungen oder Verbilligungen der Krankenkassenprämien – nicht zur Sozialhilfe gehören (Urteil des Bundesgerichts 2C\_60/2022 v. 27.12.2022, E. 4.5). Dabei stützt sich das Gericht auch auf den Willen des Gesetzgebers. Denn um diese Auslegung zu verdeutlichen, spricht das Gesetz schon seit Jahren nicht mehr von der Abhängigkeit von der »öffentlichen Wohltätigkeit«, sondern explizit von Sozialhilfeabhängigkeit (vgl. Hunziker 2010: 47). Sinn und Zweck der im AIG vorgesehenen Widerrufsgründe der Aufenthalts- respektive Niederlassungsbewilligung – und somit auch der Meldepflicht – ist die Verhinderung von künftigen Belastungen der öffentlichen Hand (Bolzli u. a. 2022: 151; Gonin 2017: 22).

Die Sozialhilfe inhaltlich auszugestalten, ist Sache der Kantone. Der Bund regelt lediglich die Zuständigkeiten zwischen den Kantonen sowie Ausnahmen (Art. 115 BV). Gestützt darauf hat das Bundesparlament das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) erlassen. Dieses liefert Anhaltspunkte für die Frage, welche (staatlichen) Leistungen als Sozialhilfe zu betrachten sind und welche nicht. Als »Unterstützung« – also Sozialhilfe – werden »Geld- und Naturalleistungen eines Gemeinwesens, die nach kantonalem Recht an Bedürftige ausgerichtet und nach den Bedürfnissen bemessen werden«, umschrieben (Art. 3 Abs. 1 ZUG). Gemäß einem

Rundschreiben des Staatssekretariats für Migration (SEM) kann diese Definition auch für das Ausländerrecht übernommen werden (Staatssekretariat für Migration 2021: 2). Nicht zur meldepflichtigen Sozialhilfe zählen »andere Bedarfsleistungen«, die die Kantone geschaffen haben, z. B. spezielle Familienergänzungsleistungen oder Wohnbeihilfen (Staatssekretariat für Migration 2021: 3f.).

Weiter gelten Leistungen an Bedürftige, die für den Lebensunterhalt bestimmt und dafür verwendbar sind, im Sinne des ZUG als Sozialhilfe. Es handelt sich dabei um Leistungen, die ein öffentliches Gemeinwesen aus seinen eigenen Mitteln gemäß der kantonalen Fürsorge- bzw. Sozialhilfegesetzgebung erbringt. Nicht als Sozialhilfe gelten also Beiträge und Spenden, die Kirchen oder andere Hilfsorganisationen an Bedürftige ausrichten – Letzteres allerdings nur so lange, wie die Stiftungen oder gemeinnützigen Vereine nicht im Auftrag und für Rechnung des fürsorgepflichtigen Gemeinwesens handeln (Thomet 1994: 74 zu Art. 3).

Ebenfalls nicht als Unterstützung und somit nicht als Sozialhilfe gelten Beiträge aus besonderen staatlichen und kommunalen Hilfsfonds, soweit sie so ausgestaltet sind, dass sie als der Sozialhilfe vorgehende Mittel behandelt werden (Thomet 1994: 84 zu Art. 3). Aus diesem Grund kann dann auch festgehalten werden, dass die Überbrückungshilfe der Stadt Luzern nicht als Sozialhilfe zu qualifizieren war: Die Beiträge stammen aus einem kommunalen Hilfsfonds.

Hingegen werden vor allem durch die Basishilfe in Zürich wesentliche Elemente der »Sozialhilfe« erfüllt. Die Beiträge sind für die Deckung des Lebensunterhalts vorgesehen und richten sich nach dem Bedarf der Antragsteller:innen. Die Stadt übernimmt indirekt die Kosten (vgl. Stadtrat der Stadt Zürich 2021: 7) und macht den privaten Trägern mit einer Leistungsvereinbarung klare Vorgaben, wem sie welche Beträge in welcher Höhe ausrichten dürfen. Die Stadt Bern hat meines Erachtens klarere Unterscheidungskriterien zwischen der Sozialhilfe und der Überbrückungshilfe geschaffen. So ist der Betrag beschränkt auf maximal CHF 3'000 respektive CHF 5'000, und es werden keine Barbeiträge ausbezahlt, die zur unmittelbaren Bestreitung des Lebensunterhalts (z. B. Lebensmittel) bestimmt sind. Es bleibt abzuwarten, ob das Verwaltungsgericht des Kantons Bern, das sich in nächster Instanz mit der Überbrückungshilfe beschäftigen wird, diese ebenfalls als Sozialhilfe qualifizieren wird oder nicht.

Wirtschaftliche Basishilfe und die Überbrückungshilfen beruhen jedoch nicht direkt auf kantonalem Recht, was ihrer Einordnung als Sozialhilfe ei-

gentlich entgegensteht. Dies führt zur Frage, ob die Gemeinden durch das kantonale Recht überhaupt legitimiert sind, solche (zusätzlichen) Leistungen auszurichten. Sind sie das nicht, wären die Leistungen aus dieser Perspektive als rechtswidrig zu beurteilen (vgl. nachfolgend Abschnitt 4).

### 3.2 Ab welcher Höhe ist der Bezug zu melden?

Die Stadt Zürich hat argumentiert, dass gemäß der Praxis erst der Bezug von Sozialhilfe in der Höhe von CHF 25'000 (Aufenthaltsbewilligung) respektive CHF 60'000 (Niederlassungsbewilligung) gemeldet werden müsse. Dieser Einwand war aus Sicht der Beschwerdeinstanz jedoch unerheblich, da – und insoweit ist dem Bezirksrat im Grundsatz zuzustimmen – die Ausrichtung der Basishilfe, sofern sie als »Sozialhilfe« zu qualifizieren ist, eine Intransparenz schafft: Hat eine Person bereits Basishilfe bezogen, ist die Höhe der ausgerichteten Beiträge an den künftigen Bezug von Sozialhilfe anzurechnen. Dem Bundesrecht ist zudem keine in Anzahl Franken definierte Schranke für die Meldung des Sozialhilfebezugs zu entnehmen (vgl. Art. 82b VZAE). Hingegen ist bei den Rechtsfolgen – also bei der Frage, ob ein Sozialhilfebezug zum Widerruf der Niederlassungsbewilligung oder der Aufenthaltsbewilligung führt – die Höhe der bezogenen Sozialhilfe durchaus relevant.

So ist eine Niederlassungsbewilligung nur zu widerrufen, wenn eine Person »dauerhaft und in erheblichem Mass« auf Sozialhilfe angewiesen ist (Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG). Beim Verlust der Aufenthaltsbewilligung fehlt eine solche Einschränkung, und so gilt gemäß Wortlaut von Art. 62 Abs. 1 lit. e AIG der Umstand, dass die:der Ausländer:in selbst oder eine Person, für die sie:er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist, als Grund für den Widerruf einer Aufenthaltsbewilligung. Jedoch wird aus der Entstehungsgeschichte und der gerichtlichen Auslegung dieser Bestimmung klar, dass eine Verhältnismässigkeitsprüfung zum Tragen kommen muss. Gerade unverschuldeter Sozialhilfebezug soll nicht als Widerrufsgrund gelten. Auch die Höhe des jeweiligen Bezugs ist mitzuberücksichtigen, um festzustellen, ob die Gefahr besteht, dass durch die Anwesenheit der jeweiligen Person eine Belastung der öffentlichen Finanzen droht (Spescha 2019: 15 zu Art. 62 AIG).

Dementsprechend ist nachvollziehbar, dass in den kantonalen Migrationsbehörden teilweise die Praxis entsteht, davon abzusehen, den Sozialhilfebezug von Ausländer:innen bereits ab dem ersten Franken bezogener Hilfe der Meldepflicht zu unterstellen. Jedenfalls hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) seit dem 1. Januar 2021 einer Verlängerung einer Aufenthaltsbewilli-

gung von Staatsangehörigen eines Nichtmitgliedstaates der Europäischen Union (EU) oder der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) zuzustimmen, sofern sie in einem Haushalt leben, »der während der letzten drei Jahre vor Ablauf der Bewilligung Sozialhilfe in Höhe von 50'000 Franken oder mehr bei einem Einpersonenhaushalt beziehungsweise 80'000 Franken oder mehr bei einem Mehrpersonenhaushalt bezogen hat« (Art. 4 lit. g ZV-EJPD).

#### 4. Spielraum für Gemeinden

Wie erwähnt, fehlt es – nebst den bereits herangezogenen Bestimmungen aus dem Zuständigkeitsgesetz, die immerhin zur Begriffsbestimmung dienen – weitgehend an Regelungen im Bundesrecht bezüglich der Sozialhilfe. Die Bundesverfassung verpflichtet jedoch die Kantone – zumindest implizit – zur Unterstützung Bedürftiger. Dabei haben sich die Kantone an das Bundesrecht zu halten (vgl. Art. 49 BV). Dementsprechend sind sie auch verpflichtet, die ausländerrechtlichen Meldepflichten umzusetzen, wenn sie Sozialhilfe ausrichten. Zu diskutieren ist, ob den Gemeinden überhaupt die Kompetenz zukommt, zusätzliche Sozialleistungen zu schaffen, die nicht unter die Meldepflicht des Sozialhilfebezugs fallen. Dies ist über die Kompetenzteilung zwischen Kanton und Gemeinde in der jeweiligen Kantonsverfassung, der Sozialhilfegesetzgebung und in weiteren kantonalen Staatsorganisationsnormen zu ermitteln (vgl. auch die Ausführungen in der Einleitung dieses Kapitels zu den Kompetenzen). In diesem Bereich zeigen sich zwischen den Kantonen Zürich und Bern gewisse Unterschiede.

Im Kanton Zürich haben Kanton und Gemeinden dafür zu sorgen, dass Menschen in einer Notlage ein Obdach und existenzsichernde Mittel erhalten (Art. 111 Kantonsverfassung des Kantons Zürich). Diese Aufgabe wird durch das Sozialhilfegesetz im Wesentlichen an die Gemeinden übertragen: Die politischen Gemeinden haben nach Maßgabe des Sozialhilfegesetzes für die notwendige Hilfe für Personen zu sorgen, die sich in einer Notlage befinden (§ 1 SHG ZH). Die Bestimmung in der Kantonsverfassung schließt nicht aus, dass das Gemeinwesen die Hilfe selbst anbietet oder die Aufgabe an öffentlich-rechtliche, gemischtwirtschaftliche oder privatrechtliche Körperschaften mit Leistungsauftrag, Globalbudget und Qualitätssicherung delegiert (Gächter 2007: 15 zu Art. 111 KV). Entsprechend hält auch der Bezirksrat fest, dass nicht zu beanstanden sei, dass die Stadt Fachorganisationen Gelder zuspreche (Bezirksrat Zürich 2024, E. 4.2.3).

Im Kanton Bern ist vorgesehen, dass Kanton und Gemeinden gemeinsam mit öffentlichen und privaten Organisationen für hilfsbedürftige Menschen sorgen (Art. 38 Kantonsverfassung des Kantons Bern, KV BE). Auch hier wird klargestellt, dass Kanton und Gemeinde mit Privaten zusammenarbeiten können. Das Sozialhilfegesetz definiert die Sozialhilfe als gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden (Art. 11 SHG BE), wobei der Kanton Grundsätze und Ziele festlegt und für die Bereitstellung, Finanzierung, Koordination und Überprüfung der erforderlichen Leistungsangebote sorgt (Art. 12 SHG BE). Die Gemeinden stellen das Leistungsangebot nach den kantonalen Vorgaben bereit und vollziehen die individuelle Sozialhilfe (Art. 15 Abs. 1 SHG BE).

Jedoch erlaubt der Kanton Bern den Gemeinden, die Leistungen der sozialen Sicherheit des Bundes zu ergänzen (Art. 38 Abs. 3 KV BE). Zusätzlich gestattet es das Sozialhilfegesetz den Gemeinden im Kanton Bern, auf eigene Kosten Leistungsangebote bereitzustellen, die über die kantonalen Vorgaben hinausgehen (Art. 15 Abs. 3 SHG BE). Dies ist Ausdruck der beträchtlichen Autonomie, die den Gemeinden im Kanton Bern in diesem Bereich zukommt (vgl. Art. 109 und Art. 112 KV BE).

Diese ausdrückliche Kompetenz haben die Gemeinden im Kanton Zürich nicht. Gerade im Zusammenhang mit Ausländer:innen ohne Aufenthaltsrecht (*Sans-Papiers*) sieht das Sozialhilfegesetz vor, dass diese Personen nur Anspruch auf Hilfe in Notlagen haben und dass die Kantonsregierung (Regierungsrat) Bestimmungen über Art und Umfang der Nothilfe erlässt und diese auch ausrichtet (§ 5c SHG ZH). Eine Vorsprache beim Migrationsamt ist vorgeschrieben. So ist es fraglich, ob die Gemeinden überhaupt Ausländer:innen ohne Aufenthaltsrecht unterstützen können, ohne dass kantonales Recht verletzt wird. Der Bezirksrat verneint dies in seiner Entscheid vom Oktober 2024 (Bezirksrat Zürich 2024, E. 4.2.3).

Somit ist die Grundlage in der Kantonsverfassung für Gemeinden im Kanton Bern, um Überbrückungshilfen oder auch andere bedarfsabhängige Sozialleistungen einzuführen, deutlich robuster.

## **5. Unterstützung bedürftiger Ausländer:innen: Auslagerung auf die private Sozialhilfe?**

Die drei Stadtregierungen begründeten ihre Vorstöße damit, dass der Nichtbezug von Sozialhilfeleistungen ein grundrechtliches Problem sei. Die Stadt Zürich sieht dadurch ihre Pflicht, zur Verwirklichung der Grundrechte beizu-

tragen, verletzt und begründet damit den Handlungsbedarf. Grundrechte sind grundsätzlich vom Staat zu beachten, zu schützen und zu gewährleisten. In diesem Sinne hat der Staat nicht nur aktive Maßnahmen zur Einschränkung der Grundrechte zu unterlassen (z.B. durch das Verbot von Demonstrationen), sondern mit geeigneten Maßnahmen auch aktiv dafür zu sorgen, dass die Grundrechte tatsächlich ausgeübt werden können. So verwirklichen beispielsweise auch minimale sozialstaatliche Leistungen das Recht auf Leben (vgl. zum Ganzen: Müller 2018). Entsprechend sieht man in der Stadt Bern die Überbrückungshilfe als »vorläufige Antwort« auf den faktischen Ausschluss von Armutsbetroffenen aus der Sozialhilfe und als »Zeichen dafür, dass die Menschenwürde zu schützen ist« (Hänzi 2023: 25).

Nach dem zuvor Ausgeführten ist davon auszugehen, dass Kantone und Gemeinden aufgrund der migrationsrechtlichen Gesetzgebung des Bundes bei der Ausrichtung von Bedarfsleistungen an Ausländer:innen nur ein kleiner Spielraum bleibt, ohne dass die Leistungen (ab einem gewissen Betrag) unter die Meldepflicht fallen. Dies führt zur Frage, ob das Gemeinwesen den Auftrag zur Verwirklichung der Grundrechte mittels Ausrichtung sozialstaatlicher Leistungen überhaupt noch wahrnehmen kann oder ob diese realistischerweise auf private Hilfswerke ausgelagert werden muss.

Initiativen privater Organisationen spielen seit jeher eine wichtige Rolle in der Gewährung der Existenzsicherung in der Schweiz. Private Organisationen ergänzen das System der sozialen Sicherheit und entlasten die Sozialhilfe (Hänzi 2011: 55). Viele kantonale Sozialhilfegesetze (so auch Bern in Art. 6 Abs. 2 SHG BE, Luzern in § 21ff. SHG LU und Zürich in § 3c und § 7 SHG ZH) sehen Grundlagen für die Zusammenarbeit mit privaten Organisationen sowie für die Gewährung finanzieller Unterstützung an diese vor.

Dies kann zunächst als positiv gewertet werden: Kantone und Gemeinden können dadurch von bestehenden Netzwerken und Strukturen profitieren, die sie selbst nur mit großen Mühen aufbauen könnten. Zudem können private Organisationen niederschwelliger Hilfe leisten, insbesondere für Personen, die den Kontakt zu Behörden meiden, weil sie sich vor der Weitergabe ihrer Informationen an andere Stellen fürchten. Schließlich haben private Organisationen nicht die Gesamtverantwortung wahrzunehmen und können auf spezifische Klient:innengruppen ausgerichtete Hilfe anbieten (Hänzi 2011: 56). Gerade die Angst vor Kontakten mit Behörden ist für die hier im Fokus stehende Klient:innengruppe zentral: Sie ist wohl mitentscheidend dafür, dass die Zielgruppen der Wirtschaftlichen Basishilfe respektive der Überbrückungshilfe ihnen zustehende (umfangreichere) Leistungen nicht geltend machen.

Andererseits wirft die Auslagerung der Aufgabe, bedürftige Personen zu unterstützen, auf private Institutionen auch grundsätzliche Fragen des Selbstverständnisses eines Sozialstaates auf. So ist die Gewährung von sozialer Sicherheit und der Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen eine Aufgabe, für die der Staat die Gesamtverantwortung zu tragen hat. Übernehmen aufgrund restriktiver Rahmenbedingungen in der öffentlichen Sozialhilfe vermehrt Private Aufgaben in der Sicherung von Grundbedürfnissen, kann dies problematisch sein. Bei privaten Institutionen fehlt es eher an Aufsicht und Kontrolle und in aller Regel auch an durchsetzbaren Rechtsansprüchen und Möglichkeiten, Entscheide durch eine unabhängige Instanz überprüfen zu lassen (Rechtsweggarantie). Dies führt letztlich dazu, dass die menschenwürdige Existenz einer Person wieder zum Akt der Barmherzigkeit wird und ein zentraler Aspekt eines sozialen Rechtsstaats infrage gestellt wird – nämlich, dass sich direkte Leistungsansprüche gegenüber dem Staat ableiten lassen, nicht zuletzt aus grund- und menschenrechtlichen Positionen (vgl. dazu grundlegend BGE 121 I 367). Die Wirtschaftliche Basishilfe respektive Überbrückungshilfe scheint ein Versuch zu sein, aus diesem Dilemma auszuberechnen: Die Städte nehmen durch die Schaffung dieser Angebote einen Teil der Gesamtverantwortung wahr. Dass dabei den leistungserbringenden Organisationen in Zürich klare Vorgaben zur Ausgestaltung der Hilfe gemacht wurden, wäre aus dieser Perspektive eigentlich zu begrüßen: Mit den Leistungsvereinbarungen und der staatlichen Finanzierung der Hilfe kann gewichtigen Bedenken bezüglich Aufsicht und Kontrolle begegnet werden. Aber gerade im vorliegenden Spannungsfeld dürfen diese Vorgaben gemäß dem Entscheid des Bezirksrats Zürich nicht zu deutlich sein, damit die Hilfe nicht als meldepflichtige Sozialhilfe eingestuft wird. So bleiben den Gemeinden effektiv nur wenig Handlungsmöglichkeiten offen.

## 6. Schlussbetrachtung

Die kommunalen Initiativen zur wirtschaftlichen Basishilfe respektive Überbrückungshilfe der Städte Zürich, Bern und Luzern verdeutlichen das Spannungsfeld, das sich dadurch eröffnet, dass Sozialhilfebezug als Instrument der Migrationskontrolle auf Bundesebene eingeführt wurde. Die Folgen des Nichtbezugs von Sozialhilfeleistungen aus Angst vor den migrationsrechtlichen Folgen manifestieren sich in erster Linie bei den Gemeinden. Sie werden mit den Personen in existenzieller Not konfrontiert. Gleichzeitig sind sie auch

diejenigen, die (in der Regel) nach den Vorgaben des übergeordneten Rechts Leistungen der Sozial- oder Nothilfe ausrichten müssen.

Das Bundesrecht gibt zweierlei vor: Erstens haben Gemeinden den Sozialhilfebezug von Ausländer:innen zu melden; zweitens wird durch das Bundesrecht bestimmt, was als Sozialhilfe gilt und was nicht. Dies schränkt den Spielraum der Gemeinden wesentlich ein. Ihnen bleibt zurzeit nur der Ausweg, nichtstaatliche Organisationen, die explizit auch Ausländer:innen in prekären finanziellen Situationen unterstützen, mit (mehr) finanziellen Mitteln auszustatten. Wie die Erfahrung in Zürich gezeigt hat, dürfen sie dabei aber nicht zu konkrete Vorgaben machen, wie die staatlichen Gelder zu verwenden sind, damit ihnen nicht der Vorwurf der Umgehung der bundesrechtlichen Vorgaben zur Migrationskontrolle gemacht werden kann. Dadurch werden Bedenken geschürt, nämlich jene nach der Transparenz und der rechtsstaatlichen Ausgestaltung dieser Hilfen.

Schließlich lässt sich in dieser Entwicklung und der zugrundeliegenden Verknüpfung von Migrations- und Sozialhilferecht eine ausgeprägte Stratifizierung der sozialen Rechte erkennen. Unter Stratifizierung wird eine Bildung von Schichten verstanden – hier von unterschiedlichen sozialen Schichten –, die sich in ihrer Möglichkeit, Zugang zu (sozialen) Rechten zu erhalten, aufgrund staatlicher Regulierungen unterscheiden. Das Unterscheidungsmerkmal ist im vorliegenden Fall die Art der Aufenthaltsbewilligung: Der Zugang zu Sozialhilfeleistungen ist wesentlich vom ausländerrechtlichen Status abhängig (vgl. dazu Borrelli u.a. 2021; Meier u.a. 2021). In diesem Zusammenhang davon zu sprechen, dass dies kein sozialstaatlich relevantes Problem sei, da es den Betroffenen freistehe, auf die Ausübung ihrer grundrechtlich zugesicherten Leistungsansprüche zu verzichten, verfängt meines Erachtens nicht und mutet zynisch an. Es müsste vielmehr die Frage gestellt werden, inwiefern die Verknüpfung der sozialstaatlichen Mindestsicherung mit migrationsrechtlichen Konsequenzen zulässig ist. Diese Frage müsste vertiefter untersucht und wohl differenziert beantwortet werden: Zumindest der Bezug von Leistungen, die nur – aber immerhin – ein menschenwürdiges Dasein sichern sollen (sogenannte Hilfe in Notlagen gemäß Art. 12 BV), sollte nicht mit ausländerrechtlichen Konsequenzen verknüpft werden dürfen.

Die Evaluation des Pilotprojekts in Luzern zeigt den Gemeinden sodann auch »sichere« Handlungsmöglichkeiten auf: Beratung und Hilfe bei der Geltendmachung anderer Leistungen, die nicht der Meldepflicht unterstehen, werden als wichtiges Instrument genannt, um existenzielle Nöte zu beheben. Auf der anderen Seite verdeutlicht der Umstand, dass in Luzern über 60 %

der Ausländer:innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung, die Überbrückungshilfe in Anspruch nahmen, schon über zehn Jahre in Luzern ihren Wohnsitz hatten, die Notwendigkeit, Transparenz darüber zu schaffen, wie und ob sich bei einer derart langen Anwesenheit in der Schweiz der Sozialhilfebezug negativ auf die ausländerrechtliche Bewilligung auswirken kann. Die im Frühjahr 2023 im eidgenössischen Parlament angenommene parlamentarische Initiative (20.451, Armut ist kein Verbrechen), mit der diese Personengruppe bei einem Sozialhilfebezug keine negativen Konsequenzen mehr zu befürchten hätte, ist ein Schritt in diese Richtung. Wünschenswert wäre auch, dass die kantonalen Migrationsämter Grenzbeträge kommunizieren, unter denen der Sozialhilfebezug für Ausländer:innen keine Folgen für ihren Aufenthaltsstatus hat.

## Weiterführende Literatur

- Coullery, Pascal, und Melanie Studer. 2024. »Verfassungs- und völkerrechtliche Rahmung des schweizerischen Sozialhilferechts: Stand der Debatte und Denkanstösse.« *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 125 (6): 287–310.
- Guggisberg, Jürg, und Céline Gerber. 2022. *Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer:innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz*. Zugriff am 14. August 2025. [https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/2022\\_Charta\\_Sozialhilfe\\_Nichtbezug\\_Sozialhilfe\\_DE.pdf](https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/2022_Charta_Sozialhilfe_Nichtbezug_Sozialhilfe_DE.pdf).

## Literaturverzeichnis

- Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998. SR 142.31.
- Bezirksrat Zürich. 2021. Beschluss vom 9. Dezember 2021.
- Bezirksrat Zürich. 2024. Entscheid GE.2023.31 vom 24. Oktober 2024.
- Bolzli, Peter, Lisa Rudin und Sven Gretler. 2022. *Migrationsrecht*. Zürich, Basel, Genf: Schulthess.
- Borrelli, Lisa Marie, Stefanie Kurt, Christin Achermann und Luca Pfrifter. 2021. »(Un)Conditional Welfare? Tensions Between Welfare Rights and Migration Control in Swiss Case Law.« *Swiss Journal of Sociology* 47 (1): 93–114.
- Breitenbücher, Danielle, und Gian Ege. 2022. »§ 18 Sans Papiers.« In *Ausländerrecht: Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und*

- Ausländern in der Schweiz: von A(syl) bis Z(ivilrecht)*. Handbücher für die Anwaltspraxis, hg. v. Peter Uebersax, Beat Rudin, Thomas Hugli Yar, Thomas Geiser, Luzia Vetterli. Basel: Helbing Lichtenhahn.
- Buser, Sarah. 2024. »Berner SVP-Politiker stoppen Hilfsaktion.« *Der Bund*, 12. Februar 2024, 16.
- Der Bund. 2024. »Stadt Bern kämpft weiter für ihre Übergangshilfe.« 19. September 2024, 19.
- Direktion für Bildung, Soziales und Sport, Sozialamt (Stadt Bern). 2022. *Strategie zur Förderung der beruflichen und sozialen Integration in der Stadt Bern 2022–2025*. Zugriff am 22. Februar 2023. <https://www.bern.ch/politik-und-verwaltung/stadtverwaltung/bss/sozialamt/downloads/strategie-zur-forderung-der-beruflichen-und.pdf/view?searchterm=besten>.
- Gächter, Thomas. 2007. »Art. 111.« In *Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung*, hg. v. I. Häner, M. Rüssli und E. Schwarzenbach. Zürich: Schulthess.
- Gemeinderat der Stadt Bern. 2023. »Überbrückungshilfe: Stadt Bern startet Pilotprojekt.« *Stadt Bern*. Zugriff am 22. Februar 2023. [https://www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell\\_ptk/ueberbrueckungshilfe-stadt-bern-startet-pilotprojekt](https://www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell_ptk/ueberbrueckungshilfe-stadt-bern-startet-pilotprojekt).
- Gemeinderat der Stadt Zürich. 2023. *Auszug aus dem substanziellen Protokoll (44. Ratssitzung vom 5. April 2023), Parlamentarische Initiative Nr. 2022/144*. Zugriff am 7. Juni 2023. <https://www.gemeinderat-zuerich.ch/geschaefte/detail.php?gid=623ff56093f444aaa31db3ae05fa36d3>.
- Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) des Kantons Bern vom 11. Juni 2001 (SHG BE). BSG 860.1.
- Gonin, Luc. 2017. »Art. 62 LEtr.« In *Code annoté de droit des migrations. Volume II: Loi sur les étrangers (LEtr)*, hg. v. Minh Son Nguyen und Cesla Amarelle. Bern: Stämpfli éditions.
- 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.
- Götzö, Monika, Herzig, Michael, Mey, Eva, Adili, Kushtrim, Brüesch, Nina Hausherr, Mirjam. 2022. *Evaluation der Massnahmen zur Verbesserung der Lebenssituation besonders vulnerabler Gruppen in der Stadt Zürich: Evaluation des Pilotprojekts Wirtschaftliche Basishilfe*. Zürich: ZHAW.
- Hänzi, Claudia. 2011. *Die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe: Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz*. Basel: Helbing Lichtenhahn.

- Hänzi, Claudia. 2023. »Pilotprojekt Überbrückungshilfe in der Stadt Bern.« *Zeitschrift für Sozialhilfe* 1/23: 25.
- Hunziker, Silvia. 2010. »Artikel 62 AuG.« In *Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG). Stämpflis Handkommentar*, hg. v. Martina Caroni, Thomas Gächter und Daniela Thurnherr. Bern: Stämpfli.
- Meier, Gisela, Eva Mey und Rahel Strohmeier Navarro Smith. 2021. *Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung*. Zugriff am 13. Februar 2023. <https://digitalcollection.zhaw.ch/handle/11475/23044>.
- Mey, Eva, und Nina Brüesch. 2023. *Evaluation Pilotprojekt Überbrückungshilfe der Stadt Luzern: Schlussbericht*. Zürich: ZHAW.
- Müller, Jörg Paul. 2018. *Verwirklichung der Grundrechte nach Art. 35 BV: Der Freiheit Chancen geben*. Bern: Stämpfli.
- Parlamentarische Initiative Marti, Samira. 2020. 20.451 *Armut ist kein Verbrechen*. Zugriff am 12. September 2023. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20200451>.
- Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland. 2024. *Medienmitteilung vom 10. September 2024*. Zugriff am 7. August 2025. <https://www.rsta.dij.be.ch/de/start/ueber-uns/regierungsstatthalteraemter/bern-mittelland.html?newSID=edbf9fa4-2ae0-46ac-8b11-f364foaf7585>.
- Sozialhilfegesetz (SHG) des Kantons Zürich vom 14. Juni 1981 (SHG ZH). LS 851.1.
- Sozialhilfegesetz (SHG) vom 16. März 2015 (SHG LU). SRL Nr. 892.
- Spescha, Marc. 2019. »Kommentar zu Art. 62, 63 AIG.« In *Migrationsrecht: Kommentar: Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG), Asylgesetz (AsylG), Bürgerrechtsgesetz (BüG) sowie Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit weiteren Erlassen. Orell Füssli Kommentar (OFK)*, hg. v. Marc Spescha, Andreas Zünd, Peter Bolzli, Constantin Hruschka, Fanny de Weck. Zürich: Orell Füssli.
- Staatssekretariat für Migration. 2021. *Rundschreiben: Erläuterungen ... zur Sozialhilfe und zur Zustimmungspflicht beim Bezug von Sozialhilfe nach der Verordnung des EJPD über das ausländerrechtliche Zustimmungsverfahren (ZV-EJPD)*.
- Stadt Luzern. 2021. »Armutsbekämpfung durch Überbrückungshilfe.« Zugriff am 14. August 2025. <https://www.stadtluzern.ch/aktuelles/newslist/1339880>.
- Stadt Luzern, Stadtrat, Claudio. 2023. *Antwort auf die Interpellation 246: Erfahrungen und Learnings aus Pilotprojekt »Überbrückungshilfe«*.
- Stadtrat der Stadt Zürich. 2021. *Beschluss des Stadtrats Nr. 690/2021 vom 30. Juni 2021*.

- Teuscher, Franziska. 2023. *Referat von Gemeinderätin Franziska Teuscher*. Zugriff am 14. August 2025. <https://www.bern.ch/politik-und-verwaltung/gemeinderat/mitglieder-des-gemeinderats-der-stadt-bern/franziska-teuscher-direktorin-fur-bildung-soziales/reden-texte-und-interviews/pilotprojekt-ueberbrueckungskredit>.
- Thomet, Werner. 1994. *Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG)*. 2., aktualisierte Aufl. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.
- Unternährer, Pascal. 2022. »Stadt Zürich patzt bei Rekurs – Basishilfe für Arme definitiv gestoppt.« *Tages-Anzeiger online*. Zugriff am 14. August 2025. <https://www.tagesanzeiger.ch/stadt-zuerich-patzt-mit-rekurs-basishilfe-definitiv-gestorben-978053157188>.
- Verfassung des Kantons Bern (KV BE) vom 6. Juni 1993. SR 131.212.
- Verfassung des Kantons Zürich (KV ZH) vom 27. Februar 2005. SR 131.211.
- Verordnung des EJPD über das ausländerrechtliche Zustimmungsverfahren (ZV-EJPD) vom 13. August 2015. SR 142.201.1.
- Verordnung über die Gewährung von Nothilfe an Personen ohne Aufenthaltsrecht (Nothilfeverordnung ZH) des Kantons Zürich vom 24. Oktober 2007. LS 851.14.
- Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) vom 24. Oktober 2007. SR 142.201.