


VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZÜRICH

Rechtsprechung: Entscheiddatenbank

Geschäftsnummer: VB.2025.00517

Entscheidart und - Endentscheid vom 09.07.2026

datum:

Spruchkörper: 3. Abteilung/3. Kammer

Weiterzug: Dieser Entscheid ist noch nicht rechtskräftig.

Rechtsgebiet: Fürsorgerecht

Betreff: Sozialhilfe / aufsichtsrechtliche Anordnung

Stichworte:

AUFSICHTSRECHTLICHES EINGREIFEN
MELDEPFLICHT
RECHTSETZUNGSKOMPETENZ
RECHTSPERSÖNLICHKEIT
UMGEHUNG
VEREITELUNG

Rechtsnormen:

Art. 97 Abs. III AIG

Zus. 82 Abs. IV AsylG

Art. 82 Abs. I AsylG

Art. 12 BV

Art. 29 Abs. II BV

Art. 49 Abs. I BV

Art./§ 164 GG

Art./§ 168 Abs. I lit. c GG

Art. 94 KV

§ 2 Abs. I Nothilfe VO

§ 4 Nothilfe VO

§ 1 Abs. II SHG

§ 5c Abs. I SHG

§ 8 Abs. I SHG

§ 47a SHG

Art. 82b VZAE

Publikationen:

- keine -

[Der Gemeinderat der Stadt Zürich beschloss zwei Rahmenkredite für Pilotprojekte zur Schaffung einer Überbrückungshilfe für ausländische Personen "ohne gültigen Aufenthaltsstatus" (sog. Überbrückungshilfe) bzw. für ausländische Personen "mit gültigem Aufenthaltsstatus, die keinen risikofreien Zugang zur Sozialhilfe haben" (sog. Basishilfe). Der Bezirksrat hob die Beschlüsse aufsichtsrechtlich auf.]

Offengelassen, ob der Gemeinderat zur Beschwerdeführung in eigenem Namen berechtigt ist (E. 1.3). Allgemeines zur Gemeindeaufsicht (E. 3). Die Gesetzgebung im Ausländer- und Asylbereich ist Sache des Bundes. Die Kompetenz zur materiellen Sozialhilfegesetzgebung liegt bei den Kantonen, wobei diese mit Bezug auf bestimmte ausländische Personenkategorien gewisse Vorgaben des Bundesrechts zu beachten haben. Der Kanton Zürich hat von dieser Kompetenz mit Erlass des Sozialhilfegesetzes (SHG), der Verordnung zum Sozialhilfegesetz (SHV), der Asylfürsorgeverordnung (AfV) und der Nothilfeverordnung Gebrauch gemacht und die individuellen Rechtsansprüche der ausländischen Personenkategorien auf Ausrichtung wirtschaftlicher Hilfe in Form von Sozialhilfe, Asylfürsorge oder Nothilfe im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben abschliessend geregelt. Den Gemeinden bleibt daher kein Raum zur Schaffung einer (kommunalen) finanziellen Unterstützung zum Zweck der Existenzsicherung für diese Personengruppen (E. 4.1). Die Überbrückungs- wie auch die Basishilfe stellen kommunale Massnahmen, welche die staatliche Existenzsicherung gemäss den Vorgaben des kantonalen Rechts jeweils für bis zu sechs Monate grundsätzlich umfassend ersetzen sollen, und damit unzulässige kommunale finanzielle Hilfen zur Existenzsicherung dar (E. 4.3). Weiter verstossen sowohl die Überbrückungs- als auch die Basishilfe gegen übergeordnetes Recht bzw. bezwecken sie

dessen Umgehung oder Vereitelung (E. 5): So sollen etwa mit der Überbrückungshilfe entgegen Art. 82 Abs. 4 AsylG bzw. § 5c SHG Unterstützungsleistungenentsprechend der - über die vom übergeordneten Recht vorgesehene Nothilfe hinausgehenden - Asylfürsorge ausgerichtet werden. Auch würde mit der Überbrückungshilfe im Ergebnis seitens des Gemeinwesens ein Anreiz für die Aufrechterhaltung des rechtswidrigen Aufenthalts der Zielpersonen in der Schweiz geschaffen und ist sie geeignet, den Vollzug von Wegweisungen oder andere migrationsrechtliche Massnahmen zu vereiteln oder zumindest zu verzögern (E. 5.3). Ausländische Personen sollen ihren Lebensunterhalt nach dem Willen des Bundesgesetzgebers unabhängig von der Sozialhilfe bestreiten, sodass einerseits ihre Integration erleichtert und andererseits die öffentliche Hand nicht belastet wird. Der Bezug von Sozialhilfe ist daher im Zusammenhang mit der Zulassung ausländischer Personen zum Aufenthalt in der Schweiz in verschiedener Hinsicht relevant und kann namentlich einen Grund für den Entzug des Aufenthaltsrechts darstellen. Die Sozialhilfebehörden sind von Bundesrechts wegen verpflichtet, den kantonalen Migrationsbehörden den Sozialhilfebezug ausländischer Personen unaufgefordert zu melden. Mit der Basishilfe sollen ausländische Personen, welche Anspruch auf ordentliche Sozialhilfe haben, über private Organisationen finanziell unterstützt werden. Es soll verhindert werden, dass sich diese Personen an die Sozialhilfebehörden wenden müssen. Die Basishilfe kann bzw. soll daher dazu führen, dass die Meldungen der Sozialhilfebehörden an das Migrationsamt unterbleiben oder zumindest hinausgezögert werden, und zielt mithin auf die Vereitelung von Bundesrecht ab (E. 5.4). Abweisung, soweit auf die Beschwerde einzutreten ist.

Verwaltungsgericht
des Kantons Zürich
3. Abteilung



VB.2025.00517

Urteil

der 3. Kammer

vom 9. Juli 2026

Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichter Moritz Seiler, Gerichtsschreiberin Eva Heierle.

In Sachen

Gemeinderat Zürich,
vertreten durch RA A,

Beschwerdeführer,

gegen

Bezirksrat Zürich,

Beschwerdegegner,

betreffend Sozialhilfe / aufsichtsrechtliche Anordnung,

hat sich ergeben:

I.

A. Mit Beschluss Nr. 1651 vom 5. April 2023 verabschiedete der Gemeinderat der Stadt Zürich (Gemeindeparlament) die parlamentarische Initiative Nr. 2022/144 betreffend Rahmenkredit für ein dreijähriges Pilotprojekt zur Schaffung einer Überbrückungshilfe für Ausländerinnen und Ausländer ohne gültigen Aufenthaltsstatus wie folgt:

- " 1. Um Notlagen zu vermeiden, wird gestützt auf Art. 12 der Bundesverfassung ein Rahmenkredit von 2,4 Millionen Franken für ein dreijähriges Pilotprojekt zur Schaffung einer Überbrückungshilfe für Ausländerinnen und Ausländer ohne gültigen Aufenthaltsstatus bewilligt.
2. Die Auszahlung von Beiträgen wird zivilgesellschaftlichen Fachorganisationen übertragen, mit denen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden.
3. Überbrückungshilfe beziehende Personen leben seit mindestens fünf Jahren in der Schweiz und seit mindestens zwei Jahren in der Stadt Zürich.
4. Für die Auszahlung von Leistungen gelten folgende Richtlinien:
- a. Die Überbrückungshilfe ist tiefer angesetzt als die Sozialhilfe. Sie orientiert sich an den Ansätzen der Asylfürsorge.
- b. Die Unterstützung dient der Überbrückung von Notsituationen und ist auf sechs Monate beschränkt.
5. Dem Stadtrat wird die Kompetenz erteilt, weitere Voraussetzungen und Kriterien für den Bezug von Überbrückungshilfe für Ausländerinnen und Ausländer ohne gültigen Aufenthaltsstatus festzulegen, über die Aufteilung des Rahmenkredits auf Transferleistungen, Prozess- und Beratungskosten und eine externe Evaluation sowie über die einzelnen Objektkredite Beschluss zu fassen".

Mit Beschluss Nr. 1652 vom 5. April 2023 verabschiedete der Gemeinderat der Stadt Zürich sodann die parlamentarische Initiative Nr. 2022/145 betreffend Rahmenkredit für ein dreijähriges Pilotprojekt "Wirtschaftliche Basishilfe für Ausländerinnen und Ausländer mit gültigem Aufenthaltsstatus, die keinen risikofreien Zugang zur Sozialhilfe haben" wie folgt:

- " 1. Gestützt auf das Sozialhilfegesetz § 1 Absatz 2 wird für ein dreijähriges Pilotprojekt 'Wirtschaftliche Basishilfe für Ausländerinnen und Ausländer mit gültigem Aufenthaltsstatus, die keinen risikofreien Zugang zu Sozialhilfe haben', ein Rahmenkredit von 3 Millionen Franken bewilligt.
2. Die Auszahlung von Beiträgen wird zivilgesellschaftlichen Fachorganisationen übertragen, mit denen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden.
3. Wirtschaftliche Basishilfe beziehende Personen leben seit mindestens fünf Jahren in der Schweiz und seit mindestens zwei Jahren in der Stadt Zürich.
4. Für die Auszahlung von Leistungen gelten folgende Richtlinien:

- a. Die wirtschaftliche Basishilfe ist tiefer angesetzt als die Sozialhilfe. Sie orientiert sich an den Ansätzen der Asylfürsorge.
 - b. Die Unterstützung dient der Überbrückung von Notsituationen und ist auf sechs Monate beschränkt.
5. Dem Stadtrat wird die Kompetenz erteilt, weitere Voraussetzungen und Kriterien für den Bezug von wirtschaftlicher Basishilfe festzulegen, über die Aufteilung des Rahmenkredits auf Transferleistungen, Prozess- und Beratungskosten und eine externe Evaluation sowie über die einzelnen Objektkredite Beschluss zu fassen".

B. Mit Beschluss vom 24. Oktober 2024 gab der Bezirksrat Zürich einer dagegen am 9. Juni 2023 erstatteten Aufsichtsanzeige Folge und hob die Beschlüsse Nr. 1651 und Nr. 1652 des Gemeinderats der Stadt Zürich vom 5. April 2023 auf.

II.

Der Gemeinderat der Stadt Zürich liess am 25. November 2024 an den Regierungsrat des Kantons Zürich rekurrieren und beantragen, es sei der Beschluss des Bezirksamts Zürich vom 24. Oktober 2024 aufzuheben und der Aufsichtsanzeige keine Folge zu geben. Der Regierungsrat wies den Rekurs mit Beschluss vom 11. Juni 2025 ab und auferlegte die Verfahrenskosten von insgesamt Fr. 1'761.- dem Gemeinderat der Stadt Zürich.

III.

Der Gemeinderat der Stadt Zürich liess am 19. August 2025 Beschwerde beim Verwaltungsgericht führen und beantragen, in Aufhebung des Beschlusses vom 11. Juni 2025 sei der Aufsichtsbeschwerde keine Folge zu geben. Der Bezirksrat Zürich verzichtete am 1. September 2025 auf Beschwerdeantwort. Die Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich verzichtete am 4. September 2025 namens des Regierungsrats auf Vernehmlassung. Am 20. April 2026 reichte der Rechtsvertreter des Gemeinderats von Zürich dem Verwaltungsgericht unaufgefordert eine Honorarnote ein.

Die Kammer erwägt:

1.

1.1 Mit den Beschlüssen Nrn. 1651 und 1652 vom 5. April 2023 bewilligte der Beschwerdeführer Rahmenkredite von Fr. 2'400'000.- bzw. Fr. 3'000'000.- für die Pilotprojekte "Schaffung einer Überbrückungshilfe für Ausländerinnen und Ausländer ohne gültigen Aufenthaltsstatus" (nachfolgend: "Überbrückungshilfe") bzw. "Wirtschaftliche Basishilfe für Ausländerinnen und Ausländer mit gültigem Aufenthaltsstatus, die keinen risikofreien Zugang zur Sozialhilfe haben" (nachfolgend: "Basishilfe"). Diese Pilotprojekte bezwecken die kurzzeitige finanzielle Unterstützung von als vulnerabel erkannten Personengruppen in prekären wirtschaftlichen Lebenssituationen, welche insbesondere aufgrund von tatsächlichen oder befürchteten migrationsrechtlichen Konsequenzen nicht

aus ihrer wirtschaftlichen Notlage herausfinden und sich nicht an staatliche Stellen wenden. Die Auswertung der Pilotprojekte soll Grundlage für einen Entscheid über die definitive Einführung einer wirtschaftlichen Überbrückungs- bzw. Basishilfe in der Stadt Zürich bilden. Der Beschwerdegegner hob diese Beschlüsse aufsichtsrechtlich bzw. gestützt auf § 168 Abs. 1 lit. c des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1) auf. Der Regierungsrat bestätigte die aufsichtsrechtliche Massnahme mit Beschluss vom 11. Juni 2025.

1.2 Rekursentscheide des Regierungsrats über aufsichtsrechtliche Anordnungen eines Bezirksrats können beim Verwaltungsgericht mit Beschwerde angefochten werden, soweit das Verwaltungsgericht in der betreffenden Materie zuständig ist (vgl. §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]; VGr, 21. November 2012, VB.2012.00519, E. 1.1 mit Hinweisen). Für Beschwerden gegen Anordnungen im Bereich des Fürsorgerechts ist das Verwaltungsgericht zuständig (vgl. §§ 42 ff. VRG e contrario).

1.3 Dem anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer – einem Gemeindeparlament – fehlt es an der für die Beschwerdeerhebung grundsätzlich erforderlichen Rechtspersönlichkeit. Er lässt ausdrücklich in eigenem Namen Beschwerde führen. Ob der Beschwerdeführer bzw. ein Gemeindeparlament in einer Konstellation wie der vorliegenden zur Beschwerdeführung in eigenem Namen berechtigt ist, erscheint fraglich (vgl. Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, Vorbemerkungen zu §§ 21–21a N. 2 und 5 f. sowie § 21 N. 99 ff.; vgl. ferner BGE 134 II 45 E. 2.2.3; VGr, 13. September 2023, VB.2023.00234, E. 2.2.1 mit Hinweisen), braucht aber mit Blick auf den Verfahrensausgang nicht entschieden zu werden.

2.

2.1 Der Beschwerdeführer rügt in prozessualer Hinsicht, die Vorinstanz habe in verschiedener Hinsicht ihre Begründungspflicht verletzt.

2.2 Die Begründungspflicht ergibt sich insbesondere aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101). Um den Vorgaben von Art. 29 Abs. 2 BV zu genügen, muss die Begründung so abgefasst sein, dass sich die betroffene Person über die Tragweite des angefochtenen Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sich die Behörde mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Wenn eine sachgerechte Anfechtung des Entscheids möglich war, ist eine Verletzung der Begründungspflicht zu verneinen (vgl. BGE 150 V 474 E. 4.1; 150 III 1 E. 4.5).

2.3 Die Vorinstanz erwägt zunächst, im Ausländer- und Asylbereich verfügten die Gemeinden über keine Autonomie. Auf dem Gebiet der Sozialhilfe komme den Kantonen grundsätzlich eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zu; ihr Handlungsspielraum sei indes mit Bezug auf Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs durch bundesrechtliche Spezialregelungen eingeschränkt. Der Kanton Zürich habe in Beachtung der bundesrechtlichen Vorgaben im Ausländer- und Asylrecht die individuellen Rechtsansprüche der ausländischen Personenkategorien auf Ausrichtung von ordentlicher Sozialhilfe, Asylfürsorge oder Nothilfe geregelt. Angesichts dieser abschliessenden Regelung im übergeordneten Recht sei es den Gemeinden nicht erlaubt, anderslautende oder weitergehende kommunale Gesetze zu erlassen oder Beschlüsse zu treffen, um die fraglichen ausländischen Personengruppen mit Geldzahlungen zu unterstützen.

Mit Bezug auf die umstrittene Überbrückungshilfe hält die Vorinstanz sodann fest, das eidgenössische und das kantonale Recht regelten ausdrücklich, dass Personen ohne Aufenthaltsrecht ausschliesslich Anspruch auf – in der Regel in Form von Sachleistungen auszurichtende – Nothilfe hätten. Der Entscheid über die Gewährung von Nothilfe liege beim Kanton. Personen ohne Aufenthaltsrecht müssten die Schweiz verlassen. Entsprechend müsse der Leistungsumfang der Nothilfe unter dem Ansatz der Asylfürsorge liegen und die Durchführung des Ausländerrechts gewährleisten, ansonsten Anreize zum rechtswidrigen Verbleib in der Schweiz geschaffen würden. Dennoch wolle der Beschwerdeführer mit der umstrittenen Überbrückungshilfe Personen ohne Aufenthaltsrecht finanzielle Beiträge zukommen lassen, die sich an den Ansätzen der Asylfürsorge orientierten. Ungeachtet dessen, dass die finanziellen Beiträge zunächst zivilgesellschaftlichen Organisationen zukämen, handelte es sich in materieller Hinsicht um eine finanzielle Hilfe des Staats, welche zudem höher wäre als die bundesrechtlich vorgesehene Nothilfe. Durch den streitbetroffenen Beschluss Nr. 1651 würde der rechtswidrige Aufenthalt von Personen ohne Aufenthaltsrecht weiter begünstigt und ein rechtswidriger Zustand finanziell gefördert. Dass gemäss dem Wortlaut des Beschlusses kein direkter Anspruch auf Überbrückungshilfe begründet werden solle, ändere nichts daran, dass die bundes- und kantonrechtlichen Bestimmungen gezielt vereitelt werden sollten. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers gingen daher mit der Überbrückungshilfe qualifizierte Rechtsverletzungen einher.

Im Zusammenhang mit der umstrittenen Basishilfe erwägt die Vorinstanz im Wesentlichen, im Rahmen des eidgenössischen und kantonalen Rechts sei ein Automatismus geschaffen worden, bei welchem die Sozialhilfebehörden dem kantonalen Migrationsamt den Sozialhilfebezug von ausländischen Personen ab einer bestimmten Bezugshöhe melden müssten, damit das Migrationsamt den Widerruf der Niederlassungs- bzw. Aufenthaltsbewilligung oder die Rückstufung der Niederlassungs- auf eine Aufenthaltsbewilligung prüfen könne. Der Beschwerdeführer wolle mit seinem Beschluss Nr. 1652 nun ausländischen Personen mit einem gültigen Aufenthaltstitel, die zwar

Anspruch auf (ordentliche) Sozialhilfe hätten, sich aber aufgrund des befürchteten Verlusts ihrer migrationsrechtlichen Bewilligung nicht beim Sozialamt melden wollten, über zivilgesellschaftliche Fachorganisationen parallel oder alternativ finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Damit würde die gesetzlich vorgesehene Meldung der Sozialhilfebehörden an das Migrationsamt unterbleiben oder zumindest hinausgezögert. Somit würden dem Migrationsamt die gesetzlich vorgesehenen Beurteilungskriterien für die Ergreifung allfälliger migrationsrechtlicher Massnahmen vorenthalten, was mit dem Ziel des "risikofreien Zugangs" (zur Sozialhilfe) denn auch offen deklariert werde. Der gezielte Versuch einer Vereitelung bzw. Umgehung des übergeordneten Rechts sei nicht hinnehmbar; die wirtschaftliche Basishilfe verstosse offensichtlich gegen übergeordnetes Recht.

2.4 Aus dem Dargelegten erhellt, dass der angefochtene Entscheid hinreichend begründet ist. Der Beschwerdeführer war denn auch in der Lage, diesen sachgerecht anzufechten. Dass die Vorinstanz gewisse im Rekursverfahren vorgetragene Argumente ausdrücklich oder implizit verworfen hat, stellt keine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör dar, sondern beschlägt die materielle Beurteilung des Falls.

3.

3.1 Nach Art. 94 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) stehen Gemeinden, Zweckverbände und die weiteren Träger kommunaler Aufgaben unter der Aufsicht der Bezirksbehörden und des Regierungsrats. Die Aufsicht erstreckt sich nicht nur auf Organisations- und Verfahrensfragen (allgemeine Aufsicht), sondern bezieht sich auf sämtliche Aufgabenbereiche, welche von den Gemeinden wahrgenommen werden (Sachaufsicht), sowie deren Finanzgebaren (Finanzaufsicht). Der Kanton hat dabei die Gemeinden nicht nur zu beaufsichtigen, soweit sie Aufgaben des Kantons oder des Bundes erfüllen, ohne dabei über Autonomie zu verfügen. Vielmehr hat er auch dort, wo den Gemeinden Autonomie zukommt, darüber zu wachen, dass sie ihre Handlungsspielräume korrekt ausschöpfen und das eingeräumte Ermessen weder überschreiten noch missbrauchen (zum Ganzen Tobias Jaag in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2008, Art. 94 N. 1 f.; Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 73).

3.2 Der Bezirksrat ist gemäss § 164 Abs. 1 GG für die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden zuständig und übt nach § 164 Abs. 2 GG in Verbindung mit § 8 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG, LS 851.1) die Fachaufsicht über die Fürsorgebehörden aus. Die Oberaufsicht wird durch den Regierungsrat ausgeübt (VGr, 11. Juni 2026, VB.2026.00217, E. 4.3 mit Hinweisen; § 10 SHG).

3.3 Die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden erfolgt auf zwei Arten: präventiv und repressiv (Jaag, Art. 94 N. 10 und 16 ff., auch zum Folgenden). Die präventive Aufsicht dient der Verhinderung von Rechtswidrigkeiten und anderen Missständen. Die repressive

Aufsicht dient demgegenüber der Beseitigung eines bereits eingetretenen rechts- oder ordnungswidrigen Zustands oder der Sanktionierung von Rechtsverstössen seitens der Gemeindeorgane. Sie knüpft somit an konkrete Ereignisse an und hat daher einen ausserordentlichen Charakter. Nach § 167 GG greift die kantonale Aufsichtsbehörde ein, wenn Hinweise auf klare Rechtsverletzungen bestehen (lit. a) oder die ordnungsgemässe Führungs- oder Verwaltungstätigkeit auf andere Weise gefährdet ist (lit. b). Als aufsichtsrechtliche Massnahme steht der kantonalen Behörde insbesondere die Aufhebung von widerrechtlichen Anordnungen, Beschlüssen und Erlassen zur Verfügung (§ 168 Abs. 1 lit. c GG). Trifft eine kantonale Aufsichtsbehörde Massnahmen, auferlegt sie die Kosten des Verfahrens und der Massnahmen in der Regel der beaufsichtigten Organisation (§ 169 GG).

4.

4.1 Die Vorinstanzen haben die aufsichtsrechtliche Aufhebung der streitbetroffenen Beschlüsse bzw. die Abweisung des dagegen gerichteten Rekurses damit begründet, dass den Gemeinden keine Kompetenz zur Einführung von kommunalen wirtschaftlichen Unterstützungsleistungen für die interessierenden Personengruppen zukomme. Sie haben insoweit zutreffend erwogen, dass dem Bund im Ausländer- und Asylbereich gemäss Art. 121 Abs. 1 BV eine umfassende und nachträglich derogatorische Gesetzgebungskompetenz zukomme, von welcher er namentlich mit Erlass des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31) sowie des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AIG, SR 142.20) Gebrauch gemacht habe. Weiter gehen die Vorinstanzen zutreffend davon aus, dass die Kompetenz zur materiellen Sozialhilfegesetzgebung bei den Kantonen liegt, wobei diese mit Bezug auf bestimmte ausländische Personenkategorien gewisse Vorgaben des Bundesrechts zu respektieren haben. Sie zeigen nachvollziehbar auf, dass der Kanton Zürich von seiner Kompetenz im Fürsorgerecht mit Erlass des Sozialhilfegesetzes, der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (SHV, LS 851.11), der Asylfürsorgeverordnung vom 25. Mai 2005 (AfV, LS 851.13) und der Nothilfeverordnung vom 24. Oktober 2007 (Nothilfeverordnung, LS 851.14) Gebrauch gemacht und die individuellen Rechtsansprüche der verschiedenen ausländischen Personenkategorien auf Ausrichtung wirtschaftlicher Hilfe in Form von Sozialhilfe, Asylfürsorge oder Nothilfe im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben abschliessend geregelt hat. Den Gemeinden verbleibt daher kein Raum zur Schaffung einer (kommunalen) finanziellen Unterstützung zum Zweck der Existenzsicherung für diese Personengruppen. Daran ändert nichts, dass den Gemeinden im Sozialhilferecht bei der individuellen Ausgestaltung der wirtschaftlichen und mehr noch der persönlichen Hilfe – und damit bei der *Anwendung* des kantonalen Fürsorgerechts – ein nicht unerheblicher Ermessensspielraum zukommt. Angesichts der abschliessenden kantonalen Regelung der fürsorgerechtlichen Leistungen für die infrage stehenden Personenkategorien ist sodann entgegen dem Beschwerdeführer kein ausdrückliches Verbot kommunaler Sozialhilfe an diese Personen im kantonalen Recht oder im Bundesrecht erforderlich.

Die fehlende Regelungskompetenz der Gemeinden steht weiter entgegen den Beschlüssen vom 5. April 2023 (je Dispositivziffer 1) weder zu Art. 12 BV noch zu § 1 Abs. 2 SHG im Widerspruch: Aus Art. 12 BV erwächst jeder Person, die sich in einer Notlage befindet und nicht in der Lage ist, für ihren Lebensunterhalt zu sorgen, das Recht auf Hilfe und Unterstützung sowie auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Leben unerlässlich sind. Die Umsetzung der genannten Bestimmung obliegt den Kantonen, denen es auch zusteht, Art und Modalitäten der im Rahmen der Nothilfe zu erbringenden Leistungen festzulegen (BGE 146 I 1 E. 5.1). Eine kommunale Regelungskompetenz im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe wird damit offenkundig nicht begründet. Nach § 1 Abs. 2 SHG wirken die politischen Gemeinden mit vorbeugenden Massnahmen darauf hin, dass weniger Notlagen entstehen und dass Personen, die in eine Notlage geraten sind, diese bewältigen können. Diese Norm stellt mithin die Rechtsgrundlage für *präventive* Massnahmen der Gemeinden dar und erlaubt diesen, Notlagen möglichst frühzeitig zu erkennen und mittels Vorkehren etwa im Arbeits-, Schul-, Wohn- und Freizeitbereich oder mittels gezielter Informationstätigkeit wirksam zu bekämpfen (vgl. Weisung des Regierungsrats vom 23. August 2006 zur Änderung des Sozialhilfegesetzes vom 19. März 2007, ABl 2006, S. 1105 ff., 1108; so etwa auch das Bundesgericht im Zusammenhang mit einem kommunal statuierten Mindestlohn, welcher gerade verhindern soll, dass eine Person Sozialhilfe beziehen muss: BGr, 12. Mai 2026, 2C_28/2025 [zur Publikation vorgesehen], E. 4.8.1). Der Beschluss Nr. 1652 bzw. die damit umzusetzende Basishilfe (und ebenso der Beschluss Nr. 1651 bzw. die Überbrückungshilfe) zielen indes entgegen dem Beschwerdeführer nicht auf die Verhinderung einer wirtschaftlichen Notlage, sondern auf die Linderung einer bereits bestehenden durch die Gewährung finanzieller Mittel zum Zweck der Existenzsicherung durch das Gemeinwesen ab (vgl. auch hinten E. 5.4.2 Abs. 2). Sie stellen mithin keine präventiven Massnahmen und im Übrigen auch keine "Hilfe zur Selbsthilfe" dar.

4.2 Der Beschwerdeführer stellt nicht in Abrede, dass angesichts der umfassenden Regelung im Sachbereich der wirtschaftlichen Fürsorge bzw. der Ausrichtung von finanziellen Mitteln durch den Staat zum Zweck der Existenzsicherung kein Raum für anderslautende oder ergänzende kommunale Regelungen besteht. Er räumt vielmehr ein, dass das Bundesrecht und die kantonale Gesetzgebung abschliessend regeln, welche Personengruppen nur auf eine vom Kanton umfangmässig bestimmte und an verfahrensrechtliche Voraussetzungen geknüpfte Hilfe Anspruch haben.

Er macht indes geltend, das übergeordnete Recht schliesse nicht aus, dass die Gemeinden "spezifische ausländische Personengruppen in wirtschaftlichen Notsituationen *ohne Gewährung eines Hilfsanspruchs* indirekt via zivilgesellschaftliche Fachorganisationen [...] *umfangmässig begrenzt* und *zeitlich befristet* durch Geldzahlungen" unterstützten.

4.3 Die Vorinstanzen haben nicht verkannt, dass nach dem Wortlaut der umstrittenen Beschlüsse kein justiziabler Anspruch der fraglichen Personengruppen auf eine kommunale

wirtschaftliche Unterstützungsleistung geschaffen wird. Sie messen diesem Umstand indes zu Recht keine entscheidende Bedeutung zu: Sowohl der Beschluss Nr. 1651 (Überbrückungshilfe) als auch der Beschluss Nr. 1652 (Basishilfe) legen jeweils in Dispositivziffer 3 gewisse Voraussetzungen für den Bezug der Unterstützungsleistung (nämlich einen Aufenthalt von mindestens fünf Jahren in der Schweiz und einen solchen von mindestens zwei Jahren in der Stadt Zürich) fest. Die Beschlüsse ermächtigen sodann den Stadtrat von Zürich, "weitere Voraussetzungen und Kriterien für den Bezug [der fraglichen Unterstützungsleistung] festzulegen" (je Dispositivziffer 5). Auch geben sie mit Bezug auf den Umfang der Leistungen vor, dass sich die Überbrückungs- bzw. Basishilfe an den Ansätzen der Asylfürsorge orientiert und auf sechs Monate beschränkt ist (je Dispositivziffer 4). Mithin sollen zum einen die Voraussetzungen für den Bezug von Überbrückungs- bzw. Basishilfe – soweit nicht schon in den streitbetroffenen Beschlüssen selbst enthalten – durch den Stadtrat von Zürich festgelegt werden. Es ist daher nicht ersichtlich, inwiefern den zivilgesellschaftlichen Fachorganisationen, welchen gemäss den Beschlüssen vom 5. April 2023 denn auch lediglich die Zuständigkeit für die *Auszahlung* der Beiträge bzw. Geldleistungen übertragen werden soll, noch ein nennenswerter Spielraum beim Entscheid über die Gewährung der Unterstützungsleistungen zukommen sollte. Zum anderen legen bereits die Beschlüsse vom 5. April 2023 den wesentlichen Umfang der auszubezahlenden Leistungen sowie deren Form fest. Im Rahmen der dreijährigen Pilotprojekte soll weiter evaluiert werden, ob die Stadt Zürich definitiv eine wirtschaftliche Überbrückungs- bzw. Basishilfe einführen soll. Sowohl die wirtschaftliche Überbrückungs- als auch die Basishilfe zielen mithin nicht auf eine Unterstützung der Tätigkeit der zivilgesellschaftlichen Fachorganisationen. Der Beschwerdeführer führt denn auch selbst aus, dass die Fachorganisationen durch die Gewährung finanzieller Mittel in die Lage versetzt werden sollen, die fraglichen Personengruppen "nach den städtischen Vorgaben" zu unterstützen. Die streitbetroffenen Beschlüsse bzw. die damit umzusetzende Überbrückungs- und Basishilfe erscheinen vor diesem Hintergrund klar als kommunale Massnahmen, welche die staatliche Existenzsicherung gemäss den Vorgaben des kantonalen Rechts jeweils für bis zu sechs Monate grundsätzlich umfassend ersetzen – und nicht etwa bloss punktuell ergänzen – sollen. Im Ergebnis kommt dies der Schaffung unzulässiger kommunaler finanzieller Hilfen zur wirtschaftlichen Existenzsicherung gleich. Dass die Mittel für diese kommunalen finanziellen Hilfeleistungen zumindest im Rahmen der Pilotprojekte beschränkt sein mögen und entsprechend kein (bedingter) Anspruch auf Auszahlung der Unterstützungsleistungen bei Erfüllung der in den Beschlüssen und der vom Stadtrat zu definierenden Voraussetzungen gewährt wird, ändert daran nichts.

5.

5.1 Die Vorinstanzen halten sodann dafür, dass die Überbrückungs- und die Basishilfe, welche auf der Grundlage der streitbetroffenen Beschlüsse im Rahmen von dreijährigen Pilotprojekten umgesetzt werden sollen, je gegen übergeordnetes Recht verstossen bzw.

dessen Umgehung oder Vereitelung bezwecken. Sie bejahen deshalb eine Verletzung des Vereitelungsverbots gemäss Art. 49 Abs. 1 BV.

5.2 Nach der genannten Bestimmung geht Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vor. Zum kantonalen Recht im Sinn dieser verfassungsmässigen Vorrangregel gehört auch das kommunale Recht (Giovanni Biaggini, BV Kommentar, 2. A., Zürich 2017, Art. 49 N. 4; Bernhard Waldmann in: derselbe/Eva Maria Belser/Astrid Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2. A., Basel 2025 [BSK-BV], Art. 49 N. 10). Der Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts nach Art. 49 Abs. 1 BV schliesst in Sachgebieten, welche die Bundesgesetzgebung abschliessend regelt, eine Rechtsetzung durch die Kantone aus (BGE 151 I 131 E. 7.1.1, 138 I 468 E. 2.3.1, auch zum Folgenden). In Sachgebieten, die das Bundesrecht nicht abschliessend ordnet, dürfen die Kantone nur solche Vorschriften erlassen, die nicht gegen Sinn und Zweck des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht beeinträchtigen oder vereiteln (BGE 144 I 113 E. 6.2 mit Hinweisen). Das Vereitelungsgebot ist verletzt, wenn die Umsetzung oder Durchführung von Bundesrecht verhindert oder übermässig erschwert wird (BGE 135 V 134 E. 4.5).

5.3

5.3.1 Der Beschluss Nr. 1651 vom 5. April 2023 betrifft die projektweise Schaffung der Überbrückungshilfe für "Ausländerinnen und Ausländer ohne gültigen Aufenthaltsstatus" (sogenannte Sans-Papiers), welche sich seit mindestens fünf Jahren in der Schweiz bzw. seit mindestens zwei Jahren in der Stadt Zürich aufhalten. Als Personen ohne gültigen Aufenthaltsstatus gelten – wie bereits der Bezirksrat zutreffend aufgezeigt hat – Ausländerinnen und Ausländer mit oder ohne Erwerbstätigkeit, die nie eine ausländerrechtliche Bewilligung oder ein anderes Anwesenheitsrecht in der Schweiz besessen haben, oder Ausländerinnen und Ausländer mit oder ohne Erwerbstätigkeit, die nicht mehr über eine ausländerrechtliche Bewilligung oder ein anderes Anwesenheitsrecht in der Schweiz verfügen. Personen, welche sich unberechtigt in der Schweiz aufhalten und nicht zur Ausreise veranlasst werden können, haben gemäss § 5c Abs. 1 SHG nur Anspruch auf Unterstützung im Rahmen des Rechts auf Hilfe in Notlagen.

Asylsuchende, deren Asylgesuch abgewiesen wurde oder auf deren Asylgesuch nicht eingetreten wurde und die rechtskräftig aus der Schweiz weggewiesen wurden, gelten ebenfalls als ausländische Personen mit rechtswidrigem Aufenthalt in der Schweiz. Sie sind von Bundesrechts wegen von der Sozialhilfe ausgeschlossen (Art. 82 Abs. 1 AsylG) und haben nur Anspruch auf Nothilfe, wobei die Nothilfe nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen an den von den Kantonen bezeichneten Orten auszurichten ist und der Ansatz für die Unterstützung unter dem Ansatz für die Sozialhilfe liegen muss, die Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung ausgerichtet wird (Art. 82 Abs. 2 und 4 AsylG). Im Kanton Zürich müssen die Ansätze für die Nothilfe bzw. die im Rahmen der Nothilfe ausgerichteten Leistungen mithin unter den Ansätzen der

Asylfürsorge liegen (vgl. § 5a SHG und § 1 AfV; zu den Leistungen der Asylfürsorge vgl. § 2 f. AfV).

5.3.2 Die Nothilfe umfasst nach § 2 Abs. 1 Nothilfeverordnung Unterkunft, Nahrung, Kleidung, die Möglichkeit zur Körperpflege sowie die medizinische Versorgung (Satz 1); sie wird in der Regel in dafür bezeichneten Unterkünften gewährt und in Form von Sachleistungen ausgerichtet (Satz 2). Wer Nothilfe beansprucht, muss persönlich beim Migrationsamt vorsprechen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nothilfeverordnung). Dieses überprüft die Person ausländerrechtlich und überweist sie an das Kantonale Sozialamt, wenn kein anderer Kanton für den Vollzug einer gegen die Person verfüzten Wegweisung zuständig ist und keine weiteren ausländer- oder strafrechtlichen Massnahmen zu ergreifen sind (Satz 2). Das Kantonale Sozialamt prüft die übrigen Voraussetzungen für die Gewährung von Nothilfe und weist die Person einer Unterkunft zu (§ 4 Abs. 2 Nothilfeverordnung).

5.3.3 Die umstrittene Überbrückungshilfe verstösst zunächst offenkundig gegen übergeordnetes Recht, indem an Personen, welche die Schweiz verlassen müssen, entgegen Art. 82 Abs. 4 AsylG bzw. § 5c SHG während bis zu sechs Monaten Unterstützungsleistungen ausgerichtet werden sollen, welche sich an den Ansätzen der Asylfürsorge orientieren und mithin über das hinausgehen, was die Nothilfe gewährleistet. Auch sollen "Beiträge" an die ausländischen Personen ohne gültigen Aufenthaltsstatus "ausbezahlt" und mithin Geldleistungen an sie ausgerichtet werden, während das Bundesrecht und das kantonale Recht im Rahmen der Nothilfe grundsätzlich die Gewährung von Sachleistungen in vom Kanton betriebenen Unterkünften vorsehen. Vor allem aber kann nicht ausser Acht gelassen werden, dass ausländische Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus die Schweiz verlassen müssen. Die Nothilfeverordnung bezweckt auch die Unterstützung dieses Ziels (so schon der Bezirksrat). Der beschränkte und deutlich unter den Ansätzen der ordentlichen Sozialhilfe liegende Leistungsumfang soll auch die Durchsetzung des Migrationsrechts gewährleisten und keine Anreize zum rechtswidrigen Verbleib in der Schweiz schaffen bzw. dem Fortbestand des rechtswidrigen Aufenthalts entgegenwirken. Wie bereits der Bezirksrat nachvollziehbar dargelegt hat, würden vom streitbetroffenen Beschluss Nr. 1651 bzw. von der Überbrückungshilfe gezielt Personen profitieren, deren rechtswidriger Aufenthalt in der Schweiz bereits seit mindestens fünf Jahren andauert und welche migrationsrechtliche Vollzugsmassnahmen bzw. einen Rückkehrprozess in ihr Heimatland vermeiden wollen. Mit der Überbrückungshilfe würde folglich im Ergebnis seitens des Gemeinwesens bzw. der Stadt Zürich ein Anreiz für die Aufrechterhaltung eines rechtswidrigen Zustand geschaffen. Auch sind die Leistungen der Überbrückungshilfe zumindest geeignet zu verhindern, dass sich in eine Notlage geratene Personen ohne gültigen Aufenthaltsstatus wie vom kantonalen Recht vorgesehen beim Migrationsamt melden müssen, bzw. dass entsprechende Meldungen hinausgezögert werden. Folglich sind die Leistungen der Überbrückungshilfe auch geeignet, den Vollzug

von Wegweisungen oder andere migrationsrechtliche Massnahmen zu vereiteln oder zumindest zu verzögern.

5.3.4 Nach dem Gesagten verstösst die auf Grundlage des Beschlusses Nr. 1651 umzusetzende Überbrückungshilfe in verschiedener Hinsicht gegen übergeordnetes Recht des Bundes und des Kantons und ist geeignet, bundes- und kantonrechtlich vorgesehene migrationsrechtliche Massnahmen gegen den rechtswidrigen Aufenthalt zu vereiteln oder zu verzögern. Sie verstösst mithin gegen das Vereitelungsverbot des Art. 49 Abs. 1 BV.

Daran ändert entgegen dem Beschwerdeführer nichts, dass er mit der umstrittenen Hilfeleistung die sich rechtswidrig in der Schweiz aufhaltenden Personen in besonderen Situationen vor (weitergehender) wirtschaftlicher Not bewahren will, weshalb die umstrittenen Massnahmen den rechtswidrigen Aufenthalt aus seiner Sicht bloss "kollateral" und geringfügig erleichtern und mithin nicht in erster Linie auf eine Vereitelung des übergeordneten Rechts abzielen sollen, oder dass diese Personen aus Angst vor migrationsrechtlichen Konsequenzen teilweise darauf verzichten mögen, von ihrem Anspruch auf Nothilfe gemäss dem kantonalen und eidgenössischen Recht Gebrauch zu machen.

Sodann trifft es zwar zu, dass die zuständigen Migrationsbehörden nach Art. 30 Abs. 1 lit. b AIG von den Zulassungsvoraussetzungen der Art. 18–29 AIG für die Bewilligung bzw. Regularisierung des Aufenthalts namentlich von Sans-Papiers in der Schweiz absehen können, um schwerwiegenden persönlichen Härtefällen Rechnung zu tragen, wobei im Zusammenhang mit der Beurteilung des schwerwiegenden persönlichen Härtefalls gemäss Art. 31 Abs. 1 lit. e der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201) unter anderem die Dauer der Anwesenheit in der Schweiz mitzuberücksichtigen ist (vgl. Titus Bosshard in: Martina Caroni/Daniela Thurnherr [Hrsg.], Kommentar zum Ausländer- und Integrationsgesetz [AIG], 2. A., Bern 2024 [SHK AIG], Art. 30 N. 7 und N. 12; vgl. ferner Sven Kury/Marc Spescha in: Marc Spescha et al. [Hrsg.], Migrationsrecht, 6. A., Zürich 2026, Art. 30 AIG N 6, N 9 und N 17). Der Beschwerdeführer macht daher zutreffend geltend, dass insofern auch im Ausländer- und Asylrecht ein Konflikt zwischen dem Anspruch auf Beendigung bzw. Sanktionierung eines illegalen Aufenthalts und humanitär begründeten Anliegen bestehe. Aus der fraglichen Ausnahmeregelung, welche der Bundesgesetzgeber selbst vorgesehen hat und welche im Übrigen sehr restriktiv angewendet wird (vgl. Bosshard, Art. 30 N. 14; Kury/Spescha, Art. 30 AIG N 23), kann der Beschwerdeführer aber nichts für sich ableiten. Namentlich führt diese nicht dazu, dass sich die Gemeinden nicht an das verfassungsrechtliche Vereitelungsverbot zu halten hätten bzw. sie die Bundesgesetzgebung umgehen oder erschweren dürften.

5.4

5.4.1 Mit dem Beschluss Nr. 1652 vom 5. April 2023 stellt der Beschwerdeführer die Grundlage bereit für die Projektierung der Basishilfe für "Ausländerinnen und Ausländer mit gültigem Aufenthaltsstatus, die keinen risikofreien Zugang zur Sozialhilfe haben". Zielgruppe der Basishilfe sind mithin ausländische Personen, welche ordentliche Sozialhilfe beanspruchen können (vgl. §§ 5a ff. SHG e contrario). Wie die Vorinstanz zutreffend erwägt, besteht einer der Leitgedanken des Ausländer- und Integrationsgesetzes darin, dass zum Aufenthalt in der Schweiz zuzulassende bzw. zugelassene ausländische Personen ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Sozialhilfe bestreiten sollen, sodass einerseits die Integration der ausländischen Personen erleichtert und andererseits die öffentliche Hand nicht belastet wird. Die Teilnahme am Wirtschaftsleben bildet nach Art. 58a Abs. 1 lit. d AIG ein wichtiges Kriterium für die Beurteilung der Integration, welche im Zusammenhang mit der Erteilung, Änderung bzw. Rückstufung und dem Entzug der ausländerrechtlichen Bewilligung von den Migrationsbehörden zu beachten ist. So setzt die Zulassung zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage voraus (Art. 19 lit. c AIG), verlangt die Zulassung zu einem Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit ebenso wie diejenige von Rentnerinnen und Rentnern, dass die notwendigen finanziellen Mittel vorhanden sind (Art. 27 Abs. 1 lit. c AIG, Art. 28 lit. c AIG), und ist für den Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung notwendig, dass die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist (Art. 43 Abs. 1 lit. c AIG, Art. 44 Abs. 1 lit. c AIG). Eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung setzt sodann voraus, dass die Ausländerin bzw. der Ausländer oder eine Person, für die sie bzw. er zu sorgen hat, nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist (Art. 33 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 62 Abs. 1 lit. e AIG). Aus dem nämlichen Grund bzw. gestützt auf Art. 62 Abs. 1 lit. e AIG kann eine erteilte Aufenthaltsbewilligung widerrufen werden. Die Niederlassungsbewilligung kann gemäss Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG widerrufen werden, wenn die Ausländerin oder der Ausländer oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, dauerhaft und in erheblichem Ausmass auf Sozialhilfe angewiesen ist. Sie kann des Weiteren widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden, wenn die Integrationskriterien des Art. 58a AIG (worunter die Teilnahme am Wirtschaftsleben [Abs. 1 lit. d] bzw. die Bestreitung des Lebensunterhalts ohne Beanspruchung von Sozialhilfe [Stefanie Kurz, SHK AIG, Art. 58a N. 24; vgl. auch Art. 77e Abs. 1 VZAE]) nicht erfüllt sind (Art. 63 Abs. 2 AIG). Um die mit dem Vollzug des Ausländer- und Integrationsgesetzes zusammenhängenden Aufgaben erfüllen zu können, sind die Migrationsbehörden auf Informationen der Sozialhilfebehörden angewiesen. Die für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen zuständigen Behörden sind daher gemäss Art. 97 Abs. 3 lit. d AIG in Verbindung mit Art. 82b VZAE verpflichtet, den kantonalen Migrationsbehörden den Bezug von Sozialhilfe durch Ausländerinnen und Ausländer unaufgefordert zu melden (vgl. auch § 47a SHG).

5.4.2 Die Basishilfe richtet sich ausdrücklich an Ausländerinnen und Ausländer mit Wohnsitz in der Stadt Zürich, welche den Kontakt zu den Sozialhilfebehörden aufgrund von

– allenfalls bloss befürchteten – migrationsrechtlichen Konsequenzen eines Sozialhilfebezugs meiden oder vermeiden wollen. Diese Personen sollen in Notlagen über zivilgesellschaftliche Fachorganisationen mit kommunalen Geldleistungen unterstützt werden. Ihnen soll mithin eine finanzielle Unterstützung in Notlagen ermöglicht werden, ohne dass sie sich an die zuständige Sozialhilfebehörde wenden müssen. Der Beschluss Nr. 1652 vom 5. April 2023 bzw. die Basishilfe kann bzw. soll daher offenkundig dazu führen, dass gesetzlich vorgesehene Meldungen der Sozialhilfebehörden an das kantonale Migrationsamt unterbleiben oder zumindest hinausgezögert werden. Der streitbetroffene Beschluss zielt denn auch ausdrücklich auf die Unterstützung von Personen ohne "risikofreien Zugang zur Sozialhilfe" und mithin darauf ab, die im Bundesrecht und im kantonalen Recht statuierte Meldepflicht der Sozialhilfebehörden zu vereiteln oder zumindest zu erschweren. Er verstösst damit klarerweise gegen Art. 49 Abs. 1 BV.

Daran ändert entgegen dem Beschwerdeführer nichts, dass die Zielpersonen der Basishilfe in Notlagen aus Angst vor migrationsrechtlichen Konsequenzen möglicherweise auch keine Sozialhilfeleistungen beanspruchen würden, wenn die Stadt Zürich ihnen keine finanzielle Unterstützung zukommen liesse: Der Beschwerdeführer erkennt insoweit, dass es sich bei der Basishilfe nicht um eine "Hilfe zur Selbsthilfe", sondern um eine staatliche Existenzsicherungsmassnahme – und damit im Ergebnis um der Meldepflicht unterliegende Leistungen der Sozialhilfe im Sinn des Art. 97 Abs. 3 lit. d AIG in Verbindung mit Art. 82b VZAE – handelt (vgl. oben E. 4.1). Selbst wenn man also eine Kompetenz der Gemeinden zur Etablierung einer kommunalen Sozialhilfe annehmen wollte, wären die Gemeinden folglich schon von Bundesrechts wegen verpflichtet, den Leistungsbezug dem kantonalen Migrationsamt unaufgefordert zu melden. Diese Meldepflicht könnten sie auch nicht dadurch umgehen, dass sie – wie im Beschluss Nr. 1652 vorgesehen – die Auszahlung der wirtschaftlichen Unterstützung an Private delegieren. Damit die Migrationsbehörden ihren Vollzugsaufgaben korrekt nachkommen können und insbesondere auch die verfassungsrechtlich gebotene rechtsgleiche Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) von Ausländerinnen und Ausländern mit Wohnsitz in und ausserhalb der Stadt Zürich gewährleistet ist, braucht das kantonale Migrationsamt sodann Kenntnis vom Bezug sämtlicher Fürsorgeleistungen. Das Argument des Beschwerdeführers, wonach das kantonale Migrationsamt erst ab einer bestimmten Bezugshöhe eine Meldung von den Sozialhilfebehörden verlangt, verfängt mithin von vornherein nicht. Auch hilft dem Beschwerdeführer nicht weiter, dass nicht jeder Sozialhilfebezug einer ausländischen Person ausländerrechtlich sanktioniert wird, dass er verschiedene migrationsrechtliche Folgen zeitigen kann oder dass Massnahmen wie etwa der Widerruf einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verhältnismässig sein müssen (vgl. Art. 96 AIG), und insoweit namentlich zu berücksichtigen ist, ob bzw. in welchem Ausmass der gemeldete Sozialhilfebezug der ausländischen Person vorwerfbar ist (Silvia Hunziker, SHK AIG, Art. 62 N. 111 ff., Art. 63 N. 36). Es ist Sache der Migrationsbehörden und nicht der kantonalen oder kommunalen Fürsorgebehörden oder gar zivilgesellschaftlicher

Fachorganisationen, über allfällige migrationsrechtliche Konsequenzen eines Sozialhilfebezugs zu entscheiden. Auf solche Entscheide dürfen die Gemeinden bzw. von diesen beigezogene Private auch nicht durch Negierung, Umgehung oder unvollständige Erfüllung der (als missliebig empfundenen) Meldepflicht Einfluss nehmen.

5.4.3 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass auch der Beschluss Nr. 1652 bzw. die Basishilfe gegen Art. 49 Abs. 1 BV verstösst.

5.5

5.5.1 Der Beschwerdeführer macht schliesslich geltend, ein aufsichtsrechtliches Einschreiten gegen kommunale Entscheide sei nur zulässig, wenn klares Recht oder wesentliche öffentliche Interessen missachtet worden seien, nicht aber bei einfachen Rechtsverletzungen oder unzweckmässigem Handeln. Eine klare Rechtsverletzung liege nur vor, wenn über die Bedeutung einer einschlägigen Rechtsvorschrift keine Zweifel bestünden und deren Auslegung zu einem eindeutigen Ergebnis führe. Dies sei namentlich dann nicht der Fall, wenn es an einer einschlägigen Gerichtspraxis fehle und die Lehrmeinungen kontrovers seien. Der Regierungsrat habe die umstrittenen Beschlüsse infolge der angenommenen fehlenden Regelungskompetenz der Gemeinden als offensichtlich rechtsverletzend qualifiziert, was sich als haltlos erweise, nachdem der Bezirksrat diesbezüglich eine andere Auffassung vertreten und den Gemeinden grundsätzlich eine solche Regelungskompetenz zugestanden habe. Die unterschiedlichen Auffassungen der Vorinstanzen bezüglich der kommunalen Regelungskompetenz stünden der Annahme einer klaren Rechtsverletzung und damit einem aufsichtsrechtlichen Einschreiten entgegen. Hinsichtlich der infrage stehenden kommunalen Hilfen habe die Vorinstanz nicht einmal behauptet, geschweige denn begründet, dass eine klare Rechtsverletzung gegeben sei.

5.5.2 Entgegen dem Beschwerdeführer hat bereits der Bezirksrat erwogen, die kantonale Sozialhilfegesetzgebung regle, welche ausländischen Personengruppen Anspruch auf ordentliche Sozialhilfe und welche lediglich Anspruch auf Nothilfe bzw. Asylfürsorge hätten, weshalb es der Gemeinde "klarerweise bereits kollisionsrechtlich verwehrt [bleibe], für diese ausländischen Personengruppen anderslautende bzw. weitere Anspruchsgrundlagen auf Hilfe in Notlagen zu schaffen". Seine Kritik läuft mithin schon deshalb ins Leere, weil auch der Bezirksrat angesichts der abschliessenden Regelung der Ansprüche ausländischer Personen auf wirtschaftliche Hilfe im kantonalen Recht darauf geschlossen hat, dass den Gemeinden kein Raum für die Schaffung kommunaler wirtschaftlicher Sozialhilfeleistungen bleibe. Sodann durften die Vorinstanzen schon angesichts dessen, dass das kantonale Recht solche kommunalen finanziellen Unterstützungsleistungen zum Zweck der Existenzsicherung bzw. kommunale wirtschaftliche Sozialhilfe ausschliesst, eine klare Rechtsverletzung bejahen. Eine solche durften sie auch mit Bezug auf den Verstoss der streitbetroffenen Beschlüsse bzw. der darin vorgesehenen Unterstützungsleistungen gegen Art. 49 Abs. 1 BV bejahen; der

Beschwerdeführer tut denn auch nicht dar, inwiefern über die Bedeutung der genannten Bestimmung Zweifel bestehen sollten.

6.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

7.

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihm nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
Fr. 5'000.--; die übrigen Kosten betragen:
Fr. 70.-- Zustellkosten,
Fr. 5'070.-- Total der Kosten.
3. Die Gerichtskosten werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
4. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.
5. Gegen diesen Beschluss kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) erhoben werden. Die Beschwerde ist binnen 30 Tagen ab Zustellung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, einzureichen.
6. Mitteilung an:
 - a) die Parteien;
 - b) den Regierungsrat.

