

Institut für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe

Evaluation Pilotprojekt Überbrückungshilfe der Stadt Bern

Evaluationsbericht zuhanden der Direktion für Bildung,
Soziales und Sport, Abteilung Sozialamt

Zürich, 18.10.2023

Eva Mey, Prof. Dr., Dozentin und Projektleiterin Forschung, Projektleitung
Institut für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe (IVGT)

Nina Brüesch, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Projektmitarbeiterin
Institut für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe (IVGT)

Inhalt

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	3
Executive Summary	4
1 Einleitung	5
1.1 Ausgangslage	5
1.2 Konzeptionelle Grundsätze des Pilotprojekts	6
2 Ziele und Fragen der Evaluation	7
3 Methodisches Vorgehen	9
4 Vorläufige Ergebnisse: Beantwortung der Evaluationsfragen	10
4.1 Input: Konzept und Ressourcen	10
4.2 Output: Erbrachte Leistungen	16
4.3 Outcome: Erzielte Wirkungen	23
4.4 Impact: Längerfristige Perspektive und Bewertung	28
5 Fazit	31
5.1 Bisherige Erkenntnisse zu den Leitfragen	31
5.2 Ausblick	32
Literatur	34

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

<i>Abb. 1: Anschlusslösungen bei 56 Dossiers, Mehrfachnennungen möglich</i>	26
<i>Tabelle 1: Datenbasis und Datenerhebung</i>	9
<i>Tabelle 2: Übersicht Output</i>	16
<i>Tabelle 3: Profile der Beziehenden von Transferleistungen</i>	19

Executive Summary

Die Stadt Bern hat im Januar 2023 ein Pilotprojekt lanciert, in dessen Rahmen Personen in finanziellen Notlagen unterstützt werden können, die aus ausländerrechtlichen Gründen keinen oder keinen risikofreien Zugang zur Sozialhilfe haben. Das Projekt, genannt "Überbrückungshilfe", sieht punktuelle Zahlungen in Kombination mit einer Kurzberatung vor, mit dem Ziel, Notlagen zu überbrücken und prekäre Lebenssituationen nach Möglichkeit zu stabilisieren. Der Bezug von Überbrückungshilfe ist an bestimmte Kriterien gebunden und orientiert sich an definierten Grundsätzen. Bezugsberechtigt sind Personen mit den ausländerrechtlichen Bewilligungen C, B, F und L sowie Sans-Papiers, die seit mindestens zwei Jahren in der Stadt leben und deren Einkommen unter dem SKOS-Niveau liegt. Die Bezugslimite für Einzelpersonen liegt bei CHF 3000.-, jene für Paare bei CHF 5000.-, plus zusätzlich CHF 500.- pro Kind. Die finanzielle Unterstützung dient dem Lebensunterhalt und wird über Transferzahlungen oder die Aushändigung von Gutscheinen geleistet, gedeckt werden dringende Ausgaben in den Bereichen Gesundheit, Wohnen, Kleidung, Nahrung.

Der vorliegende Bericht präsentiert die Zwischenergebnisse der durch die ZHAW durchgeführten Evaluation des Pilotprojekts. Der Bericht basiert auf den Daten aus acht Monaten Projektlaufzeit zwischen 1.1.2023 und 31.8.2023 und bezieht ausführliche Interviews mit Fachpersonen aus den beteiligten Organisationen (Durchführungsstelle, Partnerorganisationen, niederschwellige Anlaufstellen) ein. Die vorläufigen Ergebnisse weisen auf einen hohen Unterstützungsbedarf in beiden Zielgruppen hin. Im Beobachtungszeitraum konnten in der Stadt Bern insgesamt 365 Personen, darunter 137 Kinder, von Unterstützungsleistungen der Überbrückungshilfe profitieren. Gesamthaft wurden im Wert von CHF 103'782.- Transferleistungen für Notlagen in den Bereichen Wohnen und Gesundheit ausbezahlt und im Wert von CHF 29'300.- Gutscheine für Kleider und Nahrung ausgehändigt; das vorgesehene Budget für die Bereiche Wohnen und Gesundheit ist damit bereits ausgeschöpft. Die vorgesehenen Strukturen, Prozesse und Ressourcen bewähren sich insgesamt, sie ermöglichen rasche, unkomplizierte Hilfestellungen bei Einhaltung der definierten Kriterien und Grundsätze. Je nach Ausgangslage vermag die Überbrückungshilfe differenzierte Wirkungen zu entfalten: 1. eine nur vorübergehende, aber dringliche Entlastung bei hochprekären, verfestigten Problemlagen; 2. das Verhindern einer Abwärtsspirale bei langjährig armutsgefährdeten Lebenssituationen, die sich in der Regel aus eigener Kraft "halten" können, durch bestimmte Umstände (Erwerbsausfall, hohe Gesundheitskosten) jedoch in Not geraten; 3. das eigentliche Überbrücken von vorübergehenden Notlagen in ansonsten mehrheitlich stabilen Verhältnissen. Dank begleitender Beratung und Triagierung gelang es in manchen Fällen (in 56 der 147 Dossiers), im Hinblick auf eine Stabilisierung oder Verbesserung der Situation weitere monetäre oder nicht monetäre Ressourcen zu erschliessen (z.B. Anmeldung bei der IPV, Triagierung in eine spezifische Beratungsstelle); in 12 dieser Fälle erfolgte ein Übertritt in die Sozialhilfe. Gleichwohl bleiben die Notlagen nach Einschätzung der begleitenden Fachpersonen in einem Grossteil der bearbeiteten Dossiers auch nach der Unterstützung weiter bestehen. Insgesamt präsentiert sich die Überbrückungshilfe damit als ein Instrument, das hervorragend in der Lage ist, bei einem Teil der staatlich nicht angebundenen Bevölkerung drängendste Notlagen abzufedern und im besten Fall weitere Unterstützung aufzugleisen, das aber in Bezug auf eine nachhaltige Stabilisierung und Verbesserung bei verfestigten, multiplen Problemlagen und insbesondere aufgrund struktureller Rahmenbedingungen an Grenzen stösst. Solange aber solche Rahmenbedingungen - aufenthaltsrechtliche Regelungen, nicht existenzsichernde Löhne im Niedriglohnbereich - bestehen bleiben, sind trotz ihrer Begrenztheit Unterstützungsinstrumente wie die Überbrückungshilfe wichtig, um (weitere) Prekarisierungsprozesse zu verhindern. Um das Potential des Instruments noch besser auszunutzen, wird empfohlen, die im Konzept vorgesehenen Spielräume in Bezug auf Bezugskriterien und -grundsätze besser zu nutzen, Kriterien und Grundsätze des Bezugs dort, wo fachlich angezeigt, zielgruppenorientiert weiterzuentwickeln, sowie den Zugang zu armutsbetroffenen und -gefährdeten Personen und Familien weiter zu verbessern.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Covid-19-Pandemie machte deutlich, dass mit den bisherigen Instrumenten sozialer Sicherung nicht sämtliche Notlagen wirkungsvoll abgefangen werden können. Es war eine Prekarisierung von Lebenslagen zu beobachten, die sowohl bisher stabile als auch bisher schon prekäre Situationen umfasste. Als in besonderer Weise betroffen erwiesen sich Personen, die keinen Zugang zur Sozialhilfe haben, weil sie dazu nicht berechtigt sind, oder weil sie aus Angst vor ausländerrechtlichen Risiken keine Sozialhilfe beziehen (vgl. Götzö, Herzig, Mey, Adili, Brüesch & Hausherr, 2021). Diese Personengruppen beanspruchten während der Pandemie vor allem Hilfsangebote, welche unabhängig von Behörden ausgerichtet wurden. Verschiedene Städte und auch die Stadt Bern stärkten und unterstützten solche Angebote während der Pandemie finanziell. Allerdings zeigen aktuelle Erfahrungen aus dem Feld, dass manche Betroffene ihre prekäre Situation bis heute nicht zu überwinden vermochten. Nicht zuletzt die hohe Frequentierung von kirchlichen und privaten Hilfesystemen weist auf einen anhaltend hohen Bedarf an Unterstützungsangeboten ausserhalb staatlicher Strukturen hin. Hinzu kommt, dass sich im Kontext der Teuerung sowie der steigenden Energiepreise Notlagen erneut verschärfen können.

In diesem Kontext legte die Stadt Bern in ihrer gemeinderätlichen Strategie zur Förderung der beruflichen und sozialen Integration 2022-2025 fest, niederschwellige Hilfen zu schaffen, um ein menschenwürdiges Dasein von Personen zu sichern, die nur mit gewichtigen Nachteilen reguläre Sozialhilfe beziehen können (Direktion für Bildung, Soziales und Sport, 2022, S. 35). Gesellschaftliche Teilhabe und soziale Integration sollen damit ermöglicht bzw. deren Erhalt gewährleistet werden. In den Städten Zürich und Luzern sind bereits Pilotprojekte mit neuen Instrumenten erprobt worden, um beschriebene Notlagen möglichst effektiv und gleichzeitig nachhaltig stabilisieren zu können. Die Stadt Bern entschied sich 2023, ein ähnliches Instrument einzusetzen, und orientiert sich dabei konzeptuell am Projekt "Überbrückungshilfe" der Stadt Luzern.

Die im Rahmen eines Pilotprojekts umzusetzende Überbrückungshilfe in der Stadt Bern versteht sich laut Konzept als ein ergänzendes Angebot zur regulären Sozialhilfe, das punktuell Notlagen bei betroffenen Personen abfedern soll. Sie entspricht von ihrer Ausgestaltung her am ehesten einer Zuwendung an eine eingeschränkte Gruppe von Personen, da sie nur über unabhängige Stellen bezogen werden kann, eine Karenzfrist und kein Anspruch besteht, sie zeitlich und in der Höhe beschränkt ist und weder rückerstattungspflichtig ist noch Verwandtenunterstützung auslöst. Die Ziele und Grundpfeiler des Pilotprojekts «Überbrückungshilfe» in der Stadt Bern sind folgende (Konzept Überbrückungshilfe der Stadt Bern, 2023):

- Schutz vor unmittelbarer Not und Stabilisierung oder Verbesserung der finanziellen Situation von Personen in prekären Lebenslagen;
- Die Überbrückungshilfe wird in Verbindung mit einer bedarfsorientierten und professionellen Kurzberatung ausgerichtet: Standortbestimmung, Orientierung zum weiteren Vorgehen und Triage zu weiterführender Unterstützung;
- Der neue Fonds soll nicht zu einer Entlastung bereits bestehender Hilfskassen führen: Mittel sollen für andere Unterstützungszwecke eingesetzt werden und insgesamt soll mehr Geld für die Bedarfsguppen zur Verfügung stehen.

Das Pilotprojekt startete im Januar 2023 und umfasst eine Laufzeit von ein bzw. – je nach politischem Entscheid des Gemeinderats der Stadt Bern gegen Ende 2023 – zwei Jahren. Die Stadt Bern beauftragte ein Forschungsteam der ZHAW - Soziale Arbeit mit einer systematischen Evaluation des Pilotprojekts. Das

beauftragte Team führte bereits die Evaluation der Wirtschaftlichen Basishilfe in Zürich sowie die Evaluation der Überbrückungshilfe der Stadt Luzern durch.

Der vorliegende Zwischenbericht zur Evaluation basiert auf den Daten der ersten acht Monate Projektlaufzeit (1.1.2023 - 31.8.2023) und dient als Grundlage für den politischen Entscheid über eine Fortführung bzw. Beendigung des Pilotprojekts nach einem Jahr. Bei Fortführung des Pilotprojekts wird auch die Evaluation auf die Projektlaufzeit von zwei Jahren verlängert, sie bezieht dann die Daten bis und mit Dezember 2024 ein und wird per 1. Februar 2025 mit einem Schlussbericht abgeschlossen.

1.2 Konzeptionelle Grundsätze des Pilotprojekts

Im Fokus des Pilotprojekts stehen einerseits Sans-Papiers, die in der Schweiz arbeiten, und andererseits Personen mit einem Aufenthaltsstatus B, C, F oder L, die zwar Anspruch auf Sozialhilfe haben, diese jedoch aufgrund von ausländerrechtlichen Risiken nicht beziehen. Es werden Einzelpersonen, Paare und Familien angesprochen, die durchgehend seit mindestens zwei Jahren in der Stadt Bern wohnhaft sind oder aufgrund ihres Lebensmittelpunktes eine enge Verbundenheit zur Stadt Bern glaubhaft machen können. Diese beiden Punkte sind die zentralen Kriterien für den Anspruch auf Überbrückungshilfe (**Bezugskriterien**). Bei einem Bezug gelten verschiedene **Grundsätze** für die Ausgestaltung der Überbrückungshilfe. Es werden maximal Fr. 3'000.- für Einzelpersonen und Fr. 5'000.- für Paare sowie zusätzlich Fr. 500.- pro Kind ausgerichtet. Die ausbezahlten Beträge orientieren sich an der individuellen Notlage und dürfen das SKOS-Budget nicht übersteigen. Die Überbrückungshilfe soll eine vorübergehende Unterstützung bei unmittelbarer Not sein und in Verbindung mit einer bedarfsorientierten und professionellen Kurzberatung ausgerichtet werden, welche eine Standortbestimmung, Orientierung zum weiteren Vorgehen und eine Triage zu weiterführender Unterstützung umfasst. Deshalb ist deren Bezug auf sechs Monate befristet und kann bei Ausnahmefällen auf neun Monate verlängert werden. Sie soll den Lebensbedarf in den Bereichen Wohnen, Essen, Kleidung und Gesundheit sichern. Im Gesundheitsbereich werden primär nicht krankenkassengedeckte Kosten für Notfallbehandlungen übernommen. Übernommen werden Rechnungen oder nachweisbare Ausgaben in diesen Lebensbereichen, wobei keine Barauszahlungen erfolgen (Ausnahmefälle nach Bewilligung der Stadt Bern möglich). Für Kleidung und Lebensmittel können Gutscheine abgegeben werden. Die Überbrückungshilfe ist gegenüber realisierten oder realisierbaren Ansprüchen aus Einkommen und Vermögen subsidiär. Ein gleichzeitiger Bezug von Sozialhilfe oder Asylsozialhilfe sowie Ergänzungsleistungen ist nicht möglich. Es besteht kein Rechtsanspruch.

Mit der Umsetzung der Überbrückungshilfe beauftragt wurde die Fachstelle Sozialarbeit (FASA) der Katholischen Kirche Region Bern. In der Rolle der so genannten **Durchführungsstelle** ist sie für die Koordination und die Auszahlung der Überbrückungshilfe zuständig. Die Durchführungsstelle arbeitet eng mit **Partnerorganisationen** (Fach- und Beratungsstellen, NGO) zusammen, die auch bisher schon in Kontakt zu den Zielgruppen standen und deren Rolle darin besteht, die Unterstützungssuchenden zu beraten und bei Passung mit den Bezugskriterien ein Gesuch um finanzielle Unterstützung bei der Durchführungsstelle zu stellen. Zu diesen Partnerorganisationen gehören nebst den Sozialberatungen der Katholischen Kirche in der Innenstadt und in Bern West die Sozialberatungsstellen der Reformierten Kirche in den Pfarreien, die Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers, die Fachstelle Sexarbeit XENIA sowie die Aids Hilfe Bern. Ein weiterer Kreis von Akteur:innen stellen die so genannten **niederschweligen Anlaufstellen** dar im Sinne von Treffpunkten, Quartierbüros, Beratungsstellen etc., die sehr nahen Kontakt zur Zielgruppe haben. Ihr Einbezug soll deren Erreichbarkeit erhöhen.

2 Ziele und Fragen der Evaluation

Die Evaluation des Pilotprojekts Überbrückungshilfe in der Stadt Bern hat zum Ziel, Wirkung und Wirkungsweise der Überbrückungshilfe zu untersuchen. Dabei sind auch zielgruppenspezifische Unterschiede zu berücksichtigen. Die zwei zentralen Evaluationsfragen lauten¹:

- Lassen sich die Ziele des Projekts Überbrückungshilfe - Schutz vor unmittelbarer Not und Stabilisierung oder Verbesserung der finanziellen Situation von Personen in prekären Lebenslagen - erreichen?
- Inwiefern stellt die Überbrückungshilfe eine wirksame Ergänzung der sozialen Angebotslandschaft in der Stadt Bern dar?

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

Input: Konzept und Ressourcen

- Wie bewähren sich die im Konzept vorgesehenen Bezugskriterien und Grundsätze zur Ausgestaltung der Unterstützung?
- Welche organisationalen und administrativen Abläufe und welche Strukturen der Zusammenarbeit sind vorgesehen? Wie bewähren sie sich?
- Welche personalen und finanziellen Ressourcen werden für das Pilotprojekt eingesetzt? Inwiefern sind sie ausreichend, inwiefern nicht?

Output: Erbrachte Leistungen

- Wie viele Gesuchstellungen für den Bezug führen zu positiven bzw. negativen Entscheiden? Welche Gründe führen zu Ablehnungen?
- Kommen Ausnahmen bezüglich Bezugskriterien zur Anwendung - wann und weshalb?
- Wie viele Personen beziehen wie lange und in welcher Höhe Überbrückungshilfe? Wofür benötigen sie diese? Welche Profile weisen die Personen auf?
- Welche Problemlagen weisen die Personen auf?
- Wie viele Beratungsgespräche werden durchgeführt, zu welchen Themen?

¹ Die hier formulierten zentralen Evaluationsfragen sind nach Erhalt des Konzepts zur Überbrückungshilfe, das bei Offertstellung noch nicht vorlag, leicht angepasst worden. Die beiden ersten Fragen aus der früheren Fassung sind in die neue, umfassendere Frage nach der Erreichung der im Konzept formulierten Ziele integriert worden.

² Die ursprünglich formulierten Fragen wurden im Lauf der Bearbeitung im Hinblick auf deren umfassende und systematische Bearbeitung wo sinnvoll ausdifferenziert, zusammengefügt, neu zugeordnet oder ergänzt.

Outcome: Erzielte Wirkungen

- Welche Wirkungen konnten durch die Unterstützung der Überbrückungshilfe wie erzielt werden? Wie wichtig waren dabei die finanziellen Leistungen, wie wichtig die Beratungsgespräche?
- Wie entwickelten sich die Situationen der unterstützten Personen nach der Überbrückungshilfe? Welche Triagen und Anschlusslösungen konnten gefunden werden?
- Wie gut wird die Zielgruppe erreicht? Wie gross wird der Anteil jener eingeschätzt, die nicht erreicht werden konnten und wo liegen allfällige Gründe für die Nicht-Erreichung?

Impact: Längerfristige Perspektive und Bewertung

- Inwieweit konnte der Unterstützungsbedarf der beiden Zielgruppen abgedeckt werden?
- Was sind die Chancen und Risiken des Angebots Überbrückungshilfe?

3 Methodisches Vorgehen

Für die Beantwortung der Evaluationsfragen wurden unterschiedliche Daten erhoben und genutzt. Die nachfolgende Tabelle stellt die relevanten Informationen zur Datenbasis und zur Datenerhebung im Überblick dar. Die Auswertung erfolgte inhaltsanalytisch (qualitative Daten) bzw. mit einfacher deskriptiver Statistik (quantitative Daten).

Datenbasis	Erhobene Perspektive	Angaben zur Datenbasis und Erhebung
Projektunterlagen	Auftraggeberin / strategische Verantwortung, konzeptionelle Grundlagen	Durch Auftraggeberin und Durchführungsstelle erstellte Grundlagen: Konzept, Flyer, Homepage
Quantitative Reportings	Quantitative Daten primär zu erbrachten Leistungen	Rohdaten zu Gesuchen und Gutscheinen Januar 2023 bis Ende August 2023. Für die Unterstützung via Gesuche einerseits (=Transferleistungen) und via Gutscheine andererseits liegen zwei unterschiedliche Reportings mit je leicht anderen Erfassungsmasken vor, weshalb quantitative Aussagen nicht immer für beide Unterstützungskategorien möglich sind.
Interview mit Durchführungsstelle	Angaben und Einschätzungen seitens Durchführungsstelle FASA zu Eignung Konzept, Projektverlauf und Wirkungen	Protokolliertes Interview (Dauer ca. 60 Minuten) mit zuständiger Person der Durchführungsstelle im September 2023
Interviews mit Partnerorganisationen	Angaben und Einschätzungen seitens Partnerorganisationen zu Eignung Konzept, Projektverlauf und Wirkungen	Aufgezeichnete und protokollierte/teiltranskribierte Leitfaden-Interviews (Dauer im Schnitt ca. 60 Minuten) mit Vertretenden der Partnerorganisationen: N=9 (11 Personen), August und September 2023
Interviews mit niederschweligen Anlaufstellen	Einschätzungen seitens niederschweliger Anlaufstellen mit Fokus Erreichbarkeit und Lebens-/ Problem-lagen der Zielgruppe	Aufgezeichnete und protokollierte/teiltranskribierte Leitfaden-Interviews (Dauer im Schnitt 45 Minuten) mit Vertretenden der niederschweligen Anlaufstellen: N=3, August und September 2023

Tabelle 1: Datenbasis und Datenerhebung

4 Vorläufige Ergebnisse: Beantwortung der Evaluationsfragen

Im Folgenden werden die Fragen, die die Evaluation leiteten, der Reihe nach beantwortet. Eine Übersicht dieser Evaluationsfragen findet sich obenstehend in Kapitel 2. Die Fragen sind entlang den Evaluationsebenen Input (Kap. 4.1), Output (Kap. 4.2), Outcome (Kap. 4.3) und Impact (Kap. 4.4) strukturiert.

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

4.1 Input: Konzept und Ressourcen

Wie bewähren sich die im Konzept vorgesehenen Bezugskriterien und Grundsätze zur Ausgestaltung der Unterstützung?

Befunde basierend auf Projektunterlagen, quantitativen Reportings, Interview mit Durchführungsstelle, Interviews mit Partnerorganisationen

Anmerkungen zur Datenlage: Für die Beurteilung des Bezugskriteriums Aufenthaltsstatus können nur Daten zu Personen einbezogen werden, für die Gesuche zur finanziellen Unterstützung eingereicht wurden (54 Dossiers). Daten zum Aufenthaltsstatus von Personen, denen ausschliesslich Gutscheine ausgehändigt wurden (93 Dossiers), liegen nicht vor (abgesehen von der Angabe, dass es sich bei 33 Dossiers um Sans-Papiers handelte). Ausserdem sind Ablehnungen aufgrund unpassender Kriterien nur dann erfasst worden, wenn ein Gesuch um Hilfestellung tatsächlich eingereicht worden ist. Es liegen somit keine quantitativen Daten dazu vor, aufgrund welcher Kriterien Unterstützungssuchende bereits vor der eigentlichen Gesuchseingabe abgelehnt wurden.

Evaluationsergebnis: Die meisten Bezugskriterien und -grundsätze sind fachlich wenig umstritten und werden, von einigen Ausnahmen abgesehen, als sinnvoll erachtet. Ausnahmen betreffen die Nicht-Passung des Bezugskriteriums 2 (Wohnort) für Sexarbeitende oder die pro Fall vorgesehene Betragshöhe, die sich bei Sans-Papiers als oft nicht ausreichend erweist. Am meisten Kritik und Unklarheiten bestehen in Bezug darauf, welche Rechnungen/Ausgaben übernommen werden können: Die strittigsten Fälle betreffen hier die (Nicht-) Übernahme der Krankenkassenprämien sowie die Frage, ob Personen, die durch ausstehende Rechnungen die Eintrittsgrenze in die Sozialhilfe erreichen, unterstützt werden können oder nicht¹. Auf einer generellen Ebene wird ferner problematisiert, dass überhaupt Kriterien für die Bezugsberechtigung formuliert werden, was zu einer unnötigen und künstlichen Aufteilung der Zielgruppe prekarisierter Personen führe und die Komplexität des Hilfesystems weiter erhöhe.

Detaillierte Ausführungen zu diesem Befund:

a) Bewährung Bezugskriterien

- *Bezugskriterium 1: Aufenthaltsstatus:* Die Adressierung einer breiten Zielgruppe (laut Konzept Personen mit Status C, B, F, L sowie in Ausnahmefällen Schweizer:innen) bewährt sich insgesamt

¹ Hier stellt sich grundsätzlich die Frage nach dem Umgang bezüglich Eintrittsschwelle in die Sozialhilfe.

gut. Die Mehrheit der Beziehenden von Transferleistungen sind Personen mit B Bewilligung (28) und C Niederlassung (10) sowie Sans-Papiers (11), was dem Fokus der Überbrückungshilfe auf Personen ohne (risikofreien) Zugang zur Sozialhilfe entspricht, hinzu kommen Personen mit Status F (12), die aufgrund einer vergleichbaren Problematik keine Asylfürsorge beziehen; Personen mit Status L bezogen keine Überbrückungshilfe. Problematisiert wird von verschiedenen Fachpersonen, dass sowohl Schweizer:innen als auch Personen mit Status F, die Asylfürsorge beziehen, von der Überbrückungshilfe ausgeschlossen sind, obwohl bei beiden Gruppen teilweise ausgeprägte Notlagen entstehen und obwohl bezüglich Schweizer:innen sogar explizit Ausnahmen vorgesehen wären. Gerade der Ausschluss von Schweizer:innen wird von einigen Fachpersonen mit Blick auf die Legitimität des Instruments kritisch gesehen.

- *Bezugskriterium 2, durchgehend seit mindestens zwei Jahren oder Lebensmittelpunkt in der Stadt Bern:* Vor allem für die drei kantonalen Organisationen mit entsprechend Klient:innen aus dem ganzen Kanton (Fachstelle Sexarbeit XENIA, Beratungsstelle für Sans-Papiers und Aids Hilfe) sowie für Quartiere, welche an die Agglomeration grenzen, zeigte sich dieses Bezugskriterium als schwierig handhabbar, da sich bei an sich gleichen Problemlagen je andere Unterstützungsmöglichkeiten ergaben. Sexarbeitende, welche aufgrund ihrer Lebens- und Arbeitsrealität sehr mobil sind, verlieren durch dieses Bezugskriterium den Anspruch auf Unterstützung, was sich in den wenig eingereichten Gesuchen spiegelt.

b) Bewährung Grundsätze

- *Grundsatz 1: Betragshöhe:* Gilt es eine vorübergehende Notlage zu überbrücken, zeigen sich die Beträge in der Regel als ausreichend, um adäquat Unterstützung bieten zu können. Mit Blick auf langfristig prekäre, verfestigte Notlagen erweist sich die Betragshöhe zwar als ausreichend, um vorübergehend eine Entlastung zu bieten, nicht jedoch, um eine finanzielle Stabilisierung zu erreichen (vgl. weiter unten unter Outcome). Speziell im Fall der Sans-Papiers (ausgeprägte Notlagen) sowie im Fall der Sexarbeitenden (hohe Mieten) wird das Budget schnell aufgebraucht. Bezüglich Gutscheine zeigt sich, dass vor allem Familien einen hohen Bedarf haben und hier die je Partnerorganisation verfügbaren Gutscheine schnell aufgebraucht wurden.
- *Grundsatz 2: Dauer des Bezugs:* Die Daten zeigen, dass nur in 12 Fällen ein Zweitgesuch und in zwei Fällen ein Drittesuch eingereicht wurde. Die sechs Monate maximal möglicher Bezugsdauer wurden in keinem Fall erreicht, wobei dies auch dem Umstand geschuldet ist, dass nur Mieten und Gesundheitskosten ersucht werden konnten, womit die Betragshöhe tendenziell schnell erreicht ist. Die Bezugsmuster entsprechen damit der Idee der punktuellen Unterstützung. Mit Blick auf die Beratung ist allerdings festzuhalten, dass eine Begrenzung der Beratung auf sechs Monate kaum als zielführend beurteilt würde. Dies war in den bisherigen Fällen insofern unproblematisch, als die meisten Unterstützten bereits Klient:innen der entsprechenden Partnerorganisation waren und deshalb auch nach sechs Monaten weiterbegleitet werden können (vgl. auch unter "Output", Frage zu Beratung).
- *Grundsatz 3: Art der Unterstützung - Transferleistungen und Gutscheine:* Als ausgesprochen positiv ist der Einsatz von Gutscheinen zu werten, der eine unkomplizierte und niederschwellige Unterstützung in einer akuten Notlage ermöglichte. Vor allem für Sans-Papiers und Familien zeigte sich diese Form der Unterstützung als sehr hilfreich und teilweise überlebenswichtig. Die Transferleistungen wie auch die Kombination zwischen Transferleistungen und Gutscheinen (bei knapp 20% der Dossiers) waren ebenfalls sehr hilfreich, wo es galt, grosse Beträge bei Gesundheitskosten und Mieten zu decken und gleichzeitig direkt unterstützen zu können. So konnten Fachpersonen differenziert und individuell passend auf die jeweiligen Notlagen reagieren.

- *Grundsatz 3: Art der Unterstützung - übernommene Leistungen:* In Bezug auf die übernommenen Leistungen zeigte sich, dass die Handhabung für die involvierten Sozialarbeitenden der Partnerorganisationen fachlich nicht immer nachvollziehbar und teilweise auch unklar ist:
 - Der Stopp der Ausrichtung der Krankenkassenprämie (für Zielgruppen C,B,F,L) führte zu grossem Unverständnis seitens Partnerorganisationen. Einerseits weil die Prämien ein belastender Ausgabeposten im Budget darstellen, andererseits weil die Argumente gegen ein Bezahlen der KVG Prämien (es gibt keine schwarze Liste) für die Fachpersonen nicht nachvollziehbar sind. So gelangen Hilfesuchende oft aufgrund der Gesundheitskosten und der hohen Prämien (auch mit IPV) an die Partnerorganisationen, mussten jedoch abgelehnt werden.
 - Es stellt sich die Frage, welche Leistungen als "lebensnotwendig" zu bewerten sind und inwiefern die Überbrückungshilfe auch einen präventiven Charakter haben sollte. Nicht bezahlbare Rechnungen ausserhalb von Miet- und Gesundheitskosten und daraus resultierende Betreibungen sind für Betroffene psychisch sehr belastend und können damit z.B. den notwendigen Einsatz für die Suche nach einer günstigeren Wohnung verunmöglichen.
 - Ferner war auch das Verständnis von "Dringlichkeit" bezüglich prekärer Situationen bei der Gesuchbeurteilung für die Sozialarbeitenden nicht immer nachvollziehbar, beispielsweise, wenn eine Miete erst nach einer Kündigungsandrohung übernommen wurde.
 - Für die Zielgruppe der Sans-Papiers und teilweise der Sexarbeitenden zeigt sich das häufige Fehlen eines Bankkontos und einer Meldeadresse für Rechnungen als Hindernis. Sexarbeitende können ferner ihre Ausgaben und Einnahmen aufgrund der Selbständigkeit und des Berufsfeldes oft nicht mit Belegen ausweisen, was das Erstellen eines Budgets erschwert.

- *Grundsatz 4: Subsidiarität:* Der Grundsatz ist an sich unumstritten. Eine wiederkehrende Problematik bezieht sich jedoch auf die Handhabung der Eintrittsgrenze in die Sozialhilfe, das heisst auf die Frage, welche Ausgaben dabei angerechnet werden. So wurden Fälle teilweise nicht in die Überbrückungshilfe aufgenommen, welche sich knapp über dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum befanden, mit einer oder mehreren Rechnungen die Eintrittsgrenze jedoch erreicht hätten. Dies zeigte sich als nicht nachvollziehbar, vor allem weil in der Sozialhilfe Situationsbedingte Leistungen ausgerichtet werden. Vor dem Hintergrund der Teuerung sind die Leistungen insbesondere von Asylsozialhilfe, aber auch von Sozialhilfe eher tief angesetzt und bieten wenig Möglichkeiten für das Begleichen von unvorhergesehenen Kosten. Entsprechend haben sich auch Personen für die Überbrückungshilfe gemeldet, die trotz Sozialhilfe oder Asylsozialhilfe-Bezug in finanzielle Engpässe und Notlagen gerieten.

Welche organisationalen und administrativen Abläufe und welche Strukturen der Zusammenarbeit sind vorgesehen? Wie bewähren sie sich?

Befunde basierend auf Projektunterlagen, Interview mit Durchführungsstelle, Interviews mit Partnerorganisationen, Interviews mit niederschweligen Anlaufstellen

Evaluationsergebnis: Grundsätzlich konnte ein breit abgestütztes Netzwerk mit verschiedenen beteiligten Akteur:innen für das Projekt Überbrückungshilfe etabliert werden, in welchem ein guter Austausch unter den einzelnen Organisationen stattfindet und die administrativen Abläufe vergleichsweise unkompliziert und gut eingespielt sind. Hier hat sich auch der Einsatz der digitalen Datenplattform Optimy sehr bewährt. Zwei eher kritische Punkte beziehen sich auf die nicht ganz klare Rolle und Positionierung der FASA zwischen Stadt und Partnerorganisationen sowie auf die Kommunikation nach aussen, die sich auf die Beteiligung der Katholischen Kirche beschränkte.

Detaillierte Ausführungen zu diesem Befund:

- *Rolle der Stadt Bern:* Die hohe Nachfrage lässt darauf schliessen, dass die vorgesehene Hintergrundrolle der Stadt Bern nach aussen und gegenüber potentiellen Klient:innen insgesamt gut umgesetzt werden konnte und sich bewährt hat. Die Zusammenarbeit mit der Stadt gestaltet sich aus Sicht der FASA als sehr gut und zufriedenstellend. Bei Bedarf konnten spezifische Fragen zu Fällen von den Partnerorganisationen über die FASA abgeklärt werden. Die FASA schätzt, dass sie von Beginn des Projektes von der Stadt in die Konzeption einbezogen wurden.
- *Modell einer zentralen Durchführungsstelle:* Im Modell einer zentralen Durchführungsstelle zeigt sich einerseits viel Potential mit Blick auf eine einheitliche Beurteilung von Gesuchen, auf die Vereinheitlichung der administrativen Abläufe und eine einheitliche Ansprechstelle bei Anliegen und Fragen, was sich bisher insgesamt bewährt hat. Die Zentralisierung birgt aber auch gewisse Risiken. So wurde die FASA seitens Partnerorganisationen zum Teil als Zwischenstelle mit einer Tendenz zur Übersteuerung und einer gewissen Distanz zur Alltagspraxis wahrgenommen, womit sie den Realitäten in der Praxis nicht immer gerecht werden könne. Ausserdem wurde die Stellung der FASA zwischen den Partnerorganisationen und ihren Klient:innen einerseits und der Stadt als Auftraggeberin andererseits problematisiert und darauf hingewiesen, dass eine fallbezogene Positionierung gegen die Stadt als Auftraggeberin für die FASA heikel sein könnte.
- *Zusammenarbeit FASA und Partnerorganisationen:* Die konkrete Zusammenarbeit gestaltet sich aus beiden Perspektiven als unkompliziert und bewährt sich grundsätzlich gut. Die gute Erreichbarkeit der FASA und die Unterstützung bez. Unklarheiten und Fragen wird durch die Partnerorganisationen sehr geschätzt. So konnte bei Unsicherheiten bezüglich den Bezugskriterien auch ohne Gesuchseingabe vorgängig per Telefon oder Mail geklärt werden, ob ein Gesuch Chancen zur Bewilligung hat. Als eher schwierig wurde die Zusammenarbeit der Sozialarbeitenden in den Partnerorganisationen mit der FASA in verschiedenen Fällen im Punkt Nachvollziehbarkeit von Gesuchsablehnungen erlebt bzw. wäre es wünschenswert gewesen, mehr Raum für fachlichen Austausch, Diskussion und Argumentation zu haben. Dies scheint eine verpasste Chance zum Diskurs über gewisse Themen zu sein, wie beispielsweise über den Umgang mit einer Triage in die Sozialhilfe, über die Unterstützung von extrem prekären Lebenslagen oder der über die Übernahme von Verfahrenskosten bei einer absehbaren Legalisierung des Aufenthalts.
- *Rolle der Partnerorganisationen:* Da die deutliche Mehrheit der Beziehenden bereits vorher Klient:innen bei den Partnerorganisationen waren, konnten die bestehenden (Vertrauens-) Beziehungen zur Zielgruppe genutzt werden, damit diese Personen Zugang zur Überbrückungshilfe erhielten und finanziell sowie weiterhin Beraterisch unterstützt werden konnten. Dabei wurde die Beratung nicht über die Überbrückungshilfe, sondern aus Mitteln der Partnerorganisation finanziert. Die Erweiterung der Partnerorganisationen mit der reformierten Kirche zeigte sich als sehr wichtig, die meisten Gesuche wurden durch die verschiedenen Kirchgemeinden eingereicht. Die Aids Hilfe, welche ebenfalls im Projektverlauf als Partnerorganisation in das Projekt einstieg, reichte hingegen nur wenig Gesuche ein.
- *Rolle der niederschweligen Anlaufstellen:* Sie wurden durch die Stadt bezüglich des Projektstartes informiert und mit Flyer versorgt. Die Anlaufstellen haben ihren Klient:innen die Informationen auf verschiedenen Kanälen weitergeleitet (Flyer aufgelegt oder aufgehängt, Flyer direkt abgegeben, gemeinsam angerufen um einen Termin zu vereinbaren). Sie wurden jedoch nicht proaktiv durch die FASA oder Partnerorganisationen informiert. Inzwischen gibt es Beispiele, in denen sich Anlaufstelle und Partnerorganisationen aufgrund der Überbrückungshilfe zu vernetzen beginnen und die Zusammenarbeit intensivieren. Dies zeigt, dass das Etablieren eines funktionierenden Netzwerkes Zeit und Kontaktgestaltung braucht. Bisher konnten noch wenig Klient:innen über die niederschweligen Anlaufstellen vermittelt werden (vgl. auch unter "Outcome", Erreichbarkeit).

- Bezüglich *Kommunikation und Information* ist die grosse Medienkampagne und der gelungene, in mehreren Sprachen verständliche Internetauftritt sowie die Verbreitung Flyern als positiv einzuschätzen. Durch diese wurden zahlreiche Personen erreicht. Ein grosser Teil der Personen, die sich für die Überbrückungshilfe meldeten, hatte dann allerdings aufgrund der Bezugskriterien oder -grundsätze (u.a. Subsidiarität) keine Berechtigung, Überbrückungshilfe zu beziehen. Wie erwähnt liegen diesbezüglich keine Daten vor, da abgelehnte Personen, bevor ein Gesuch eingegeben wurde, weder durch die FASA noch durch die Partnerorganisationen erfasst wurden. Diese Daten könnten jedoch noch besser Auskunft darüber geben, wie gut die Kommunikation und Information betreffend Überbrückungshilfe in der Bevölkerung gelang. Verschiedene Fachpersonen erachteten es - insbesondere aus Sicht des Ziels des Vertrauensaufbaus zur armutsbetroffenen Bevölkerung - als unbefriedigend, dass die Bezugskriterien und -grundsätze zu wenig präzise kommuniziert wurden und somit verschiedene Personen mit "enttäuschten Hoffnungen" zurückgewiesen werden mussten. Ebenfalls war zu wenig klar (und u.a. auf dem Flyer nicht ersichtlich), welche Organisationen als Partnerorganisationen gelten bzw. dass man Gesuche nicht nur bei der FASA/Katholischen Kirche stellen kann. Dies betraf auch niederschwellige Anlaufstellen (z.B. erfuhr eine Anlaufstelle erst nach der proaktiven Kontaktaufnahme, dass auch die reformierte Kirche Gesuche stellen kann).
- *Administrative Abläufe - "Optimy"*: Die Plattform zur digitalen Gesuchsabwicklung wird durch die FASA bereitgestellt und hat sich für die administrativen Abläufe ausgesprochen bewährt: Die Abläufe sind klar, unkompliziert und können einheitlich bearbeitet werden. Daten zu Dossiers, in denen Transferleistungen getätigt werden, können so übersichtlich und zentralisiert aufbewahrt werden. Der Umgang mit "Optimy" ist bei der katholischen Kirche etabliert, da Einzelfallhilfe bereits damit verwaltet wird. Die Auszahlungen gelingen ebenfalls unkompliziert und schnell.

Welche finanziellen Ressourcen werden für das Pilotprojekt eingesetzt? Inwiefern sind sie ausreichend, inwiefern nicht?

Befunde basierend auf Projektunterlagen, quantitativen Reportings, Interview mit Durchführungsstelle, Interviews mit Partnerorganisationen

Evaluationsergebnis: Für das Projekt wurden Fr. 150'000 für finanzielle Unterstützungsleistungen (Fr. 100'000 Transferzahlungen und Fr. 50'000 Gutscheine) sowie Fr. 50'000 für den Initial- und Koordinationsaufwand bei der Durchführungsstelle eingesetzt. Die vorgesehenen Mittel für die Transferleistungen wurden angesichts der hohen Nachfrage rasch ausgeschöpft, was zum einen durch den Entscheid, Krankenkassenprämien nicht mehr bzw. nur noch für die Sans-Papiers zu übernehmen, zum anderen durch finanzielle Aufstockungen kompensiert wird. Die vorgesehenen Mittel für Gutscheine sowie die für die Durchführungsstelle eingesetzten Mittel erweisen sich insgesamt als ausreichend. Für die Beratungsleistungen in den Partnerorganisationen wurden seitens Überbrückungshilfe keine Ressourcen eingesetzt bzw. die entsprechenden Leistungen wurden nicht über die Überbrückungshilfe verrechnet, wodurch der Grossteil der bereitgestellten Mittel direkt den Betroffenen zugutekommt.

Detaillierte Ausführungen zu diesem Befund:

- *Budgetierte Leistungen:* Es wurden folgende finanzielle Mittel für das Jahr 2023 vorgesehen: Fr. 150'000.- für die Leistungen zugunsten der Zielgruppe (Fr. 50'000.- für Gutscheine, Fr. 100'000.- Transferleistungen) und Fr. 50'000.- als pauschale externe Leistungsvergütung für initiale Projektaufwendungen und Personalressourcen der FASA.

- *Vorgenommene Aufstockung:* Aufgrund der hohen Nachfrage erweisen sich die budgetierten finanziellen Ressourcen im Gesamtprojekt als nicht ausreichend. Stand Ende August 2023 wurden bereits Fr. 103'782.10 anstelle der vorgesehenen Fr. 100'000.- an Transferleistungen ausgegeben. Die budgetierten Fr. 50'000.- in Form von Gutscheinen wurden hingegen insgesamt noch nicht aufgebraucht, Stand Ende August 2023 belaufen sich diese Ausgaben auf Fr. 29'300.- (mit allerdings starken Schwankungen je nach Zielgruppe). Die Stadt Bern reagierte auf den erhöhten finanziellen Bedarf für Transferleistungen und erhöhte das Budget um Fr. 27'000.-. Bei den Gutscheinen erhöhte sich der zur Verfügung stehende Betrag dank eines gewährten Rabatts der Migros um Fr. 5'000.- auf insgesamt Fr. 55'000.-. Damit stehen für die finanzielle Unterstützung der Zielgruppe insgesamt 32'000.- mehr finanzielle Mittel zur Verfügung als ursprünglich budgetiert. Die für die Leistungen der Durchführungsstelle budgetierten Fr. 50'000.- erweisen sich nach Aussage der FASA als ausreichend, durch sie liess sich nebst dem Koordinationsaufwand auch der einmalige Initialaufwand abdecken, welcher künftig wegfällt bzw. geringer ausfallen dürfte.

- *Stopp der Übernahme von Krankenkassenprämien:* Der höher als geplante Bedarf wurde nebst der finanziellen Aufstockung dadurch aufgefangen, dass die Zahlung der Krankenkassenprämien (ausser für Sans-Papiers) im Verlauf des Projektes gestoppt wurde. Das Argument war, dass es im Kanton Bern keine schwarze Liste der säumigen Prämienzahler:innen gibt und die Personen somit zu den Behandlungen kommen würden. Diese veränderte Bedingung im Projekt zeigte sich für die Partnerorganisationen als schwierig handhabbar. Einerseits zeigten sich gegenüber den Klient:innen, welchen bereits einmal eine Prämie übernommen wurde, Erklärungsschwierigkeiten, andererseits erschwerte es die Gesuchsstellung, da die Prämien bei einer anderen Stiftung beantragt werden mussten. So entschieden sich einige Fachpersonen, um den administrativen Aufwand zu minimieren, dazu, ganze Gesuche statt bei der Überbrückungshilfe bei anderen Stiftungen und Fonds einzureichen. Dies könnte den erkennbaren Bedarf in der Bevölkerung für die Überbrückungshilfe verzerren. Da bei vielen Angehörigen der Zielgruppen die Gesundheitskosten der grösste offene Posten im Budget bildet, zeigen die Fachpersonen Unverständnis gegenüber dem Stopp der Zahlung von Krankenkassenprämien.

- *Zielgruppe Sans-Papiers:* Bei der Zielgruppe der Sans-Papiers zeigte sich, dass der Unterstützungsbedarf hoch ist und die vorgesehenen Mittel pro Dossier oftmals kaum ausreichend sind. Die pro Dossier beantragten Mittel für Transferzahlungen schöpften den maximal zur Verfügung stehenden Betrag oftmals (fast) aus, so dass ein zweites Gesuch bzw. eine zweite Unterstützung im benötigten Ausmass meist nicht mehr innerhalb der verfügbaren Betragshöhe lag.

- *Unterschiedlich hoher Bedarf an Gutscheinen:* Hinsichtlich Bedarfs an Gutscheinen für Lebensmittel zeigen die Daten verschiedene Erfahrungen je nach Zielgruppe und Sozialraum. Einige Kirchgemeinden, welche vor allem viele Familien unterstützten und in belasteten Quartieren arbeiten, sowie die Beratungsstelle für Sans-Papiers hätten deutlich mehr Bedarf an Gutscheinen gehabt, um die Budgets zu entlasten. Andere Partnerorganisationen wie die Fachstelle Sexarbeit XENIA brauchten aufgrund der guten Vernetzung der Klientel untereinander bezüglich Aushelfen mit Lebensmitteln fast keine Gutscheine.

- *Personelle Ressourcen:* Die personellen Ressourcen zeigten sich mehrheitlich als ausreichend. Da die meisten Fachpersonen bisherige Klient:innen mit der Überbrückungshilfe unterstützt haben, gab es keinen Bedarf an zusätzlichen personellen Ressourcen. Einzig die Beratungsstelle für Sans-Papiers, welche im Normalfall keine finanzielle Unterstützung ausrichtet, berichtete von knappen personellen Ressourcen aufgrund des Gesucheschreibens.

4.2 Output: Erbrachte Leistungen

In nachfolgender Tabelle sind die relevantesten Zahlen zu den erbrachten Leistungen der Überbrückungshilfe ersichtlich. Die Daten werden differenziert nach Partnerorganisation sowie nach unterschiedlichem Unterstützungsmuster (Transferleistungen über Gesuche für Gesundheit und Wohnen und/oder Aushändigen von Gutscheinen für Nahrungsmittel und Kleidung) ausgewiesen.

	Total	Reformierte Kirche	Katholische Kirche	Beratungsstelle für Sans-Papiers	Fachstelle Sexarbeit XENIA	Aids Hilfe
Anzahl Dossiers	147	49	48	43	3	4
Anzahl unterstützte Personen (davon Kinder)	365 (137)	171 (78)	125 (48)	59 (11)	5 (0)	5 (0)
Total						
Anzahl Gesuche	61	29	17	10	3	2
Ausbezahlte Transferleistungen (in CHF)	103'782.10	30'330.50	28'765.75	25'286.70	5518.-	2'576.50
Anzahl Gutscheine	586	155	98	320	7	6
Finanzieller Wert (in CHF)	29'300.-	7'750.-	4'900.-	16'000.-	350.-	300.-
Nur Gesuche						
Anzahl Dossiers	25	9	10	4	0	2
Anzahl unterstützte Personen (davon Kinder)	68 (28)	40 (19)	20 (7)	6 (2)	0	2 (0)
Anzahl Gesuche (davon Zweit-/Drittgesuche)	32 (6/1)	16 (6/1)	10	4	0	2
Ausbezahlte Transferleistungen (in CHF)	54'775.65	22'632.25	17'525.10	12'041.80	-	2'576.50
Nur Gutscheine						
Anzahl Dossiers	93	27	31	33	-	2
Anzahl unterstützte Personen (davon Kinder)	220 (78)	82 (34)	92 (38)	43 (6)	-	3 (0)
Anzahl Gutscheine	399	87	70	236	-	6
Finanzieller Wert (in CHF)	19'950.-	4'350.-	3'500.-	11'800.-	-	300.-
Gesuche und Gutscheine						
Anzahl Dossiers	29	13	7	6	3	-
Anzahl unterstützte Personen (davon Kinder)	77 (31)	49 (25)	13 (3)	10 (3)	5	-
Anzahl Gesuche	29	13	7	6	3	-
Ausbezahlte Transferleistungen (in CHF)	49'006.45	7'698.25	11'240.65	13'244.90	5518.-	-
Anzahl Gutscheine	187	68	28	84	7	-
Finanzieller Wert (in CHF)	9'350.-	3'400.-	1'400.-	4'200.-	350.-	-

Tabelle 2: Übersicht Output

Wie viele Gesuchstellungen für den Bezug führen zu positiven bzw. negativen Entscheiden? Welche Gründe führen zu Ablehnungen?

Befunde basierend auf quantitativen Reportings, Interview mit Durchführungsstelle, Interviews mit Partnerorganisationen

Anmerkung zur Datenlage: Die Daten geben nur Aufschluss über (die vergleichsweise wenigen) Ablehnungen, bei denen eine Gesuchseinreichung tatsächlich erfolgt ist. Demgegenüber liegen keine Daten zu jenen Fällen vor, bei denen bereits vor der eigentlichen Gesuchseingabe (im Rahmen einer Vorabklärung zwischen Partnerorganisation und FASA) entschieden wurde, den Fall abzulehnen bzw. nicht in die Überbrückungshilfe aufzunehmen.

Evaluationsergebnis: In den ersten acht Monaten Projektlaufzeit wurden gesamthaft 71 Gesuche für Transferleistungen im Rahmen der Überbrückungshilfe eingereicht. Von den 71 gestellten Gesuchen wurden 61 Gesuche bewilligt und zehn Gesuche abgelehnt. Gründe für die Gesuchsablehnung betrafen in fünf Fällen Rechnungen, welche nicht direkt dem Lebensunterhalt dienen (z.B. Verfahrenskosten, Schulden in Folge von Mietausständen im Vorjahr). In zwei Fällen erfolgte die Ablehnung aufgrund eines festgestellten Doppelbezugs bei zwei verschiedenen Partnerorganisationen. Zwei weitere Fälle betrafen Botschaftsangestellte, die Gesuche wurden aufgrund der prinzipiellen Zuständigkeit der Botschaften abgelehnt (und Gespräche mit diesen aufgenommen). In einem Fall wurde aufgrund eines kommunizierten Datums für einen anstehenden Landesverweis nicht auf das Gesuch eingegangen.

Kommen Ausnahmen bezüglich Bezugskriterien zur Anwendung - wann und weshalb?

Befunde basierend auf Interview mit Durchführungsstelle, Interviews mit Partnerorganisationen

Evaluationsergebnis: Obschon im Konzept vorgesehen ist, dass Ausnahmen möglich sind, wurden diese kaum angewendet. Das einzig bekannte Beispiel betrifft eine Familie, welche nach 15 Jahren in der Stadt Bern aufgrund einer Renovation wegziehen musste und nun erst seit eineinhalb Jahren wieder in der Stadt lebt. Einen grösseren Ermessensspielraum in der spezifischen Fallarbeit würde durch die Partnerorganisationen ausdrücklich gewünscht (vgl. auch unter "Input", Frage zur Zusammenarbeit).

Wie viele Personen beziehen wie lange und in welcher Höhe Überbrückungshilfe? Wofür benötigen sie diese? Welche Profile weisen die Personen auf?

Befunde basierend auf quantitativen Reportings, Interviews mit Partnerorganisationen, Interviews mit niederschweligen Anlaufstellen

Anmerkung zur Datenlage: Im Reporting zu den bezogenen Gutscheinen sind der Aufenthaltsstatus der gesuchstellenden Person, das Geschlecht, die Einkommensart sowie die Anzahl Jahre in Bern nicht erfasst. Damit sind zu den Profilen jener Personen, die ausschliesslich Gutscheine bezogen, nur begrenzt statistische Angaben möglich

Evaluationsergebnis: Im Untersuchungszeitraum bezogen 365 Personen (in 147 Dossiers) Überbrückungshilfe im Wert von rund Fr. 133'082.- Der Durchschnittswert bezogener Leistungen pro Dossier beträgt rund Fr. 905.- Die insgesamt ausbezahlten Fr. 133'082.- wurden zum einen für Transferleistungen für Wohn- und Gesundheitskosten (Fr. 103'782), zum anderen für Gutscheine für Nahrung und Kleidung (Fr. 69'300.-) aufgewendet. In 29 der 147 Dossiers wurde sowohl mit Transferzahlungen als auch mit Gutscheinen Unterstützung geleistet, in 93 Dossiers wurden ausschliesslich Gutscheine für Nahrung und Kleidung ausgehändigt. In den allermeisten Fällen von Transferzahlungen handelte es sich um Einmalzahlungen, so dass nicht unbedingt von einer "Bezugsdauer" gesprochen werden kann, wobei die Beratung unter Umständen länger dauerte, aber nicht im Rahmen der Überbrückungshilfe finanziert und damit auch nicht als solche erfasst wurde. In Bezug auf die Profile lässt sich (nur für Gesuche) unter anderem aussagen, dass zu etwa gleichen Teilen Dossiers von Einzelpersonen, Paaren und Wohngemeinschaften (N=22) sowie solche von Familien (N=21) unterstützt wurden. 40 der 54 Gesuchstellenden leben seit über 10 Jahren in Bern.

Detaillierte Ausführungen zu diesem Befund:

- *Durchschnittliche Bezugshöhe:* Die Bezugshöhe pro Dossier beträgt Fr. 905.- (Transferleistungen plus Gutscheine). Betrachtet man nur die Transferleistungen, bewegen sich diese zwischen Fr. 521.50.- und Fr. 4'199.60 pro Dossier. Gutscheine wurden in Wert von Fr. 50.- bis Fr. 1'650.- pro Dossier abgegeben.
- *Unterschiede zwischen Partnerorganisationen/Zielgruppen:* Der überwiegend grösste Teil der insgesamt 147 Dossiers wurde im Untersuchungszeitraum bei der Reformierten Kirche (N=48), bei der Katholischen Kirche (N=47) und bei der Beratungsstelle für Sans-Papiers (N=43) geführt. Bei der Fachstelle für Sexarbeit XENIA (N=3) und der Aids Hilfe (N=4) sind demgegenüber nur wenig Dossiers erfasst. Betrachtet man den durchschnittlichen Betrag der geleisteten Hilfe pro Dossier (Transferleistungen und Gutscheine zusammengezählt), zeigt sich, dass bei den Dossiers der Sans-Papiers-Stelle und vor allem jener der Fachstelle XENIA die Beträge am höchsten sind: Reformierte Kirche (Fr. 772.-), Katholische Kirche (Fr. 701.-), Beratungsstelle für Sans-Papiers (Fr. 960.-), Fachstelle XENIA (Fr. 1956.-), Aids Hilfe (Fr. 719.-). Während die Sans-Papiers-Stelle im Schnitt klar am meisten Gutscheine pro Dossier aushändigt (7.5), bewegen sich die entsprechenden Zahlen bei den anderen vier Partnerorganisationen zwischen durchschnittlich 1.5 und gut 3 ausgehändigten Gutscheinen je Dossier.
- *Profile der Beziehenden:* In der nachfolgenden Tabelle werden die Profile der Beziehenden von Transferleistungen (teilweise beziehen diese auch Gutscheine) ersichtlich.

	Total	Reformierte Kirche	Katholische Kirche	Beratungsstelle für Sans-Papiers	Fachstelle Sexarbeit XENIA	Aids Hilfe
Aufenthaltsstatus						
C	12	6	4	-	-	2
B	26	12	11	-	3	-
F	4	4	-	-	-	-
Sans-Papiers	11	1	-	10	-	-
Andere	1	-	1	-	-	-
Haushaltsprofil						
Einzelperson	18	4	6	4	2	2
Wohngemeinschaft	3	-	-	2	1	-
Paar ohne Kinder	4	2	2	-	-	-
Paar mit Kindern	18	15	3	-	-	-
Alleinerziehend	7	2	1	4	-	-
Andere	3	-	3	-	-	-
Geschlecht						
Weiblich	29	11	8	6	2	2
Männlich	25	12	8	4	1	-
Art Einkommen						
Lohn	35	15	11	6	1	2
Lohn und ALV	3	2	1	-	-	-
Lohn und IV/AHV	1	1	-	-	-	-
Selbständigkeit	2	-	-	-	2	-
Lohn und Anderes	3	1	-	2	-	-
ALV	4	1	3	-	-	-
Anderes	5	2	1	2	-	-
Keine Angaben	1	1	-	-	-	-
Jahre in Bern						
2-5 Jahre	13	5	3	3	-	2
6-10 Jahre	19	5	8	5	1	-
Mehr als 10 Jahre	21	12	5	2	2	-
Keine Angaben	1	1	-	-	-	-
Themen¹						
Gesundheit (Ges.)	20	9	7	2	-	2
Wohnen (Wo.)	15	4	5	3	3	-
KVG Prämie (KVG Pr.)	3	-	-	3	-	-
Ges. und KVG Pr.	1	1	-	-	-	-
Ges. und Wo.	12	7	4	1	-	-
KVG Pr. und Wo	1	-	-	1	-	-
Ges., KVG Pr. und Wo.	1	1	-	-	-	-
Ges., Wo. und Strom	1	1	-	-	-	-

Tabelle 3: Profile der Beziehenden von Transferleistungen

Zu den Personen, welche ausschliesslich Gutscheine bezogen haben, liegen nur die Daten zu den Haushaltprofilen vor. Dabei dominieren klar Einpersonenhaushalte (45), gefolgt von Familien (17), Paaren ohne Kinder (10), andere Haushaltsformen (6) und Alleinerziehende (5).

Es zeigen sich mit Blick auf die *Profile* der Beziehenden und der *Verwendung* der Überbrückungshilfe verschiedene interessante Punkte (bezogen wiederum nur auf all die Fälle, in denen Gesuche gestellt wurden):

¹ Gesundheit bezieht sich v.a. auf Selbstbehalte und Franchisen exkl. KVG-Prämie

- Klar am häufigsten vertreten ist der Aufenthaltsstatus B (28 von 54 Dossiers), es folgen Status C (12 Dossiers) sowie Sans-Papiers (11 Dossiers).
- Die Mehrheit der Beziehenden sind Familien (25 Dossiers, darunter 7 Alleinerziehende) oder leben in Einpersonenhaushalten (18 Dossiers).
- Frauen und Männer sind etwa gleich vertreten.
- Der überwiegend grösste Anteil der Beziehenden bezieht einen Lohn (42 Dossiers) - es handelt sich also um klassische Working Poors.
- Der klar grösste Teil der Beziehenden lebt schon länger als 6 Jahre in Bern (40 Dossiers).
- Im klar grössten Teil der Fälle (39 Dossiers) sind Gesundheitskosten (inkl. KVG-Prämien) ein Thema, teilweise ausschliesslich (24 Dossiers), teilweise kombiniert mit Kosten im Zusammenhang mit Wohnen (15 Dossiers). Ausschliesslich Kosten im Zusammenhang mit Wohnen werden in 15 Dossiers genannt.
- Bei der Zielgruppe der Sans-Papiers wurden nur 10 Gesuche gestellt, gleichzeitig zeigt sich ein hoher Bedarf an niederschwelliger und unmittelbarer Unterstützung in Form von Gutscheinen, wobei in einzelnen Fällen mehr als zehn Gutscheine abgegeben wurden. Dies deutet zum einen auf eine besonders prekäre Lebenslage hin, zum anderen ist die vergleichsweise tiefe Anzahl Gesuche auch darauf zurückzuführen, dass in dieser Zielgruppe Wohn- und Gesundheitskosten oft nicht mit Rechnungen/Quittungen belegt werden können (u.a. keine Mietverträge), so dass Gutscheine die einzig mögliche Form der Unterstützung sind.

Welche Problemlagen weisen die Personen auf?

Befunde basierend auf Interviews mit Partnerorganisationen, Interviews mit niederschwelligen Anlaufstellen, quantitativen Reportings

Evaluationsergebnis: Die Überbrückungshilfe war mit diversen und multiplen Problemlagen konfrontiert. Diese lassen sich analytisch drei wesentlichen Problemkonstellationen zuteilen, die im Folgenden beschrieben werden. Es ist anzumerken, dass es sich um eine analytische Unterteilung handelt und sich in der Realität auch einige Überschneidungen oder Kombinationen beobachten lassen. Festzuhalten ist, dass sich in allen drei Problemkonstellationen Personen aus beiden Zielgruppen (C/B/F/L sowie Sans-Papiers) finden. Die Quantifizierung der identifizierten Problemkonstellationen ist mit den zur Verfügung stehenden Reportingdaten nur in Teilaspekten möglich.

Problemkonstellation 1: langfristig hochprekäre Lebenssituation

Es handelt sich dabei um Personen oder Familiensysteme, welche trotz Arbeit teilweise tief unter dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum leben und deren Lage sich aufgrund verschiedener Faktoren nicht einfach verändern lässt (keine Ausbildung, wenig Sprachkenntnisse, strukturelle Problematiken wie tiefe Löhne, viele Kinder, gesundheitliche Probleme, Schwierigkeiten in der Beziehung). Diese Personen leiden aufgrund ihrer Lage oft unter Stress, psychischem Druck und Ängsten und haben nur wenig Perspektive, dass sich ihre Situation verändert. Beispiele sind ein getrenntlebender Mann mit Kindern, welcher zu 50% die Betreuung übernimmt und die anderen 50% in einem Tieflohnsektor eine prekäre Anstellung hat, zusätzlich ist er verschuldet. Nachdem er seine Franchise höher gesetzt hat, wurde er krank, und er ist stark psychisch angeschlagen. Oder ein alleinstehender Mann, welcher die Familie im Herkunftsland unterstützt und diese nachziehen möchte, jedoch nicht alphabetisiert ist, keine neue Arbeit findet und aufgrund des zu tiefen Pensums immer wieder Rechnungen nicht bezahlen kann und betrieben wird. Personen dieser Problemkonstellation nehmen prekärste Situationen in Kauf, um nicht Sozialhilfe beziehen zu müssen, sie holen sich in der Regel (und meist aus Überforderung und Angst) auch selten Unterstützung bei nichtstaatlichen Organisationen, um zu überleben. In diese Problemkonstellation gehören auch

gewisse Sans-Papiers, deren Situation sich durch den fehlenden Aufenthaltsstatus und den eingeschränkten Handlungsspielraum (Arbeit und hohe Mieten) noch verschärft. Ein Beispiel ist eine junge Frau, welche aufgrund ihrer familiären und psychischen Probleme ihre Lehrstelle aufgeben musste, deshalb ihre Wohnung verlor und mit einer hohen Spitalrechnung konfrontiert ist. Ferner lassen sich auch Sexarbeitende mit multiplen Problemlagen zu dieser Problemkonstellation zählen, beispielsweise wenn sie am gleichen Ort wohnen und arbeiten (teure Privatzimmer oder in Clubs), hohe Mietkosten haben, die sie bei Selbständigkeit und volatiler Branche schnell nicht mehr bezahlen können und sich verschulden.

Problemkonstellation 2: Kurzfristige finanzielle Engpässe bei generell sehr knappem Einkommen

Diese Problemkonstellation umschliesst Personen, welche grundsätzlich ein sehr tiefes, höchstens knapp existenzsicherndes Einkommen haben und sich seit Jahren um die Armutsgrenze bewegen. Meistens aufgrund von unvorhergesehenen dringenden Ausgaben geraten sie in einen kurzfristigen finanziellen Engpass. Dabei handelt es sich oft um zahnärztliche oder gesundheitliche Ausgaben, Nebenkostenrechnungen, Kosten im Zusammenhang mit den Kindern oder die Unterstützung von Verwandten. Um diese Ausgaben zu begleichen, wäre es nötig, Schulden zu machen, da kein Ersparnis als Rücklage dient. Diese Personen haben sich entweder erst kürzlich von der Sozialhilfe abgelöst oder haben noch nie Sozialhilfe bezogen. Beispiel hierfür ist eine Familie, welche sich vor zwei Jahren vom Sozialdienst abgelöst hat, über knapp genügend finanzielle Mittel verfügt und nun aufgrund einer Zahnbehandlung und einer Verwandten-unterstützung in einen finanziellen Engpass geriet. Ein weiteres Beispiel ist ein Mann, welcher nur über ein knappes Budget verfügt, zweimal krank wurde und gleichzeitig eine hohe Franchise hat. Weil er viel Geld für die Anreise an seinen Arbeitsplatz ausgeben musste, geriet er in Gefahr, durch die Krankheitskosten betriebl. zu werden. Die Personen in dieser Problemkonstellation versuchen, auf keinen Fall (wieder) Sozialhilfe zu beziehen, da man unabhängig sein und den Aufenthaltsstatus oder die Aussicht auf eine Aufstufung der Bewilligung oder eine Einbürgerung nicht gefährden will.

Problemkonstellation 3: Plötzlich einsetzende Notlage bei sonst ausreichendem Einkommen und/oder guten Perspektiven

Dabei handelt es sich um Personen, die bisher in einigermaßen stabilen Verhältnissen lebten. Durch Krankheit, Unfall, persönliche Krisen wie Trennung und/oder den Verlust der Arbeitsstelle haben sie nun ein zu tiefes Einkommen. Sie warten auf eine Sozialversicherungsleistung oder haben eine neue Arbeitsstelle in Aussicht, was die Situation normalisieren dürfte. Beispielsweise wurde einem jungen Mann gekündigt, durch die vielen Einstelltage beim RAV hatte er für einen Monat kein Einkommen und lebte in einem teuren Mietverhältnis.

Die *Quantifizierung dieser Problemkonstellationen* ist aufgrund der zur Verfügung stehenden Daten nur sehr begrenzt möglich, da Angaben zur Lebenssituation nur im Fall von Transferleistungen (Gesuche) erfasst sind und die Angaben nur rudimentär sind und keine eindeutige Interpretation zulassen. Die folgenden Aussagen gründen auf dem Antwortfeld zum Thema "Hintergrund/Art der Notlage"

Hintergrund/Art der Notlage (vorgegebene Antworten, Mehrfachnennungen möglich):

Niederes Einkommen:	30 Nennungen, in 15 Dossiers als ausschliesslicher Grund
Arbeitslosigkeit:	21 Nennungen, in 1 Dossier als ausschliesslicher Grund
Krankheit/Behinderung/Unfall:	15 Nennungen, in 3 Dossiers als ausschliesslicher Grund
Persönliche Krisen:	2 Nennungen, in 1 Dossier als ausschliesslicher Grund

Mit Blick auf die vorgenommene Typologie nach Problemkonstellationen liesse sich hier vorsichtig interpretieren, dass sich die 5 Fälle, in denen ausschliesslich Arbeitslosigkeit, Krankheit/Unfall/Behinderung sowie Persönliche Krisen angegeben wurde, auf die Problemkonstellation 3 beziehen. Die

Verteilung der übrigen Fälle auf die anderen beiden Konstellationen ist deshalb schwierig abzuschätzen, weil "niederes Einkommen" sowohl in Problemkonstellation 1 als auch 2 ein Grund sein kann. Man kann vorsichtig interpretieren, dass jene 15 Fälle, in denen ausschliesslich Niederes Einkommen genannt wurde, mit grosser Wahrscheinlichkeit der Problemkonstellation 2 angehören. Es ist jedoch davon auszugehen, dass auch weitere Fälle mit der Nennung "niederes Einkommen" der Problemkonstellation 2 angehören (das wären maximal 30 Fälle). Bei Problemkonstellation 1 dürften vor allem jene Dossiers vertreten sein, in denen Mehrfachnennungen auf multiple Problemlagen hindeuten. Rechnet man hier jene Dossiers dazu, in denen nebst anderen Gründen auch "Krankheit/Behinderung/Unfall" genannt werden, ergibt dies 12 Dossiers, hinzu kommen dürfte ein Teil jener 20 Dossiers, in denen Arbeitslosigkeit kombiniert mit anderen Gründen genannt wird.

Wie erwähnt beziehen sich diese Angaben nur auf jene Dossiers, in denen Transferleistungen (finanzielle Unterstützung in den Bereichen Gesundheit und Wohnen) ausbezahlt wurden. Jene Dossiers, in denen ausschliesslich Gutscheine für Nahrung ausgehändigt wurden, sind hier nicht abgebildet. Vorsichtig liesse sich hier interpretieren, dass jene 93 Dossiers, in denen ausschliesslich Gutscheine ausgehändigt wurden, tendenziell eher die hochprekären Notlagen betreffen. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass es im Fall der Sans-Papiers auch deshalb (33) Dossiers mit "nur" Gutscheinen gibt, weil hier für Kosten im Bereich Wohnen und Gesundheit oft keine Rechnungen und Quittungen vorgewiesen werden können.

Wie viele Beratungsgespräche werden durchgeführt, zu welchen Themen?

Befunde basierend auf Interviews mit Partnerorganisationen

Evaluationsergebnis: Laut Konzept ist eine Ausrichtung von finanzieller Unterstützung im Rahmen der Überbrückungshilfe immer an eine Kurzzeitberatung gekoppelt. Da die meisten der unterstützten Personen bereits Klient:innen der Partnerorganisationen sind, befinden sie sich in einem Beratungsprozess, der von der Überbrückungshilfe unabhängig läuft und damit auch in den Reportings erfasst wird. Die Beratungsthemen erweisen sich je nach Zielgruppe und entsprechender Lebens- und Problemlage als unterschiedlich.

Detaillierte Ausführungen zu diesem Befund:

- *Klient:innen der kirchlichen Sozialberatungsstellen* werden einerseits bezüglich Informationen und Zugänglichkeit von Angeboten beraten (weitere Beratung, IPV, IV Anmeldung, Spitex, Einbürgerung, Budgetberatung, Einsparungen bez. Krankenkassen, Zusammenarbeit mit der Schule und Kitas); die Fachpersonen weisen darauf hin, dass Unterstützung in Bezug auf Weiterbildung und Arbeit dabei nur selten möglich ist, obwohl sie für die Verbesserung der Lebenssituation umso dringlicher wäre. Andererseits werden die Klient:innen psychosozial unterstützt (Austausch aufgrund kleinem sozialen Netz, Ängste und Sorgen, Schamgefühle). Bei besonders prekären Lebenslagen, welche sich in absehbarer Zeit nicht verbessern werden, wird oft bezüglich Sozialhilfe aufgeklärt, indem die Vorteile aufgezeigt werden.
- *Sans-Papiers* werden zum einen bezüglich Abklärungen hinsichtlich des Aufenthaltsrechtes beraten, zum anderen bei organisatorischen und administrativen Themen unterstützt (z.B. Krankenkasse und Gesundheit, Anmeldung bei Tagesschulen etc.).
- *Sexarbeitende* benötigen Unterstützung bei der Administration im Zusammenhang mit der Selbständigkeit, Beratung bezüglich hoher Miete und bezüglich prekären Arbeitsverhältnissen, sowie psychosoziale Beratung für Entlastung und Entwicklung von Perspektiven, teilweise im

Zusammenhang mit einem Ausstieg aus der Sexarbeit. Sozialhilfe ist in der Beratung (fast) nie ein Thema.

- Bei *Klient:innen der Aids Hilfe* zielt die Beratung je nach Grundsituation darauf ab, die Lebenslage durch Anschlusslösungen und Informationen zu stabilisieren und somit künftige Notsituationen zu verhindern oder prekäre Lebenssituationen durch finanzielle Entlastung und Gehör schenken zu entlasten.
- *Unterschiede entlang von Problemkonstellationen*: Neben der Unterscheidung nach Zielgruppe zeigt sich, dass die Inhalte der Beratungen auch je nach oben beschriebenen Problemlagen anders sind. Je besser die Aussicht auf eine nachhaltige Stabilisierung ist, desto konkreter und nachhaltiger können Angebote vermittelt und Entlastungen eingerichtet werden. Je langfristiger und verfestigter die Prekarität ist, desto eher zielt eine Beratung - nebst einer allfälligen Motivation für den Gang zur Sozialhilfe - auf eine psychosoziale Unterstützung ab, wobei die Ressourcen für intensive Beratungsprozesse bei den Klient:innen nur begrenzt verfügbar sind.

4.3 Outcome: Erzielte Wirkungen

Welche Wirkungen konnten durch die Unterstützung der Überbrückungshilfe wie erzielt werden? Wie wichtig waren dabei die finanziellen Leistungen, wie wichtig die Beratungsgespräche?

Befunde basierend auf quantitativen Reportings, Interviews mit Partnerorganisationen

Evaluationsergebnis: Grundsätzlich kann die Aussage gemacht werden, dass die Überbrückungshilfe in allen Konstellationen zu einer gewissen finanziellen Stabilisierung der Lebenslage geführt hat, so, wie es hinsichtlich der unterschiedlichen Problemlagen auf dem Kontinuum zwischen kurzfristig, vorübergehend und langfristig überhaupt möglich ist. Die Möglichkeiten zur Stabilisierung sind stark von den individuellen Problemlagen sowie auch von den individuellen Ressourcen abhängig und durch problematische Rahmenbedingungen auf struktureller Ebene begrenzt. Die Überbrückungshilfe vermochte somit entsprechend den unterschiedlichen Problemkonstellationen differenzierte Wirkungen zu erzielen: In Problemkonstellation 1 (langfristig hochprekäre Lebenslagen) ermöglichte die Unterstützung vorübergehende, aber dringend notwendige Entlastung. In Problemkonstellation 2 (kurzfristige finanzielle Engpässe bei generell prekären Verhältnissen) liessen sich oftmals drohende Abwärtsspiralen auffangen, und in Problemkonstellation 3 (plötzlich eintretende Notlagen) liessen sich die Notlagen überbrücken, dies meist im Hinblick auf eine ohnehin in Aussicht stehende Verbesserung der Situation. Diese Wirkungen wurden primär dank der finanziellen Unterstützung erzielt. Allerdings zeigten sich auch wertvolle Effekte der Beratungsgespräche, dies zum einen im Sinn einer psychosozialen Entlastung, zum anderen im Sinn von vorgenommenen Triagierungen an weitere Unterstützungsangebote. Grundsätzlich ist die Beratung eine wichtige Komponente im Hilfeprozess, stösst jedoch je nach Lebenssituation, Ressourcen der Sozialarbeitenden sowie Klient:innen, und der Veränderungsbereitschaft letzteren auch an ihre Grenzen. Dabei ist festzuhalten, dass die Partnerorganisationen bei Bedarf auch längerfristige Begleitung und Beratung anbieten, die über die eigentliche Dauer der Überbrückungshilfe hinausgehen.

Detaillierte Ausführungen zu diesem Befund:

- *"Stabilisierung" als relatives Konzept*: Mit Blick darauf, dass die Wirkungen je nach Ausgangslage verschieden sind, lässt sich festhalten, dass auch die in den Zielen der Überbrückungshilfe genannten Begriffe der "Stabilisierung" und "Verbesserung" immer in Bezug zur Lebens- und Ausgangslage der

betroffenen Personen zu setzen sind. Wie Stabilisierung definiert werden kann, ist nicht nur abhängig von der finanziellen Dimension, sondern schliesst weitere, je nach Konstellation unterschiedliche Ebenen ein. So kann Stabilisierung bedeuten, über neues Wissen darüber zu verfügen, wo Hilfe bei Schwierigkeiten geholt werden kann und was die eigenen Ansprüche und Rechte sind. Es kann bedeuten, Ressourcen aufzudecken, zu stärken und zu aktivieren und sich durch den Kontakt mit Fachpersonen psychosozial zu stabilisieren. Es kann bedeuten, weniger prekäre Arbeitsverhältnisse und günstigere Wohnungen zu finden und somit die Lebenssituation zu verbessern. Schliesslich kann Stabilisierung im letzten Schritt (durch Beratung und Triagen) auch bedeuten, unabhängig von Unterstützung durch Stiftungen zu leben, sich einen ausreichenden Lebensunterhalt eigenständig erwirtschaften zu können und nicht mehr in Notlagen zu geraten. Für Sans-Papiers kann eine umfassende Stabilisierung nur gelingen, wenn der Aufenthaltsstatus reguliert wird.

- *Wirkungen und Wirkungsweise bei Problemkonstellation 1 (langfristig hochprekäre Lebenssituation):* Für die Personen, welche sich langfristig in hochprekären Lebenssituationen befinden, bedeutet die finanzielle Unterstützung durch die Überbrückungshilfe keine Lösung ihrer Situation, aber eine kurzfristige Entlastung und eine Erleichterung, dringend fällige Rechnungen zu bezahlen ("aufschnaufen"). Selten können diese Entlastungen auch Kapazitäten schaffen, Themen anzugehen. Diese kann auch nur sein, Ordnung in die eigene Post zu bringen und so zumindest ein Stück Handlungsfähigkeit zurückzuerlangen. Die Beratung spielt sich vor allem im psychosozialen Bereich ab, zuhören und einen schamfreien Raum anbieten. Teilweise können auch Triagen vorgenommen werden oder kann Orientierung im System gegeben werden, vor allem wenn Personen aufgrund von Stigmatisierung, Scham und Ängsten sich nicht an Angebote wenden (beispielsweise Sexarbeitende). Jedoch benötigen diese Personen oft vor allem langfristige finanzielle Lösungen, welche auch durch die Beratung nicht erschlossen werden können, für diese auch oft aufgrund der extrem prekären Lebenslage keine freien Ressourcen bleiben. Beratung bei solch multiplen Problemlagen stösst leider oft an ihre Grenzen. Stabilisierung bei dieser Problemkonstellation ist demnach kurzfristig.
- *Wirkungen und Wirkungsweise bei Problemkonstellation 2 (kurzfristige finanzielle Engpässe):* Hier entfaltet sich die Wirkung der Überbrückungshilfe vor allem beim Verhindern einer Verfestigung von Prekarität und einer Abwärtsspirale. Diese würde einsetzen, wenn sich Betroffene aufgrund eines finanziellen Engpasses verschulden, betrieblen werden oder die Wohnung verlieren. Durch die finanzielle Unterstützung können oftmals positive Entwicklungen weitergeführt werden, z.B. die Suche nach einer neuen Arbeitsstelle, einer Weiterbildung, Entlastungen des knappen Budgets durch verschiedene Angebote etc. Beispielsweise wenn eine günstigere Wohnung gefunden wird, Kinder in die Schule gehen und somit Pensen aufgestockt oder Arbeit aufgenommen werden kann. Hierbei kann die Beratung unterstützend wirken. Gleichwohl ist möglich, dass die finanziellen Engpässe in dieser Konstellation zwar nicht häufig, aber doch wiederkehrend auftreten, bis eine nachhaltige Stabilisierung gelingt. In diesem Sinn zeigt sich die Stabilisierung hier auf tiefem Niveau und in der Regel vorübergehend. Ein spezieller Fall betrifft Situationen, in denen Personen kurz vor der Aufstufung ihrer Aufenthaltsbewilligung oder der Einbürgerung stehen, oder, im Fall der Sans-Papiers, im Prozess zur Erlangung einer Aufenthaltsbewilligung. Hier kann die Überbrückungshilfe die wichtige Funktion erfüllen, die Personen in der Zeit bis dahin so zu unterstützen, dass sie nicht durch Schulden oder Betreibung "auffallen" - gelingt insbesondere im Fall der Sans-Papiers die Regulierung, ist dies ein zentraler Schritt im Hinblick auf eine nachhaltigere Stabilisierung.
- *Wirkungen und Wirkungsweise bei Problemkonstellation 3 (plötzlich eintretende Notlagen):* Die Wirkung bei der plötzlich einsetzenden und kurzfristigen Notlage ist klar eine eigentliche finanzielle Überbrückung, bis andere Geldquellen fliessen oder eine Anschlusslösung (die meistens bereits in Aussicht oder aufgrund guter Ressourcenlage absehbar ist) folgt. Hier können auch Triagierungen zu Angeboten und der Zugang zu Informationen unterstützend wirken. Die Stabilisierung ist langfristig und in der Regel nachhaltig.

Wie entwickelten sich die Situationen der unterstützten Personen nach der Überbrückungshilfe?
Welche Triagen und Anschlusslösungen konnten gefunden werden?

Befunde basierend auf quantitativen Reportings, Interviews mit Partnerorganisationen

Evaluationsergebnis: Da die meisten Personen bereits vor dem Bezug von Überbrückungshilfe Klient:innen bei den Partnerorganisationen waren und sich entsprechend in einem Beratungsprozess befanden, sind gefundene Anschlusslösungen oder Triagen nicht zwingend in Zusammenhang mit der Überbrückungshilfe zu bewerten. Grundsätzlich triagieren die Partnerorganisationen in den Beratungen wenn immer möglich zu diversen Angeboten (Rechtsberatungsstellen, Schuldenberatung, Gesundheitsdienste, gratis Deutschkurse, IPV, psychiatrische Dienste, gratis oder vergünstigte Lebensmittel und Kleider, Vernetzungsangebote, Nachbarschaftshilfen etc.), um finanzielle wie auch weitere Ressourcen zu erschliessen. Oftmals fehlen den Personen (v.a. Problemkonstellationen 1 und 2) jedoch zeitliche und psychische Ressourcen, um diese Angebote zu besuchen und davon zu profitieren, da sie in ihrem Alltag sehr ausgelastet sind. In einem Grossteil der Dossiers wurde angegeben, dass sich die Personen nach der Überbrückungshilfe weiterhin in einer Notlage befinden.

Detaillierte Ausführungen zu diesen Befunden:

- *Ausgewiesene Anschlusslösungen in 56 Dossiers:* In den quantitativen Reportings wurde von insgesamt 147 Dossiers (Transferleistungen und/oder Gutscheine) in 56 Dossiers eine Anschlusslösung erfasst, was etwas mehr als einem Drittel aller geführten Dossiers entspricht. Durchaus ist es möglich, dass Personen bereits vor der Unterstützung durch die Überbrückungshilfe an weitere Angebote triagiert wurden. In 21 der 56 Dossiers mit ausgewiesener Anschlusslösung waren die Personen vorher nicht Klient:innen der entsprechenden Partnerorganisationen.

Nachfolgend werden die erschlossenen finanziellen und nicht-finanziellen Ressourcen und Anschlusslösungen abgebildet. In rund zwei Drittel der Dossiers mit ausgewiesenen Anschlusslösungen liessen sich finanzielle Ressourcen erschliessen, wovon zwölf Fälle mit 31 beteiligten Personen eine Überweisung an die Sozialhilfe betreffen. Vier dieser 12 Fälle, welche in die Sozialhilfe triagiert wurden, waren vorher noch Klientel bei den Partnerorganisationen:

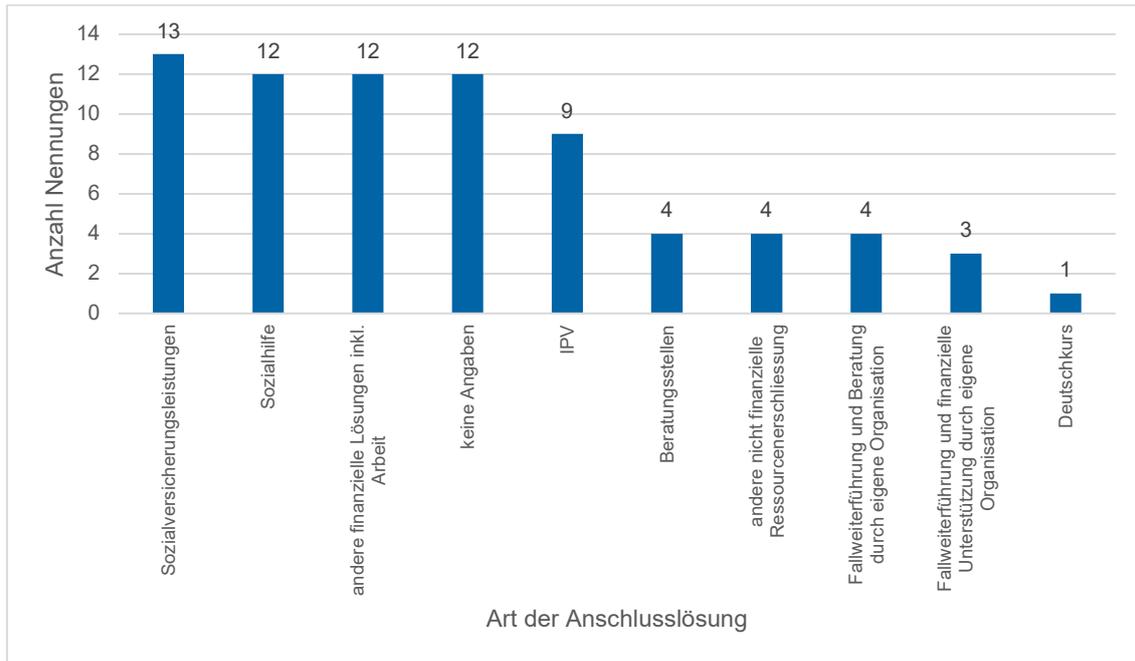


Abb. 1: Anschlusslösungen bei 56 Dossiers, Mehrfachnennungen möglich

- **Bleibende Notlagen und Anschlusslösungen:** In 99 der insgesamt 147 Dossiers wurde angegeben, dass auch nach der Überbrückungshilfe eine "bleibende Notlage" besteht. Allerdings konnte in 25 dieser Dossiers mit "bleibender Notlage" eine Anschlusslösung ausgewiesen werden, so dass die Personen zwar weiterhin in einer Notlage sind, jedoch eine Anschlusslösung gefunden werden konnte. Anhaltende Notlagen trotz Anschlusslösungen sind darin begründet, dass über eine Anschlusslösung nicht-finanzielle Ressourcen erschlossen werden konnten, die finanzielle Notsituation aber weiterbesteht, oder dass Sozialversicherungsleistung und/oder IPV oder weitere Finanzierungsquellen, in die triagiert wurden, nicht ausreichen, um den Bedarf zu decken. Dies betrifft zur Hälfte Dossiers, die vorher noch nicht Klient:innen der Partnerorganisation waren.
- **Dossiers ohne Anschlusslösung:** Für Klient:innen der Beratungsstelle für Sans-Papiers und der Fachstelle Sexarbeit XENIA konnten keine Anschlusslösungen oder Triagen gefunden werden. Sans-Papiers haben keinen Anspruch auf andere finanzielle wie meistens auch nicht monetäre Angebote, Sexarbeitende leiden stark unter dem Stigma der Sexarbeit und trauen sich nicht, monetäre und nicht monetäre Leistungen und Angebote in Anspruch zu nehmen. In diesem Rahmen wird die Beratung bei der Fachstelle Sexarbeit XENIA für diese Zielgruppe zentral. Darüber hinaus lässt sich davon ausgehen, dass typischerweise Personen aus der Problemkonstellation 1 keine Anschlusslösungen haben: Diese Personen melden sich nach der kurzfristigen finanziellen Entlastung in der Regel erst wieder bei den Partnerorganisationen, "wenn es gar nicht mehr geht", und versuchen ansonsten irgendwie ihr Leben zu bestreiten, teilweise mit punktueller finanzieller und psychosozialer Unterstützung durch die Partnerorganisationen.

Wie gut wird die Zielgruppe erreicht? Wie gross wird der Anteil jener eingeschätzt, die nicht erreicht werden konnten und wo liegen allfällige Gründe für die Nicht-Erreichung?

Befunde basierend auf quantitative Reportings, Interview mit Durchführungsstelle, Interviews mit Partnerorganisationen, Interviews mit niederschweligen Anlaufstellen

Evaluationsergebnis: Aufgrund der hohen Anzahl an Dossiers ist davon auszugehen, dass die Zielgruppe durchaus erreicht wird.¹ Offen ist, wie umfassend dies gelingt: Gesicherte Daten dazu, wie gross die Zielgruppe konkret ist - das heisst, wie viele armutsbetroffene Personen in der Stadt Bern keine Sozialhilfe beziehen und wie viele Personen Sans-Papiers sind -, fehlen. Fast ausnahmslos alle befragten Fachpersonen mit Nähe zur Zielgruppe vermuten allerdings ein hohes Dunkelfeld, gehen also davon aus, dass viele Personen, die Bedarf an Unterstützung hätten und den Bezugskriterien entsprechen würden, (noch) nicht erreicht werden konnten. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass viele Personen in finanziellen Notlagen zur Überbrückungshilfe gelangen, die trotz Bedarf abgelehnt werden (müssen), da sie den definierten Bezugskriterien und -grundsätzen nicht entsprechen. Sie wären also erreichbar gewesen, fallen aber aus der präzise definierten Zielgruppe hinaus.

Detaillierte Ausführungen zu diesen Befunden:

- *Intensive Kommunikationsarbeit und Erreichbarkeit:* Die bisher erzielte Erreichbarkeit lässt sich unter anderem auf die intensive Kommunikationsarbeit bei Lancierung des Pilotprojekts zurückführen, die laut Aussagen der Durchführungsstelle ein hohes Echo ausgelöst und sich in diesem Sinne klar bewährt hat. Kritisch zu werten ist, dass die breite Kommunikation nicht in allen Punkten präzise war, so dass sich zum einen Personen angesprochen fühlten, die später aufgrund nicht erfüllter Kriterien abgelehnt werden mussten, zum anderen nicht genug transparent war, dass auch bei anderen Organisationen als der Katholischen Kirche nach Unterstützung nachgefragt werden konnte.
- *Erreichbarkeit über involvierte Partnerorganisationen:* Positiv zu werten ist, dass dank hohem Vertrauen in die Partnerorganisationen viele bestehende Klient:innen für die Überbrückungshilfe erreicht werden konnten. Die Kirchen zeigen sich als relevante und gut erreichbare Akteurinnen in der Angebotslandschaft mit einer hohen Präsenz. Personen in Not melden sich bei den Partnerorganisationen, da diese bekannt dafür sind, Unterstützung zu bieten. Dabei spielt der sozialräumliche Aspekt eine wichtige Rolle, die meisten Sozialberatungen der Kirchgemeinden sind in den Quartieren verankert, die Distanzen für Betroffene sind kurz und der Zugang ist unkompliziert. Die Beratungsstelle für Sans-Papiers ist gut vernetzt mit dem Sans-Papiers Kollektiv und ist vor allem in der Pandemie sehr bekannt geworden. Die Fachstelle Sexarbeit XENIA und die Aids Hilfe vermuten hingegen, dass es eine hohe Dunkelziffer von in prekären Lagen lebenden Personen gibt, welche zumindest durch sie nicht einfach zu erreichen sind. Gerade im Bereich der Sexarbeit verhindern Schamgefühle, privates Arbeiten und eine hohe Mobilität den Zugang zu dieser Gruppe.
- *Erreichbarkeit über Durchführungsstelle und niederschwellige Anlaufstellen:* Nebst jenen Personen, die als bisherige Klient:innen der Partnerorganisationen in die Überbrückungshilfe kamen, gibt es auch Personen, die durch Selbstanmeldungen bei der Durchführungsstelle oder über niederschwellige Anlaufstellen Zugang zur Überbrückungshilfe fanden (14 Dossiers waren Selbstanmeldungen, 11 Dossiers wurden durch verschiedene niederschwellige Anlaufstellen² an die Partnerorganisationen triagiert, wobei diese nicht unbedingt aufgrund der Überbrückungshilfe zu den Partnerorganisationen gelangten, sondern generell Unterstützung suchten). Derzeit sind im "Stadtteil

¹ Dies zeigt sich im Übrigen auch im Vergleich zu den Städten Zürich und Luzern mit vergleichbaren Pilotprojekten, wo die Zahl erreichter Personen klar unter jener in Bern liegt.

² Sozialamt, Kirchliche Gassenarbeit, andere Kirchgemeinde, Schuldsozialarbeit, VBG, Heilsarmee, Anwältinnenbüro, Ombudsstelle Sozialhilfe, Selbständiger Berater

4" spannende Entwicklungen im Gang, um durch eine intensivierete Zusammenarbeit zwischen Anlaufstellen (konkret: Quartierarbeit VBG) und Partnerorganisationen (konkret: Reformierte Kirchgemeinde Petrus KGP) die Zielgruppe noch besser erreichen zu können.

- *Erschwerende Faktoren für die Erreichbarkeit:* Verschiedene Gründe führen dazu, dass nach Einschätzung der interviewten Fachpersonen das Dunkelfeld (noch) nicht erreichter Personen gross ist:
 - Fehlende Vernetzung von Armutsbetroffenen oder -gefährdeten im Quartier, absorbiert sein durch Mehrfachbelastungen oder sprachliche Barrieren, womit Wissen oder Energie fehlen, den Zugang zu Unterstützung zu finden.
 - Fehlendes Vertrauen, sogar Misstrauen sowie Scham und Ängste, sich an eine unbekannte Stelle zu wenden. Manche entwickeln umfassende Strategien, um nicht nach Unterstützung bitten zu müssen.
 - Aufgrund dessen, dass in den meisten Anlaufstellen und niederschweligen Angeboten eine Vielzahl von Flyern von Angeboten vorhanden sind, können die Mitarbeitenden hilfesuchende Personen nur dann passend triagieren, wenn sie sehr gut über die jeweiligen Angebote informiert sind.
 - Teilweise wissen die Fachpersonen und sonstigen Mitarbeitenden bei Treffpunkten oder anderen niederschweligen Anlaufstellen nicht über die finanzielle Situation der Klient:innen Bescheid oder haben kein genügend tiefes Vertrauensverhältnis, um die betroffenen Personen für die Überbrückungshilfe zu motivieren.
 - Personen, welche noch nie Asylsozialhilfe oder Sozialhilfe bezogen, haben oftmals grosse Schwierigkeiten, sich in den Unterstützungssystemen orientieren zu können. Lediglich Informationen über einen Flyer abzugeben, ist in diesen Fällen zu wenig, da es eine breitere und intensivere Begleitung bräuchte.
 - Die Personen werden seitens niederschwelliger Anlaufstellen zwar informiert und motiviert, gelangen schliesslich aber doch nicht zur Überbrückungshilfe oder werden dort aufgrund der Bezugskriterien abgewiesen.
 - Mund-zu-Mund-Informationen innerhalb der Communities zu Fällen, in denen aufgrund der Kriterien keine Überbrückungshilfe ausbezahlt wurde, könnten einen negativen Einfluss haben.
 - Bisher wird noch kaum mit Schlüsselpersonen gearbeitet, die Kontakte zum Unterstützungssystem herstellen könnten.

4.4 Impact: Längerfristige Perspektive und Bewertung

Inwieweit konnte der Unterstützungsbedarf der beiden Zielgruppen abgedeckt werden?

Befunde basierend auf quantitativen Reportings, Interviews mit Partnerorganisationen, Interviews mit niederschweligen Anlaufstellen, Interview mit Durchführungsstelle

Evaluationsergebnis: Insgesamt ist festzuhalten, dass der Bedarf der beiden Zielgruppen *teilweise bzw. ansatzweise gedeckt* werden konnte: Bei Personen mit kurzfristigen finanziellen Engpässen oder plötzlich eintretenden Notlagen (Problemkonstellationen 2 und 3), die zur Überbrückungshilfe fanden, liessen sich die Bedarfe weitgehend decken. In anderen Fällen war die Deckung des Unterstützungsbedarfs nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich, weil 1. die Bedarfe zu hoch oder zu anhaltend sind (Problemkonstellation 1), weil 2. die Deckung aufgrund von nicht ganz passenden Bezugskriterien oder aufgrund nicht mehr übernommener Krankenkassenprämien abgelehnt wurde, weil 3. Personen aus der Zielgruppe trotz bestehenden Bedarfen nicht erreicht werden konnten und somit nicht an die Überbrückungshilfe gelangten.

Detaillierte Ausführungen zu diesen Befunden:

- *Deckung der Bedarfe* (vgl. Problemkonstellation 2 und 3): Durch die ausbezahlten Gelder bzw. die ausgehändigten Gutscheine konnten wichtige Unterstützungsleistungen (im Sinne einer kurzfristigen Entlastung, des Auffangens von drohenden Abwärtsspiralen oder des Überbrückens angesichts baldig erwarteter Verbesserung der Situation) geleistet werden. Für eine detailliertere Aufstellung und Beschreibung der Wirkungen des Angebots auf die Lebenssituation der unterstützten Personen vgl. die Befunde unter "Outcome". Zu nennen ist hier auch, dass in einigen Fällen nicht die finanzielle Unterstützung, sondern die durch die Partnerorganisationen erbrachten Beratungstätigkeiten mit passenden Triagen dazu beitragen, gewisse Unterstützungsbedarfe zu decken.
- *Ungenügende Deckung in Folge zu hoher Bedarfe / ausgeprägter Prekarität ohne Aussicht auf Besserung* (vgl. Problemkonstellation 1): In beiden Zielgruppen (und bei den Sans-Papiers fast durchgängig) gibt es Fälle, bei denen die Prekarität/Notlage sehr ausgeprägt ist und gleichzeitig keinerlei Aussicht auf eine Stabilisierung der Situation besteht. Es sind Situationen, in denen die Möglichkeiten der Überbrückungshilfe angesichts struktureller Rahmenbedingungen (prekärste Arbeitsbedingungen mit nicht existenzsichernden Löhnen, ausländerrechtliche Regelungen) und verfestigter, oft multipler Problemlagen äusserst beschränkt sind. In einigen dieser Fälle wurde versucht, die Betroffenen falls möglich doch in die Sozialhilfe zu vermitteln, was bei 12 Dossiers gelang.
- *Abgelehnte Deckung aufgrund von Bezugskriterien und -grundsätzen* (vgl. auch die Befunde zu "Input", konzeptionelle Elemente und Zusammenarbeit): Wie erwähnt liegen keine systematisch erhobenen Daten dazu vor, in wie vielen Fällen Unterstützungssuchende bereits vor einer allfälligen Gesuchseinreichung abgewiesen wurden, weil sie die Bezugskriterien nicht erfüllten. Damit fehlen auch Befunde dazu, wie gross der Unterstützungsbedarf bei Personen wäre, die in einigen, aber nicht in allen Kriterien der definierten Zielgruppe entsprochen hätten (und wo es allenfalls Kriterien gäbe, die es im Hinblick auf eine noch wirkungsvollere Bekämpfung von Prekarität anzupassen gäbe). Davon abgesehen gibt es einzelne Fälle ungedeckter Bedarfe bzw. abgelehnter oder gar nicht erst eingereichter Gesuche, deren Ablehnung (auch im Sinne des negativen Bescheids in den Vorabklärungsgesprächen) durch die Durchführungsstelle strittig war. Durchführungsstelle und Partnerorganisationen waren sich hier nicht immer einig, wie die Bezugskriterien auszulegen seien bzw. inwieweit es sich angesichts spezifischer Konstellationen und ausgeprägter Notlagen aufdrängen würde, den im Konzept vorgesehenen Spielraum bei der Anwendung der Bezugskriterien zu nutzen. Dabei wurden auch wiederkehrende Konstellationen aufgedeckt, etwa dort, wo durch eine offenstehende Rechnung die Eintrittsgrenze in die Sozialhilfe erreicht werden würde. Solche Fälle wurden aus Sicht mehrerer Befragter fachlich nicht zufriedenstellend gelöst bzw. begründet. In Bezug auf die Zielgruppe der Sexarbeiter:innen ist schliesslich festzuhalten, dass die definierten Bezugskriterien und insbesondere das Kriterium des Wohnortes wenig zu ihrer spezifischen Lebenssituation (sehr hohe Mobilität) passen und damit oftmals einen Bezug verunmöglichen - dort, wo er trotzdem möglich ist, erweist sich die Überbrückungshilfe aber als wichtiges Instrument.
- *Fehlende Deckung in Folge nicht erreichter Zielgruppe*: Offen ist, wie viele Personen aus der Zielgruppe Unterstützungsbedarf hätten und den Bezugskriterien entsprächen, jedoch bisher keinen Zugang zur Überbrückungshilfe gefunden haben und ihre Bedarfe deshalb ungedeckt blieben - Aussagen der befragten Fachpersonen deuten auf relevante Zahlen hin (vgl. die Befunde zu "Outcome", Erreichbarkeit).

Was sind die Chancen und Risiken des Angebots Überbrückungshilfe?

Befunde basierend auf quantitative Reportings, Interviews mit Partnerorganisationen, Interviews mit niederschwelligen Anlaufstellen

Evaluationsergebnis: Die Chancen des Instruments liegen darin, Personen in finanziellen Notlagen, die keinen oder keinen risikofreien Zugang zur Sozialhilfe haben, sehr rasch und unkompliziert unterstützen zu können und damit Not zu lindern sowie Abwärtsspiralen und dem Verfestigen von Prekarität in der Stadt Bern entgegenzuwirken. Das Instrument ermöglicht ferner, Personen institutionell (wieder) anzubinden, die dies noch nie oder schon lange nicht mehr waren, sowie ein besseres und vollständigeres Bild in Bezug auf prekäre Lebenssituationen in Bern zu erhalten. Die wichtigsten Risiken liegen in einer Tendenz zur "Pflästerlipolitik", da auch die Überbrückungshilfe nicht ausreicht, um nachhaltige Stabilisierungen zu erreichen, sowie in enttäuschten Hoffnungen durch unpräzise Kommunikation und/oder zu eng definierte und interpretierte Bezugskriterien, was dem angestrebten Vertrauensaufbau diametral zuwiderläuft.

Detaillierte Ausführungen zu diesen Befunden:

a) Zu den Chancen gehören:

- *Schnelle und unbürokratische Hilfen, differenziert und individuell passend:* Der rasche Zugang zeichnet die Überbrückungshilfe auch gegenüber anderen Angeboten aus und ist auch insofern sehr wichtig, als es gerade in Notlagen oft sehr schnell gehen muss, damit eine drohende Verschlechterung der Situation (z.B. durch eine Wohnungskündigung) verhindert werden kann. Ausserdem erlaubt der Mix aus grösseren finanziellen Beiträgen (max. 3000 CHF pro Einzelperson und 5000 CHF pro Familie) und Gutscheinen zur Deckung des unmittelbaren Bedarfs an Nahrung und Kleider den Fachpersonen, differenziert und individuell passend auf die jeweiligen Notlagen zu reagieren.
- *Insgesamt mehr Mittel für prekäre Zielgruppen:* Damit lassen sich in (hoch)prekären und oft mehrfachbelasteten Lebenssituationen Not lindern, dringend notwendige Entlastung schaffen und drohende Abwärtsspiralen stoppen; dass die Bedarfe insgesamt nur sehr begrenzt gedeckt werden können, schmälert die Bedeutung der gesprochenen Unterstützung für die betroffenen Personen nicht. Eine besondere Bedeutung kommt den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln in der Unterstützung der Sans-Papiers zu, für die ansonsten keine entsprechende Unterstützung möglich ist; die Übernahme der Krankenkassenprämien unterstützt die Sans-Papiers darin, nicht staatlich aufzufallen.
- *Vertrauensaufbau:* Die Überbrückungshilfe kann ein wichtiges Signal an die Betroffenen sein, dass ihre Bedarfe ernst genommen werden, womit sich Vertrauen auch bei Personen aufbauen lässt, die institutionell noch nie oder schon lange nicht mehr angebunden waren. Damit diese Chance umfassend genutzt werden kann, ist wichtig, (weiterhin oder noch vermehrt) auf sorgfältige, vertrauensbildende Kommunikation und auf nachvollziehbare Entscheide zu achten (vgl. unten).
- *Mehr Wissen über prekäre Lebenslagen und Bedarfe in der Stadt Bern:* dies sowohl quantitativ (Anzahl) als auch qualitativ (Ausmass, Art und Folgen der Prekarität). Damit diese Chance umfassend genutzt werden kann, ist wichtig, alle - auch die abgelehnten - Unterstützungssuchenden systematisch zu erfassen (vgl. unten).

b) Zu den Risiken gehören:

- *"Pflästerlipolitik":* Ein Risiko liegt darin, dass ein neues Unterstützungsangebot geschaffen wird, das für die unterstützten Personen, die den Bezugskriterien entsprechen, zwar sehr wertvoll ist, aber

selten nachhaltig stabilisierend wirken kann, dies auch angesichts wirkmächtiger Faktoren auf struktureller Ebene. Die Betroffenen sind damit weiterhin auf eine Vielzahl von Hilfsangeboten von verschiedensten Akteur:innen angewiesen, ohne dass diese umfassend koordiniert wären.

- *Enttäuschte Hoffnungen und erneuter Rückzug:* Der angestrebte Vertrauensaufbau ist brüchig, wenn Unterstützungssuchende abgewiesen werden und erhoffte Leistungen doch nicht gesprochen werden (können); das Risiko, dass sich Hilfesuchende angesichts enttäuschter Hoffnungen wieder zurückziehen, obwohl sie eine institutionelle Anbindung (inkl. Beratung, Triagierung etc.) nötig hätten, wird durch zu wenig präzise Kommunikation nach aussen (z.B. unvollständige Nennung der Bezugsgrundsätze), die falsche Hoffnungen schürt, sowie durch abgelehnte Unterstützung aufgrund von sehr eng definierten bzw. interpretierten Bezugskriterien oder Bezugsgrundsätzen unnötig erhöht. Wie erwähnt liegen keine systematischen Daten dazu vor, wie viele Personen (eigenständig oder vermittelt über eine Partnerorganisation) um Unterstützung durch die Überbrückungshilfe nachgefragt hatten, ohne dass darauf eingegangen worden wäre, die also aufgrund nicht passender Bezugskriterien noch vor einer eigentlichen Gesuchseinreichung abgewiesen wurden, doch deuten die Aussagen aus den Interviews darauf hin, dass dieser Fall sehr häufig war.
- *Ausschluss von Personen mit hohen Bedarfen durch enge Kriterien:* Dies kann zum einen bei jenen Organisationen Schwierigkeiten im Kontakt mit den Klient:innen auslösen, die unterschiedliche Zielgruppen betreuen, von denen dann die einen bezugsberechtigt sind, die anderen nicht. Zum anderen besteht ein gewisses Risiko, dass durch die definierten Bezugskriterien und den damit einhergehenden Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen die Legitimation des Instrumentes eingeschränkt werden könnte; dieses Argument wird insbesondere mit Blick auf die in der Überbrückungshilfe nicht adressierten Schweizer:innen in Notlagen angebracht.

5 Fazit

5.1 Bisherige Erkenntnisse zu den Leitfragen

Die vorangehenden Ausführungen geben empirisch und sehr detailliert Einblick in die Wirkungsweise und in die Wirkungen der Überbrückungshilfe, wie sie sich bis anhin etabliert hat. Auf dieser Grundlage lassen sich im Folgenden die beiden zentralen Evaluationsfragen in bewusst kurz gehaltener Form beantworten.

Frage 1: Lassen sich die Ziele des Projekts Überbrückungshilfe - Schutz vor unmittelbarer Not und Stabilisierung oder Verbesserung der finanziellen Situation von Personen in prekären Lebenslagen - erreichen?

Die angestrebten Ziele lassen sich teilweise erreichen. Die konkret erzielten Wirkungen umfassten *erstens* eine dringliche Entlastung der Betroffenen in ihren (hoch)prekären, mehrfach belasteten Lebenssituationen, die Raum für eine zumindest vorübergehende psychosoziale Stabilisierung und Erholung boten; *zweitens* das Abfangen einer drohenden Abwärtsspirale, indem zum Beispiel durch die Übernahme der Mietkosten die Kündigung der Wohnung verhindert werden konnte; *drittens* eine eigentliche Überbrückung bei einer vorübergehenden Notlage in Folge eines plötzlich eintretenden Ereignisses (z.B. Arbeitsverlust oder Unfall). Mit Blick auf die im Konzept formulierten Ziele lässt sich festhalten, dass die Überbrückungshilfe mit ihren schnellen, unkomplizierten Abläufen ein geeignetes Instrument darstellt, um in der gebotenen Zeit vor unmittelbarer Not zu schützen. Eine Stabilisierung oder

Verbesserung der finanziellen Situation von Personen in prekären Lebenslagen, die nicht nur vorübergehend, sondern längerfristig und nachhaltig ist, lässt sich nur unter günstigen Bedingungen erreichen, etwa, wenn gleichzeitig eine längerfristige Entlastung installiert werden kann (z.B. eine vorher nicht bezogene IPV), oder wenn auch unabhängig von der Überbrückungshilfe eine Besserung der Situation in Sicht ist (z.B. neue Arbeitsstelle mit höherem Lohn).

Zu betonen ist, dass die Gründe dafür, dass die im Konzept formulierten Ziele erreicht werden, nur begrenzt in der Ausgestaltung der Überbrückungshilfe selbst liegen: Relevanter sind wirkmächtige strukturelle Rahmenbedingungen, die einer nachhaltigen Verbesserung im Wege stehen, wozu allem voran die prekären Arbeitsverhältnisse mit nicht existenzsichernden Löhnen gehören, welche Einzelpersonen und Familien oft über Jahre in hochprekären Situationen gefangen halten.

Frage 2: Inwiefern stellt die Überbrückungshilfe eine wirksame Ergänzung der sozialen Angebotslandschaft in der Stadt Bern dar?

Die Überbrückungshilfe stellt in verschiedener Hinsicht eine wichtige Ergänzung der sozialen Angebotslandschaft dar: Zunächst ist zu nennen, dass dank der Überbrückungshilfe insgesamt mehr Mittel zur Deckung und Überbrückung von Notlagen bei Zielgruppen zur Verfügung stehen, die oftmals unter hochprekären Bedingungen leben. Wie hoch der Bedarf ist, hat sich bereits in den ersten Wochen in der hohen Nachfrage gezeigt. Im Vergleich zu anderen "Töpfen" werden die Mittel bei der Überbrückungshilfe schnell und unkompliziert zur Verfügung gestellt, was in dieser Form einmalig und in Notlagen, insbesondere bei drohendem Wohnungsverlust, essenziell ist. Ebenfalls einmalig ist der Mix der Unterstützungsleistungen aus finanziellen Beiträgen (max. 3000 CHF pro Einzelperson und 5000 CHF pro Familie) und Gutscheinen zur Deckung des unmittelbaren Bedarfs an Nahrung und Kleidern, der den Fachpersonen erlaubt, differenziert und individuell passend auf die jeweiligen Notlagen zu reagieren.

Kritisch anzumerken ist, dass die Bezugskriterien und -grundsätze im Vergleich zu anderen Angeboten relativ eng gehalten sind (und die im Konzept vorgesehenen Spielräume in der Anwendung kaum genutzt werden), womit viele Notlagen ausgeschlossen werden. Dies kann nicht nur zu Irritationen und Enttäuschungen bei den Betroffenen führen und dem erhofften Vertrauensaufbau zu prekarierten Zielgruppen zuwiderlaufen, sondern es bedeutet auch, dass die Angebotslandschaft insgesamt noch komplexer geworden ist, während eine umfassende Koordination der Hilfeleistungen ausbleibt.

5.2 Ausblick

Die Evaluation rückte einmal mehr die hochprekären und oft mehrfach belasteten Lebenssituationen und den enormen Druck ins Licht, unter dem Armutsbetroffene und ihre Familien auch in der Stadt Bern tagtäglich stehen. Das Instrument der Überbrückungshilfe ermöglichte es in den ersten Monaten seiner Laufzeit, schnell und unkompliziert dringende Bedarfe von Familien und Einzelpersonen zu decken. Dass auch die Überbrückungshilfe nicht ausreicht, um (hoch)prekäre Lebenssituationen umfassend und anhaltend zu überwinden, ist primär in wirkmächtigen strukturellen Rahmenbedingungen begründet, die nur sehr bedingt im Einflussbereich städtischer Sozialpolitik liegen. Die Überbrückungshilfe stellt in diesem Sinn ein Instrument mit begrenzten Möglichkeiten dar, was ihre wichtige Bedeutung für die Linderung von Not und den Schutz vor weiterer Prekarisierung jedoch nicht schmälert.

Das Evaluationsteam empfiehlt vor diesem Hintergrund, das gut angelaufene Pilotprojekt um ein Jahr zu verlängern, um weitere Erfahrungen zu sammeln, dies auch im Wissen darum, dass neue Instrumente ihre Zeit brauchen, um sich noch besser im Feld zu etablieren und erste Erfahrungen für Weiterentwicklungen zu nutzen. Kurzfristiges Verbesserungspotential in der Ausgestaltung und Umsetzung der Überbrückungshilfe ortet das Evaluationsteam aktuell in folgenden Punkten:

- Angeregt wird, bei der Beurteilung von Grenzfällen in Bezug auf die Anspruchsberechtigung die fachliche Sicht der Sozialarbeitenden noch stärker zu gewichten und dabei auch verstärkt die im Konzept vorgesehenen Spielräume zu nutzen. Begleitend wäre ein fachlicher Austausch unter Einbezug aller beteiligten Fachpersonen zu installieren, mit dem Ziel einer breit abgestützten, fachlich fundierten Weiterentwicklung und einheitlichen Umsetzung des Instruments.
- Besonders sorgfältig zu klären wären in Bezug auf Grenzfälle mit Blick auf die empirischen Befunde folgende zwei Punkte: 1. die Frage, ob und unter welchen Bedingungen die Übernahme der Krankenkassenprämien zumindest in Einzelfällen, in denen es um den Schutz vor einsetzender Prekarisierung geht, doch realisiert werden könnte; 2. die Frage, wie mit jenen Unterstützungssuchenden umzugehen ist, die sich immer in Nähe der Eintrittsgrenze zur Sozialhilfe bewegen und bei unvorhergesehenen Rechnungen diese Schwelle erreichen. Insbesondere mit Blick auf die beobachteten wirkungsvollen Interventionen in den Fällen der Problemkonstellation 2 empfiehlt das Evaluationsteam, diese Fälle im Sinne des Ziels der Überbrückungshilfe, "Schutz vor unmittelbarer Not und Stabilisierung oder Verbesserung der finanziellen Situation von Personen in prekären Lebenslagen", unvorhergesehene Rechnungen in das Budget einzurechnen und diese Personen somit zu unterstützen. Es wäre ferner zu prüfen, ob nach fachlich fundierter Argumentation Rechnungen in Ausnahmefällen übernommen werden könnten, welche sich nicht direkt im Bereich des "Lebensnotwendigen" befinden, aber für die Stabilisierung der Betroffenen zentral wären.
- Bei der Zielgruppe der Sans-Papiers sowie bei den Sex-Arbeiterinnen zeigen sich besondere Bedarfs- und Bezugsmuster, womit im Blick auf eine definitive Implementierung des Instruments noch sorgfältiger zu prüfen wäre, welche Bedarfe hier bestehen und unter welchen Bedingungen die Überbrückungshilfe für diese Gruppen adäquat ist bzw. weiterzuentwickeln wäre. Wichtige zu klärende Fragen betreffen die maximale Bezugshöhe je Dossier, die Bezugsdauer sowie die Frage, wie damit umzugehen ist, dass Sans-Papiers im Bereich Wohnen und Gesundheit oftmals dringende Bedarfe hätten, diese aber aufgrund fehlender Rechnungen/Quittungen (z.B. weil kein Mietvertrag vorliegt) nicht belegen können.
- Auch wenn schon viele Personen Zugang zur Überbrückungshilfe haben: Der Erreichung der Zielgruppe bzw. von Personen der anvisierten Zielgruppe, die die Unterstützung am nötigsten hätten, ist weiterhin grosse Aufmerksamkeit zu schenken. Es ist davon auszugehen, dass die Zielgruppenerreichung mit zunehmender Projektlaufdauer noch besser gelingt, da die inzwischen initiierte Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Partnerorganisationen und niederschweligen Treffpunkten sowie die Mund-zu-Mund-Propaganda Zeit brauchen, um Wirkung zu entfalten.
- Sinnvoll wäre schliesslich eine systematischere Erfassung von Hilfesuchenden, die noch vor der Einreichung eines Gesuchs abgewiesen werden, einschliesslich der Ablehnungsgründe, dies sowohl im Hinblick auf mögliche Weiterentwicklungen des Instruments und dessen Ausgestaltung als auch im Hinblick auf ein noch umfassenderes Bild zu prekären Lebenslagen in der Stadt Bern.

Literatur

Direktion für Bildung, Soziales und Sport (2023). *Konzept Überbrückungshilfe der Stadt Bern. Ein Pilotprojekt im Rahmen der städtischen Massnahme zur Sicherstellung von niederschweligen Hilfen*. Internes Dokument. Bern.

Direktion für Bildung, Soziales und Sport (2022). *Gemeinderätliche Strategie zur Förderung der beruflichen und sozialen Integration 2022-2025 in der Stadt Bern*. Bern.

Götzö, M.; Herzig, M.; Mey, E.; Adili, K.; Brüesch, N. & Hausherr, M. (2021). *Datenerhebung pandemiebedingte, kostenlose Mahlzeiten-, Lebensmittel- und Gutscheinabgaben in der Stadt Zürich*. Zürich: ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften. Verfügbar unter: <https://doi.org/10.21256/zhaw-22446>