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: 88 (1991)

Heft: 6

Artikel: Strategie in der Asylpolitik

Autor: Ferroni, Andrea Mauro / Tschümperlin, Peter

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-838354

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 20.07.2025

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

Betroffene Personen	*Charakteristika der materiellen Hilfe (Grundsatz, Ziele)*	*Charakteristika der immateriellen Hilfe (Grundsatz, Ziele)*	*Vergleichbar mit Hilfe an andere Teile der Bevölkerung*
Vorl. Aufgenommene bis zur Erteilung einer Jahresaufenthaltsbewilligung	Existenzsicherung mit durch äussere Umstände bedingter Individualisierung (Bargeld)	– spezielle Angewöhnung – allg. Sozialberatung – spez. Alltagsberatung – beschränkte Integrationshilfen	ja, z.B. mit Ausländern, die nicht langfristig in der Schweiz verbleiben
– Vorl. Aufgenommene mit Jahresaufenthaltsbewilligung – Jahresaufenthalter aus humanitären Gründen – Anerkannte Flüchtlinge	Existenzsicherung nach individuellem Bedarf mit dem Ziel langfristiger persönlicher und wirtschaftlicher Eigenständigkeit (Bargeldhilfen nach allgemein anerkannten Richtlinien)	– spez. psychosoziale Beratung – Integrationshilfen – ethnospezifische Beratung – gezielte, professionelle Verbesserung der sozialen Situation	ja, im Prinzip mit Schweizern sowie mit niedergelassenen Ausländern

Strategie in der Asylpolitik

Stellungnahme der SKöF zum Aktionsprogramm des Bundesrates/ Vorschläge zur Entspannung der Situation aus fachlicher Sicht

Im Anschluss an die nationale Asylkonferenz vom 22. März 1991 hat die SKöF als Fachverband zu Handen der Konferenz der Fürsorgedirektoren der Kantone zum Aktionsprogramm des Bundesrates Stellung genommen.

Ausgangslage und Zielsetzung

Das Ziel der Stabilisierung und (längerfristig) des Rückgangs der Zahl der neuen Asylgesuche darf aus verschiedenen, nicht zuletzt auch aus staatspolitischen Gründen als vordringlich und unbestritten gelten.

Auf der Grundlage bisheriger Strukturen und Standards dürfen die Grenzen der Leistungsfähigkeit der Fürsorgeorgane der Kantone und Gemeinden bei jährlich rund 40 000 Asylbewerbern gesehen werden, die den kantonalen und lokalen Behörden zur Unterbringung, Versorgung, Angewöhnung und Eingliederung in den Arbeitsprozess vom Bund zugewiesen werden. Bereits heute sind mancherorts die Fürsorgeverantwortlichen durch diese Aufgabe überlastet. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass über sämtliche Organe der Sozialhilfe jährlich schätzungsweise 100 000 Schweizer und in der Schweiz ansässige Ausländer beraten, betreut und unterstützt werden. Dieses angestammte Publikum der Fürsorgeorgane erleidet ob der Belastung der Verantwortlichen mit der Asylfürsorge bereits vielerorts

gewisse Nachteile (mangelnde Verfügbarkeit des Personals, Verknappung des Wohnraums, neue Prioritätensetzung der Behörden usw.). Aufgabe der öffentlichen Fürsorge ist es, allen Hilfsbedürftigen eine menschenwürdige Existenz zu sichern; dabei steht jedoch die Unterstützung und Beratung der angestammten Klientel im Hinblick auf deren optimale Selbständigkeit eindeutig im Vordergrund. Die Schweiz gilt als anziehendes Land für Menschen, die ihre Heimat aus politischen, sozialen oder wirtschaftlichen Gründen verlassen. Diese Anziehungskraft fusst neben dem althergebrachten Ruf der Schweiz als Asylland vor allem auf den Tatsachen, dass einerseits das Asylverfahren in unserem Land durchschnittlich mit rund eineinhalb Jahren sehr lange dauert und dass andererseits hier Arbeit gefunden und so verhältnismässig viel Geld verdient werden kann. Die Fürsorgeleistungen spielen in diesem Zusammenhang eine ebenso untergeordnete Rolle wie die Art der Unterbringung während der ersten Zeit nach der Einreise. In diesem Sinn kann die Attraktivität der Schweiz als Zielland nur über rascher getroffene und konsequenter vollzogene Asylentscheide und/oder über schlechtere Arbeitsmöglichkeiten gemindert werden. Dadurch würde die Tendenz zu immer mehr neuen Asylgesuchen mit Sicherheit gebrochen.

Kurzfristige Massnahmen

Arbeitsverbot

Von Bundesgesetzes wegen gilt heute ein generelles dreimonatiges Arbeitsverbot für Asylbewerber, das durch den Kanton auf sechs Monate ausgedehnt werden kann, wenn innert drei Monaten seit der Gesuchstellung erstinstanzlich ein negativer Entscheid ergangen ist (Art. 21, Abs. 1, AVB). Ein generelles sechsmonatiges Arbeitsverbot, wie es das Aktionsprogramm des Bundesrates vorsieht, könnte demnach nur von jedem einzelnen Kanton, nicht aber vom Bund, kurzfristig verfügt werden.

Unser Verband ist überzeugt, dass ein sechsmonatiges Arbeitsverbot der Attraktivität der Schweiz als Asylland nur sehr geringen bis gar keinen Abbruch tun würde. Bei einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von 18 Monaten würde dies lediglich heissen, dass der Asylbewerber künftig nur noch 12 statt wie bisher 15 Monate arbeiten und Geld verdienen könnte; das hingegen würde Einreisewillige nicht daran hindern, bei uns ein Asylgesuch zu stellen. Indes sind mit dieser «Lösung» auf alle Fälle gewichtige Nachteile verbunden:

- Die durchschnittliche Unterstützungsdauer eines Asylbewerbers steigt um drei Monate an;
- die Plätze in den Durchgangsheimen bleiben durchschnittlich drei Monate länger belegt, oder die Asylbewerber werden auf die Gemeinden verteilt, ohne dass sie dort Arbeit suchen können, was so oder so eine wesentliche Mehrarbeit und gravierende Unterbringungsprobleme für das zuständige Fürsorgepersonal bedeutet;
- die Asylbewerber treten der Bevölkerung vermehrt als arbeitslose, vom Staat finanzierte «Müssiggänger» in Erscheinung, wenn nicht schlagartig grossangelegte Beschäftigungsprogramme mit Verpflichtung zur Teilnahme realisiert

werden; solche Programme sind jedoch bekanntlich nicht nur sehr schwer zu organisieren, sondern ihre Durchführung ist auch äusserst personalaufwendig.

Ein Arbeitsverbot für die Dauer des ganzen Asylverfahrens, wie es an der Nationalen Asylkonferenz von einem Regierungsvertreter vorgeschlagen wurde, hätte zweifellos einen Rückgang der neuen Asylgesuche zur Folge. Wir mutmassen, dass die Zahl der Neueingänge (mit einer Verzögerung von einigen Wochen bis Monaten) etwa um die Hälfte zurückginge. Eine solche Massnahme, kurzfristig getroffen und unvorbereitet eingeführt, würde jedoch die Fürsorgeverwaltungen völlig überfordern, um nicht zu sagen lahmlegen. Die oben beschriebenen Nachteile träten nämlich potenziert auf; dazu kämen massive Proteste seitens der Betroffenen, die in der Heimat oder auf der Reise falsch informiert wurden, und grosse Spannungen innerhalb der hiesigen Bevölkerung. Die SKöF hat sich dennoch schon bei den Diskussionen im Rahmen des BFF-Berichtes zur künftigen Fürsorgepolitik dem Gedanken eines Arbeitsverbots für die Dauer des Verfahrens nicht grundsätzlich verschlossen. Bedingungen dafür sind indes:

1. Der Bund kann garantieren, dass die dann zu erwartende Zahl von jährlich etwa 30 000 Asylgesuchen innerhalb von durchschnittlich sechs Monaten letztinstanzlich beantwortet wird;
2. fürsorgerisch problematische Asylbewerber (Familien mit schulpflichtigen Kindern, Kranke und Behinderte, unbegleitete Minderjährige, psychisch und/oder sozial sehr auffällige Personen) werden nur auf die Kantone verteilt, wenn ihre Aufenthaltsdauer in der Schweiz absehbar und längerfristig ist;
3. die Massnahme muss auf allen Ebenen der Fürsorge (Bund, Kantone, Gemeinden und Hilfswerke) sorgfältig vorbereitet werden.

Das Arbeitsverbot erweist sich demnach als untaugliches Mittel zur Steuerung der Asylgesuchszahlen noch im Verlauf des Jahres 1991. Die Diskussion über eine entsprechende Praxisänderung sollte aber mit mittelfristiger Perspektive weitergeführt werden.

Verfahrensbeschleunigung

Ein wesentliches Hindernis für eine beschleunigte Abwicklung des Asylverfahrens besteht darin, dass im Verhältnis zu den Gesuchszahlen nicht genügend Bearbeitungskapazität zur Verfügung steht. Der Apparat müsste im Laufe dieses Jahres mindestens verdoppelt werden, um halbwegs mit den Neueingängen Schritt halten zu können. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, dass die Entscheidvorbereitung vermehrt von den Kantonen übernommen wird. Ein enges, auch räumliches Zusammenwirken von Bundes- und Kantonsbeamten erscheint uns in diesem Fall unabdingbar.

Die SKöF hat bereits im Rahmen der letzten ordentlichen Asylgesetzesrevision darauf hingewiesen, dass die Empfangsstellen des Bundes zu eigentlichen Verfahrenszentren werden müssen, wenn sie mehr als eine blosse Kanalisierungsfunktion haben sollen. Der Bundesrat lanciert in seinem Aktionsprogramm nun die Idee von «Grosszentren» oder «Prozesszentren» in den Kantonen.

Wir wiederholen hier unseren Vorschlag, aus praktischen Gründen *Verfahrenszentren* (nicht «Grosszentren» oder «Prozesszentren») zu errichten, welche in

Zusammenarbeit mit den Kantonen aufgebaut und betrieben werden. Der Sinn solcher Verahrenszentren liegt nicht in der Unterbringung möglichst vieler Leute oder gar der Abschreckung durch Internierung, sondern in der Rationalisierung des Verfahrens vor Ort. Im Vergleich mit dem Ausland sind manche unserer verfahrensmässigen Lösungen viel zu kompliziert, zu stark verrechtlicht und auch zu kleinkariert. Innerhalb von Verfahrenszentren müssen alle Stufen des Asylverfahrens (Kantonale Entscheidvorbereitung, Entscheidungsinstanzen des Bundes und Beschwerdeinstanz) vertreten sein und zusammenwirken.

Selbstverständlich sollten die Asylbewerber in unmittelbarer Umgebung solcher Zentren untergebracht sein, um auch diesbezüglich das Verfahren nicht zu erschweren.

Empfangsstellen des Bundes könnten u. U. (vgl. Vorschlag des Regierungsvertreters von Basel-Stadt) *zu Verfahrenszentren ausgebaut* werden; weitere wären im Innern des Landes zu errichten.

Die Möglichkeiten, das Asylverfahren über Rationalisierungen, über die Anwendung von Art. 16 und allenfalls auch Art. 9 des Asylgesetzes zu beschleunigen, sind in unseren Augen noch nicht ausgeschöpft. Es darf darin ein weiteres Potential von etwa 30 % (bemessen auf die gegenwärtige durchschnittliche Verfahrensdauer) erblickt werden.

Grosse Wohnzentren

Angesichts der drastisch steigenden Asylgesuchszahlen können grosse Wohnzentren das Unterbringungsproblem entschärfen. *Einerseits können die Kantone, andererseits muss der Bund kurzfristig grössere Unterbringungseinheiten* (für mindestens 250 bis 500 Personen) *errichten und betreiben.* Den Kantonen dienen sie, um die Zuweisung der Asylbewerber an die Gemeinden mit zeitlicher Flexibilität zu handhaben; der Bund benötigt sie, um künftig nicht praktisch alle Asylbewerber den Kantonen zuweisen zu müssen bzw. um jene Gruppen unterzubringen, die einem beschleunigten oder vermutlich sehr kurzen Verfahren unterliegen (vgl. Abschnitt 1, Ziffer 2). Obschon auch wir uns gegen jede unnötige Ghettoisierung von Asylbewerbern wehren (vor allem, wenn der Aufenthalt in der Ghettosituation zu einem Dauerzustand zu werden droht), kann heute nicht mehr auf grosse Wohnzentren verzichtet werden. Die Asylgesuchszahlen aber über «Internierungslager» steuern, d. h. senken, zu wollen, ist ein Unterfangen, das zum Scheitern verurteilt ist, weil es zum einen wenig abschreckend wirkt und zum anderen viele soziale und politische Spannungen heraufbeschwört.

Vor dem Hintergrund unserer einleitenden Bemerkungen und des zu den Massnahmen Gesagten sollten die Kantone und Gemeinden vom Bund die Zusage verlangen dürfen, jährlich nicht mehr als 40 000 Asylbewerber zugewiesen zu erhalten.

Mittel- und langfristige Massnahmen

Mittelfristig stehen für die SKöF sinnvolle und aus humanitärer Sicht vertretbare Massnahmen zur Minderung der Anziehungskraft der Schweiz als Asylland im Vordergrund (vgl. auch die Ausführungen zu II, Punkt 1).

Langfristig sehen wir drei Aktionsebenen, auf denen die Schweiz versuchen sollte, die «Asylmisere» zu beheben:

1. Die Verknüpfung von Asyl-, Gastarbeiter- und Einwanderungspolitik im Rahmen einer integrierten Migrationspolitik (im Sinne der Vorschläge des Strategieberichts des DFW);
2. die Koordination und Zusammenarbeit im Rahmen der europäischen Staaten;
3. die gezielte Aktivität unserer Aussenpolitik, unserer Aussenwirtschaftspolitik und unserer Entwicklungspolitik in den Herkunftsländern der Migranten.

SCHWEIZERISCHE KONFERENZ
FÜR ÖFFENTLICHE FÜRSORGE

Der Präsident:
Andrea Mauro Ferroni

Der Geschäftsführer:
Peter Tschümperlin

Europa: Sozialpolitisches Defizit

Für eine gesamteuropäische Verwirklichung sozialer Grundrechte

Aus der Perspektive «Für ein soziales und solidarisches Europa» befasste sich kürzlich ein Europa-Forum, das von der Caritas Schweiz in Luzern durchgeführt wurde, mit dem europäischen Binnenmarkt-Projekt «EG 92» sowie den daraus resultierenden sozialpolitischen Herausforderungen auch für die Schweiz.

Die Tagungsbeiträge liessen deutlich werden, dass der Bereich des Sozialen in der Europäischen Gemeinschaft nebst dem Wirtschaftlichen eine bloss sekundäre Rolle spielt. Die Sozialpolitik ist nach wie vor eine Angelegenheit vor allem der Mitgliedstaaten. Die Kompetenzen der Gemeinschaft beschränken sich auf die Gleichstellung von Mann und Frau sowie auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die entsprechende Sicherung der einzelnen Sozialsysteme. Die kürzlich verabschiedete Gemeinschafts-Charta sozialer Grundrechte der Arbeitnehmer stelle, so der EG-Vertreter der Bundesarbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtspflege, Bernd-Otto Kuper, bloss eine Absichtserklärung mit programmatischem Charakter dar.

Die Ausgrenzung und Verdrängung des Sozialen

Angesichts dieses sozialpolitischen Defizits sei es unabdingbar, dass sich Hilfswerke und gemeinnützige Verbände europaweit zusammenschliessen, um gemeinsam mit Gewerkschaften und anderen Bewegungen für die Durchsetzung sozialer Grundrechte in Europa wie dem Recht auf Arbeit oder dem Recht auf Existenzsicherung einzutreten. Eine solche Zusammenarbeit darf sich freilich nicht auf die EG-Mitgliedschaften beschränken, betonte Silvia Staub-Bernasconi, Dozentin an der Schule für Soziale Arbeit in Zürich. Sie müsse vielmehr – gerade angesichts der Veränderungen in Osteuropa – gesamteuropäisch erfolgen. An der Realisierung derartiger sozialer Bürgerrechte entscheidet sich, ob es in Europa eine wirkliche