

Zeitschrift: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft

Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

Band: 81 (1984)

Heft: 12

Artikel: Die Rolle der öffentlichen Fürsorge im Flüchtlingswesen (2. Teil)

Autor: Hess, Peter

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-838666>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 06.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Die Rolle der öffentlichen Fürsorge im Flüchtlingswesen

(2. Teil)

Referat gehalten von *Herrn Dr. Peter Hess*, Direktor des Bundesamtes für Polizeiwesen im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement anlässlich der 77. Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge am 24. Mai 1984 in Biel

Fürsorge und Betreuung von Asylbewerbern

Das Situationsbild, das ich Ihnen gezeichnet habe, bewirkte auch im Fürsorgebereich eine bemerkenswerte Veränderung. Schwerpunkt der gesetzgeberischen Arbeiten in den siebziger Jahren auf diesem Sektor bildete die Fürsorge für anerkannte Flüchtlinge. Die Zuständigkeit, auf diesem Gebiete zu legislieren, wird an sich in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich erwähnt. Diese überlässt aber in Art. 69ter dem Bund das endgültige Entscheidungsrecht über die Verweigerung des Asyls. Daraus hat man abgeleitet, dass der Bund nicht nur letztinstanzlich über die Asylverweigerung zu entscheiden habe, sondern die Asylgewährung auch anordnen könne. Weiter wurde in der Doktrin und Praxis gefolgert, der Bund könne das Asyl- und Flüchtlingsrecht auch ordnen und damit die Unterstützung der Flüchtlinge regeln.

Als zu Beginn der dreissiger Jahre die ersten Emigranten aus Deutschland in die Schweiz flüchteten, stellte sich das Problem noch kaum, da vorerst private Kreise, insbesondere kirchliche Hilfswerke, einsprangen. Die Kantone leisteten zwar Beiträge an Sammlungen für die Flüchtlingshilfe, beteiligten sich aber sonst kaum an der Unterstützung bedürftiger Asylbewerber und Flüchtlinge. Der Bund beschränkte sich vorerst ausschliesslich auf Beiträge an die erheblichen Weiterwanderungskosten.

Das ändert sich erst, als beim Ausbruch des Zweiten Weltkrieges die Lasten für die Hilfswerke zu gross wurden und die Kantone sich nicht bereit erklärten, an die Unterstützungskosten beizutragen. Der Bund errichtete, gestützt auf das Vollmachtenrecht, zur Entlastung der Hilfswerke Arbeitslager für arbeitsfähige Emigranten. Zudem wandte er sich wiederholt an die Kantone und stellte sie vor die Frage, ob sie bereit seien, Flüchtlinge zu übernehmen und die Hilfsbedürftigen zu unterstützen. Die Reaktion der Kantone war schon damals sehr zurückhaltend. Die meisten waren nicht bereit, mitzuwirken oder erklärten sich zur Übernahme nur kleiner Gruppen bereit. Überdies stellten sie Bedingungen der Kostentragung durch den Bund. Der Bund musste in der Folge mehr und mehr staatliche Mittel zur Unterstützung von Asylbewerbern und Flüchtlingen einsetzen. Heute trägt er über 90% der Fürsorgeaufwendungen. Im Asylgesetz fand diese nunmehr als öffentliche Aufgabe anerkannte Tätigkeit privater Organisationen eingehend ihren Niederschlag. In 10 Artikeln wurden Organisation und Ausrichtung von Fürsorgeleistungen an Flüchtlinge sowie das Verhältnis zwischen Bund und Hilfswerken geregelt.

Demgegenüber wird die Fürsorge für Asylbewerber in einem einzigen Artikel abgehandelt. Lapidar heisst es, dass der Asylbewerber, der nicht aus eigenen Mitteln für seinen Unterhalt aufkommen kann, die nötige Fürsorge vom Kanton erhält. In der Praxis heisst dies, dass in der Regel für Asylbewerber im Fürsorgefall dieselben Ansätze zur Anwendung kommen wie für Schweizer. Ein Unterschied besteht einzig in der Regelung der Kostentragungspflicht. Währenddem für Schweizer und niedergelassene Ausländer die Kantone Fürsorgeleistungen zu bezahlen haben, übernimmt der Bund entsprechende Fürsorgeleistungen für Asylbewerber. Leistungen aus Alters- und Hinterbliebenenversicherung werden dagegen kaum ausgerichtet, da es im Falle der Asylbewerber zumeist an den nötigen Beitragsjahren fehlt. Hingegen ist der Asylgesuchsteller berechtigt, Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung zu beziehen, sofern er die allgemeinen Voraussetzungen hierzu erfüllt. Bei den Versicherungen gegen Krankheit und Unfall kommen die gleichen Regeln wie für die Schweizer in Betracht, sofern nicht Vorbehalte wegen vorbestandener Krankheit und Leiden gemacht werden müssen.

Man könnte nun aus der unterschiedlichen Zahl von Gesetzesparagrafen, die die Fürsorge für Asylbewerber und Flüchtlinge regeln, den Schluss ziehen, dass auf dem Gebiet der Fürsorge und Betreuung von Flüchtlingen eine eingehendere gesetzliche Regelung notwendig sei, da sie von privaten und nicht von öffentlichen Institutionen getragen werde. Man müsse eben den Hilfswerken mehr Handlungsanweisungen geben und ihnen besser auf die Finger schauen als den staatlichen Fürsorgeeinrichtungen. Die Qualitätsfrage hier stellen zu wollen, wäre aber völlig verfehlt. Nicht nur würdigt der Bund seit jeher die wesentlichen Leistungen, welche die Hilfswerke auf dem Gebiet der Flüchtlingsfürsorge vollbringen, sondern es kann füglich gesagt werden, dass ohne die tatkräftige und wesentliche Mithilfe der Hilfswerke die Asylpolitik des Bundes in den letzten Jahrzehnten gar nicht so hätte geführt werden können, wie sie tatsächlich gestaltet worden ist. Es muss auch heute gesagt werden, dass sich die private Hilfe bewährt hat. Gegenüber der direkten staatlichen Intervention bietet sie viele Vorteile. Einmal findet der hilfeschuchende Flüchtling leichter den Weg zu dem ihm nahestehenden Hilfswerk als zur Behörde. Für die Betreuungsaufgabe, die sich ja nicht nur und manchmal überhaupt nicht auf die finanzielle Unterstützung beschränkt, sind private Hilfswerke eher geeignet als staatliche Organe. Die verschieden gerichteten konfessionellen und politischen Hilfswerke können sich im übrigen besser den spezifischen Sorgen und Nöten von Flüchtlingen annehmen.

Nicht umsonst rühmte der Bundesrat in der Botschaft zum Asylgesetz die Vorteile der engen Zusammenarbeit mit den Hilfswerken, die darin bestehen, dass durch das Schicksal getroffene, vielfach überempfindliche Flüchtlinge sich im Zusammenhang mit Betreuungsfragen nicht an staatliche Stellen zu wenden brauchen.

Die Diskrepanz in der Regelungsdichte in den Bereichen der Fürsorge für Flüchtlinge und Asylbewerber hat ihre Ursache anderswo. Ein Blick zurück auf die Situation auf dem Asylsektor in den siebziger Jahren gibt uns den nötigen Aufschluss. Während Jahren hielt sich damals der Zustrom von Asylbe-

werben zahlenmässig in den gleichen Grenzen. Die durchschnittliche Verfahrensdauer betrug weniger als 3 Monate, sowohl auf dem Arbeits- als auch auf dem Wohnungsmarkt herrschten entspanntere Verhältnisse als heute. Dementsprechend hatten die Kantone und Gemeinden die notwendigste Fürsorge nur während weniger Wochen sicherzustellen. Ein rascher Entscheid des Bundesamtes über die Gewährung von Asyl bewirkte, dass die öffentlichen Fürsorgestellen, wenn überhaupt, so höchstens während einer kurzen Übergangszeit für Unterhalt und Unterbringung zu sorgen hatten. Danach wurde die oft langwierige und personalintensive Integrationsarbeit von den Hilfswerken übernommen. Entsprechend verschieden waren demnach die Zielsetzungen der beiden Fürsorgeträger im Asylbereich. Die öffentliche Fürsorge der Kantone und Gemeinden hatte kurzfristige Übergangslösungen zu suchen, ohne mit Fragen der Verwurzelung allzusehr konfrontiert zu sein. Demgegenüber war und ist es die Aufgabe der Hilfswerke, der besonderen Lage der anerkannten Flüchtlinge Rechnung zu tragen, was bedeutet, dass der Integration in unser gesellschaftliches System erstrangige Bedeutung zukommt.

Diese dem Asylgesetz zugrundeliegende Normsituation hat sich in den vergangenen Jahren entscheidend geändert. Die zahlenmässige Entwicklung der Asylgesuche führt zu einem immer grösseren Pendenzenberg bei den Bundesbehörden, der erst in der kommenden Zeit dank neuer personeller Mittel abgetragen werden kann. Heute beträgt die durchschnittliche Behandlungsdauer bis zu einem definitiven rechtskräftigen Entscheid nicht mehr 2–3 Monate, sondern 6–7 Jahre. Diese sehr lange Zeitdauer führt faktisch zu einer «Ersitzung» des Aufenthaltes, verbunden mit einer Verdienstmöglichkeit und der Garantie von Fürsorgeleistungen in unserem Lande. Es liegt auf der Hand, dass angesichts dieser Entwicklung die Belastung der Fürsorgestellen erheblich zugenommen hat. Dementsprechend haben sich auch im Fürsorgebereich die Gewichte ganz wesentlich verschoben.

Dies betrifft einerseits die Fürsorgetätigkeit der Hilfswerke für anerkannte Flüchtlinge, die wesentlich erschwert wird. Wenn nach jahrelanger Wartezeit endlich ein positiver Asylentscheid getroffen wird, hat sich die Integration als sozialer Prozess der Ein- und Zuordnung in unserem gesellschaftlichen System schon weitestgehend vollzogen oder ist immerhin durch die ersten Jahre entscheidend geprägt. Die Hilfswerke können nicht mehr oder nur noch am Rande Aufgaben erfüllen, wie Hilfe in der Sprachförderung, Beratung zur Bewältigung administrativer Probleme, Finanzhilfe, Suchen von angepassten Lösungen auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt und schliesslich Beratung in den Bereichen der Gesundheit, Kultur, Religion. Bei Problemen der familiären Desintegration oder der gesellschaftlichen Isolierung ganz allgemein kommen sie oft zu spät.

All diese Aufgaben müssen andererseits während der langen Verfahrensdauer zunehmend von der öffentlichen Fürsorge übernommen werden. Während der Wartezeit im Verlaufe eines hängigen Verfahrens kann je länger, desto weniger die Fürsorge auf die reine Existenzsicherung beschränkt werden. Vielmehr geht es darum, den Ausländer in den Stand zu setzen, selbständig am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Nur so kann es gelingen, die Iden-

tität, die in der Fremde Halt bietet und Voraussetzung für eine spätere eventuelle Rückkehr ins Heimatland darstellt, zu bewahren. Im übrigen werden von den Ausländern von seiten der Bevölkerung selbst Integrationsbeiträge verlangt, etwa dann, wenn sie sich auf die gesellschaftlichen Lebensformen sowie die Arbeitsbedingungen in der Schweiz einzustellen haben. Solches Verhalten erfordert unter anderem den Erwerb minimaler Sprachkenntnisse, den Verzicht auf übersteigerte, ein friedliches Zusammenleben störende national-religiöse Verhaltensweisen und das Einpassen in die geltenden Normen und Verhaltensmuster. Als Gegenstück dazu wird gleichzeitig erwartet, dass der Asylsuchende die Bindungen zum Heimatstaat nicht löst, da er im Falle eines negativen Ausgangs des Verfahrens zur Rückkehr verpflichtet wird. Dass es in einem solchen Spannungsfeld entgegengesetzter Forderungen und Erwartungen zu Konflikten kommen kann, ist selbstverständlich und zwingt die Fürsorgestellen, die sich mit der Betreuung von Asylsuchenden zu befassen haben, sich der veränderten Situation anzupassen.

Dazu kommt ein weiteres: Neben der Bewältigung der verschiedensten Probleme in den Bereichen der Unterstützung und Betreuung kommt dem asylpolitischen Aspekt der Fürsorgetätigkeit zunehmend eine erstrangige Bedeutung zu. Um diesen Punkt näher zu beleuchten, ist kurz ein Blick über die Landesgrenzen auf die soziale Situation in den Herkunftsländern der Asylbewerber zu werfen. Beinahe durchwegs werden Sie das Fehlen staatlich garantierter sozialer Sicherheit bemerken. Ein ausgebautes Fürsorgenetz fehlt. Eine hohe Arbeitslosigkeit zwingt die Leute vielfach geradezu, anderswo ein Auskommen zu suchen. Es ist von diesen wenigen Stichworten unschwer zu entnehmen, welche enorme Attraktivität westliche Staaten und insbesondere die Schweiz für solche Leute haben. Dies führt zu einer übersteigerten Erwartungshaltung, die durch Medien, Tourismus, staatliche Gegenpropaganda, etc. noch geschürt wird. Mit solchen idealen und realitätsfremden Vorstellungen behaftet, reisen viele Asylgesuchsteller in die Schweiz ein und werden gleich zu Beginn mehr oder weniger in ihren Ansichten bestätigt. Es existiert tatsächlich ein Sozialstaat, von dem Fürsorgeleistungen erhältlich gemacht werden können. Wenn dann noch Barbeiträge ausgerichtet werden in der Höhe eines Jahreslohnes pro Monat, und dies ohne Gegenleistung, so kann zumindest in der ersten Zeit die wahrgenommene Realität den Vorstellungen nahekommen. Daraus wird ersichtlich, dass die Art und Weise der Gestaltung der Fürsorgetätigkeit einen bedeutenden Einfluss auf die Asylpolitik ausüben kann. Die Attraktivität unseres Landes für Asylbewerber hängt, mit anderen Worten gesagt, in einem nicht zu unterschätzendem Ausmass von der Fürsorgepraxis in den einzelnen Kantonen ab. Damit wird aber auch deutlich, dass die Kantone einen weitaus grösseren Einfluss auf die Asylpolitik haben, als sie in ihren Verlautbarungen anzunehmen gezeigt sind. Dies führt mich zu folgenden

Schlussfolgerungen im Bereiche der Fürsorge für Asylbewerber:

Zum einen ist festzuhalten, dass die Fürsorgepraxis ein wesentliches Instrument der Asylpolitik ist. Die Art und Weise sowie die Höhe von Fürsorgeleistungen in den Kantonen richtet sich heute weitgehend nach den Grundsätzen der Empfehlungen Ihrer Konferenz. Diese Empfehlungen sind Ausfluss des heutigen Erkenntnisstandes der Sozialfürsorge und sind Ergebnis eines historischen Prozesses, in dessen Verlauf sich unser Sozialstaat entwickelt hat. Sie sind auf schweizerische Verhältnisse, auf die hier geltenden Normen, Anschauungsweisen und Verhaltensmuster abgestimmt. Unbesehen übertragen auf Asylbewerber aus völlig verschiedenen Kulturkreisen kann die Anwendung der Empfehlungen zu ungewollten Ergebnissen führen. Dazu ein Beispiel: Das Durchschnittseinkommen pro Jahr der meisten Asylbewerber aus Drittweltstaaten liegt in der Grössenordnung einer minimalen Monatsunterstützung hier in der Schweiz. Dank besonderer Genügsamkeit, Anspruchslosigkeit in Fragen der Bekleidung, des Essens, der Gesundheitspflege, des Wohnens, etc. gelingt es Asylbewerbern relativ leicht, einen Teil der Unterstützungsleistungen anderen Zwecken zuzuführen. Die Überweisung von 100 bis 200 Franken pro Monat an die im Heimatland verbliebene Familie genügt vollkommen, sie zu unterhalten. Solche Tatsachen, von denen wir tagtäglich in konkreten Fällen Kenntnis erhalten, bewirken einen weiteren Zustrom von Asylbewerbern. Die Ausrichtung von Barunterstützungen entspricht nun aber auf der anderen Seite anerkannten Grundsätzen der heutigen Fürsorgepraxis, die im schweizerischen Kontext auf bedürftige Schweizer angewendet, ihre volle Berechtigung haben. Im Rahmen der Unterstützung von Asylbewerbern können sie jedoch zu Zielkonflikten führen. Dies wurde auch in verschiedenen kantonalen Stellungnahmen zur letztjährigen Umfrage betreffend einheitliche Unterstützungsnormen für Asylbewerber durchaus richtig erkannt. Ich erinnere mich in diesem Zusammenhang insbesondere an ein Schreiben, in dem fruchtlose Diskussionen zwischen den asylpolitisch argumentierenden Bundesbehörden und den fürsorgerisch denkenden kantonalen Stellen heraufbeschworen werden. Dass dies nicht eingetreten ist und dass bei der Lösung des aufgezeigten Zielkonfliktes gangbare, beide Aspekte berücksichtigende Wege gefunden werden können, zeigt das kurz vor dem Versand an die Kantone stehende Zentrenkonzept. Ausgehend von den bisher mit Kollektivunterkünften gemachten Erfahrungen wurden in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Roten Kreuz Richtlinien über die Eröffnung und Führung von Zentren zur Unterbringung von Asylbewerbern erarbeitet. Durch den Betrieb solcher Gemeinschaftsunterkünfte können einerseits die notwendigsten Integrationsleistungen erbracht werden. Gleichzeitig bietet sich die Möglichkeit, die Sozialhilfe in Form von Sachleistungen zu gewähren. Da ferner eine geordnete Unterbringung sichergestellt und die Möglichkeit eines illegalen Aufenthaltes eingeschränkt ist, resultiert eine Verminderung der Attraktivität des Asylverfahrens als Möglichkeit der Umgehung von allgemein für Ausländer geltenden Regeln.

Der Staat muss handlungsfähig bleiben, und zwar sowohl de facto als auch in den Augen der einheimischen Bevölkerung, für die zu sorgen seine primäre Aufgabe ist. Wir müssen uns von dem Kurzschluss lösen, dass jeder Asylbewerber ein Flüchtling im Sinne des Asylgesetzes sei. Der nicht zu vermeidende neue Begriff des «Wirtschaftsflüchtlings» hat nichts Diskriminierendes. Er ist bloss auf einer anderen Ebene anzusiedeln, nämlich im Nord-Süd-Gefälle und in der höchste Bedenken erregenden Bevölkerungsexplosion, man muss das schon so nennen, in den ärmsten Ländern. Diese Probleme waren im übrigen, wenn auch zahlenmässig nicht vergleichbar, auch Europa vor gar nicht allzu langer Zeit vertraut: ich erwähne stellvertretend etwa die Auswanderungen, insbesondere der Iren, nach Amerika während des letzten Jahrhunderts, und wer kennt nicht das in Kopien vorzugsweise in Schulhäusern hängende Gemälde von Chiesa «L'emigrante», das den ausziehenden Mann auf schmerzvoll eindrückliche Weise festhält.

Noch eine letzte Bemerkung: sicher müssen wir verhindern, dass sich Herzen verhärten. Zu verantwortungsbewusstem Handeln gehört aber auch der Kopf. Während des Zweiten Weltkrieges wurden in der Flüchtlingspolitik aus der damaligen Zeit vielleicht verständliche, im Nachhinein gesehen aber eben doch schwere Fehler begangen. Aus diesen zu lernen, ist unsere Pflicht. Das darf nach meinem Dafürhalten aber nicht in einen, entschuldigen Sie den Ausdruck, Erbsünde-Zustand hineinführen.

Ich hoffe, Ihnen mit diesen Ausführungen das Spannungsfeld, in dem die öffentliche Fürsorge im Flüchtlingswesen heute arbeitet, aufgezeigt zu haben. Die darin entstehenden Konflikte sind jedoch keineswegs unlösbar. Gerade die eingangs erwähnte föderalistische Struktur unseres Landes, in der die administrativen und fachtechnischen Vorteile praxisnaher Aufgabenerfüllung vereint sind, sowie die gegenseitige Bereitschaft zum Dialog sind hoffnungsvolle Zeichen bei der Bewältigung der anstehenden Probleme.