

Dok. stelle

Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge Conférence suisse des institutions d'assistance publique

Präsidium
Nordstrasse 44
7001 Chur
Tel. 081 / 24 38 10

Aktuariat
Predigergasse 5
3000 Bern 7
Tel. 031 / 64 63 30

Quästorat
Kreuzbuchstrasse 38
6006 Luzern
Tel. 041 / 31 43 36

Postcheck 60 - 176 82

BA Polizeiwesen

E 1 MAI 1982

Eidg. Justiz- und
Polizeidepartement

18. MAI 1982

Eidg. Justiz- und
Polizeidepartement

3003 B e r n

BA Polizeiwesen

E 18. MAI 1982

Chur, 14. Mai 1982
Bern'

Asylproblematik

750.2
305.2
755.5/1
755.29.14
13

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Zu den humanitären Zielsetzungen der Schweiz gehört eine grosszügige Aufnahme von Flüchtlingen und ihre Integration in unserer Gesellschaft. Die gegenwärtige Situation erfüllt aber viele der damit beauftragten Stellen mit grosser Besorgnis. Wir erachten es deshalb als unsere Pflicht, einerseits auf die bedrohliche Entwicklung aufmerksam zu machen, andererseits aber Massnahmen vorzuschlagen. Dabei geht es in keiner Weise darum, die Flüchtlingspolitik des Bundes grundsätzlich in Frage zu stellen. Viel mehr geht es darum, gravierende Mängel am **Aufnahmeverfahren** und an der heutigen Zuständigkeitsregelung aufzuzeigen.

1. Ausgangslage

Bewirbt sich ein Ausländer in der Schweiz um Asyl, ist der Aufenthaltskanton bzw. die nach kantonalem Recht zuständige Gemeinde bei Hilfsbedürftigkeit zur Fürsorge verpflichtet. Dies bis zur Asylgewährung durch den Bund, worauf die Hilfspflicht auf ein anerkanntes Hilfswerk übergeht. Faktisch wirkt sich dies dahingehend aus, dass sich die Hauptbelastung in den Regionen Genf, Lausanne, Zürich, Basel und Bern konzentriert. Wegen der langen Dauer des Asylverfahrens haben diese Ballungszentren für eine möglichst rasche Integration zu sorgen, das fürsorgerische und das Verwaltungspersonal zur Verfügung zu stellen und zu finanzieren. Zudem werden die Asylbewerber je nach Aufenthaltsort



und Zufall sehr unterschiedlich behandelt. Im Einzelnen hat dies, vor allem in den Ballungszentren, folgende Konsequenzen:

- Art der Asylbewerber: Hat ein Ausländer bei der Polizei ein Asylgesuch eingereicht, so hat er unbesehen seiner Hintergründe und Motive während der monatelangen Dauer des Asylverfahrens Anspruch auf Hilfe. Während sich diese für anerkannter-massen asylberechtigte Flüchtlinge wegen der Ueberbelastung der zuständigen Stellen und wegen der faktischen Integrations-schwierigkeiten häufig auf ein absolut unzulängliches Minimum beschränken muss, welches eines humanitären Asyllandes unwürdig ist, wird die Hilfeleistung auch zu einem grossen Teil von sogenannten Wirtschaftsflüchtlingen legal beansprucht. Die heutige Anwendung der Asylgesetzgebung ermöglicht eindeutig die Umgehung der Fremdarbeitergesetzgebung. Besonders unerfreulich ist es, wenn Schlepperorganisationen im Hintergrund zu vermuten sind (sozusagen alle chilenischen Asylbewerber, welche sich im letzten Halbjahr beim Fürsorgeamt der Stadt Zürich gemeldet haben, stammen aus der selben Stadt: Valparaiso; die Bürger von Zaire reisen über Rom ein usw.). Neben den Schlepperorganisationen wirkt auch der Schneeballeffekt, d.h. dass vor allem Wirtschaftsflüchtlinge Bekannte, Verwandte etc. dazu ermuntern, ebenfalls in die Schweiz zu kommen. Noch weit bedenklicher ist der Missbrauch durch inakzeptable, integrationsunwillige und vor allem auch kriminelle Gesuchsteller. Es ist beispielsweise stossend, wenn sich herausstellt, dass in einer Jugendherberge Drogen konsumierende und eventuell damit handelnde Gäste untergebracht sind, die unter dem Schutz des Asylverfahrens unbehelligt Anspruch auf öffentliche Mittel haben. Es ist sodann darauf hinzuweisen, dass Asylbewerber aus den verschiedensten Nationen in der Schweiz eintreffen (z.B. Waadt aus 38, Neuchâtel aus 18, Zürich aus 18 usw.). Dass dies zu sehr grossen Schwierigkeiten führen muss, leuchtet gewiss ein.
- Hilfe bei alltäglichen Fragen: Die Betreuer sind zu Beginn der Hilfs- und Beratungstätigkeit mit einer vielschichtigen und unterschiedlichen Problematik der Asylbewerber konfrontiert. In vielen Fällen sind wegen der stark beschränkten zeitlichen Möglichkeiten, wegen sprachlicher Schwierigkeiten und den grossen Mentalitätsunterschieden der aus verschiedenartigsten Herkunftsländern und Kulturen stammenden Gesuchstellern den Bemühungen mehr oder weniger enge Grenzen gesetzt. Die Asylbewerber sind mit den Verhältnissen unseres Landes nicht vertraut. Zu einem grossen Teil müssen sie sich in nicht verantwortbarem Masse selbst zurechtfinden. Dies ist beispielsweise beim Wechsel aus dem Urwald in unseren Zivilisationsdschungel keineswegs leicht. Unsere Wertmassstäbe hinsichtlich Unterkunft, Arbeit und vor allem Geld sind ihnen unbekannt. Wohlfahrtsgüter scheinen vor allem im Anfang auf der Strasse zu liegen, wobei bisweilen - entgegen den Warnungen - gefährliche Bankkredite aufgenommen werden. In der Folge genügt dann auch ein nor-

maler Verdienst nicht mehr zur Erfüllung der finanziellen Verpflichtungen. Bei den meisten echten Flüchtlingen darf angenommen werden, dass sie in ihrem Land sozial integriert waren. Mangelhafte Einführung und Starthilfe (womit nicht die finanzielle Unterstützung gemeint ist) führen immer wieder zu eigentlichen "Sozialfällen" mit den entsprechenden menschlichen Problemen und finanziellen Konsequenzen. Zudem sollte auch in einigen Fällen auf individuelle, persönliche Probleme in vermehrter Masse eingegangen werden können. Die Sicherung des Kalorienbedarfs und die Beschaffung eines Schlafplatzes sind zwar von existenzieller Bedeutung, aber noch lange keine Fürsorge. Andererseits ist aber auch die Abwehr missbräuchlicher Ansprüche nicht Fürsorge. Dies führt vielmehr zu einer armenpolizeilichen Funktion der öffentlichen Fürsorge, die der heutigen Rechtsanwendung der kantonalen Fürsorge- und Sozialhilfegesetze grundsätzlich widerspricht. Die heutigen Gegebenheiten sind dermassen schwierig und komplex, dass das vorliegende Bild keineswegs überzeichnet ist, wohl aber unvollständig wäre, wenn nicht auch darauf hingewiesen würde, dass in manchen Fällen trotz aller widrigen Umstände echte Hilfe und Fürsorge geleistet wird.

- Unterkunft: Während des Asylverfahrens ist die Unterbringung obdachloser Asylbewerber nur in Notunterkünften wie Obdachlosenheimen, Jugendherbergen (ausserhalb der Touristenzeit) und Hotels usw. möglich. Primitive Wohnlösungen können die eigene Initiative sowohl bei Arbeits- wie bei Wohnungssuche wesentlich fördern, im Gegensatz zu einer allenfalls komfortableren Hotelunterkunft. Die Unterbringungsmöglichkeiten sind regional sehr unterschiedlich. Dies führt zu einer ungleichen Behandlung der Asylbewerber. Die Konsequenzen der Notunterbringung sind ein oft Monate lang dauernder Touristenstatus, der sich integrationshemmend auswirkt. Die finanzielle Abhängigkeit von der zuständigen Fürsorgestelle bleibt wegen hoher Hotelkosten selbst bei eigenem Verdienst bestehen und bewirkt schliesslich Unmut bei der Bevölkerung, welche vor allem bei auffälligem Verhalten oder anderer Hautfarbe von Asylbewerbern die Notlösung als Privilegierung empfindet. Andererseits können Asylbewerber nicht in Dauerunterkünften untergebracht werden. Die Beanspruchung billigen Wohnraums durch Flüchtlinge stösst ebenso auf Ablehnung bei dem Teil der Bevölkerung, der sich in einer schwierigen Wohnsituation befindet.
- Arbeit: Die stolzen Statistiken über die geringe Arbeitslosenquote in der Schweiz, die aufgrund der Arbeitslosenversicherung ausgewiesen wird, täuschen darüber hinweg, dass gegenwärtig die Zahl der aus vielfältigen, hauptsächlich sozialen und psychischen Gründen schwer vermittelbaren, nicht bezugsberechtigten Arbeitslosen zunimmt. Dazu gehören vor allem auch Asylbewerber wegen ihrer sprachlichen Schwierigkeiten, mangelnder oder nicht schweizerischem Standard entsprechender Ausbildung, Hautfarbe, Arbeitsmentalität usw. Eine zunehmende Abwehrhaltung ist in den Ballungszentren nicht nur bei Wohnungsvermie-

tern, sondern auch bei Arbeitgebern festzustellen. Den zuständigen Betreuern fällt damit eine schwierige Vermittlungsaufgabe zu, die bei Integrationsunfähigkeit oder -unwilligkeit kaum bewältigt werden kann. Hier kann nur angetönt werden, dass eine grosse Problematik mit Schwarzarbeitern besteht. Auch diesen steht das Asylverfahren offen.

- Schulung: Bei Erwachsenen ist es im heutigen System in einzelnen, günstigen Fällen, in denen jegliche Kenntnisse einer Landessprache fehlen, möglich, durch Intensiv-Sprachkurse die Integrationsbemühungen und -chancen wesentlich zu fördern, aber dies sind Ausnahmen.

Für Kinder und Jugendliche ist aber eine Schulung von Anfang an sehr wichtig, wenn ein zielloses und gefährliches Herumlungen vermieden werden soll. Zweckmässige Lösungen im Einzelfall in öffentlichen oder auch privaten Schulen werden vor allem bei Wechsel provisorischer Unterkünfte sowie bei mangelnden Schul- und Hortplätzen usw. erschwert.

2. Konsequenzen des heutigen Systems

- Asylbewerber und Flüchtlinge werden unterschiedlich und rechtungleich betreut und untergebracht, je nach den örtlichen Verhältnissen und Gegebenheiten des Aufenthaltsortes.
- In wenigen Zentren konzentriert sich die Belastung durch Asylbewerber. Es besteht die akute Gefahr, dass die öffentliche Fürsorge die stetig zunehmenden Probleme nicht mehr zu bewältigen vermag. Im Welschland, vor allem in Genf und Lausanne, ist die Belastungsgrenze deutlich überschritten. In den Städten Zürich, Basel und Bern trifft dies ebenfalls zu. Palliativmittel führen nicht zu tragenden Lösungen.
- Die bestehenden grossen sozialen Probleme in den Ballungszentren hinsichtlich Wohnung und Arbeit verschärfen sich in schwerwiegender Weise. Dies vor allem auch im Hinblick auf hilfsbedürftige Schweizer und Fremdarbeiter.
- Die Abwehrhaltung der sich direkt betroffen fühlenden Bevölkerung nimmt zu. Momentane humanitäre Aufwallungen bei Spezialaktionen, die eine erfreulich grosse Hilfsbereitschaft in vielen Landesgegenden zu Tage bringen, dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass in benachteiligten anderen Regionen damit nur zusätzliche Ressentiments ausgelöst werden. Die Gefährlichkeit irrationaler Strömungen, die sich jederzeit formieren und auch organisieren könnten, sollte aufgrund der Erfahrungen in unserem Land nicht unbeachtet bleiben. Inadäquate Flüchtlingsaufnahme und -betreuung birgt bedrohliche Tendenzen, die sich zum Schaden unseres Landes in antihumanitären emotionellen Aufwallungen entladen könnten. Ein unverzügliches, sachliches Angehen der Problematik ist deshalb zwingend, da sonst mit unbe-rechenbaren anderen Zwängen gerechnet werden muss. Die Flüchtlingsproblematik ist zudem nicht auf die Schweiz beschränkt, sondern erstreckt sich auch auf weitere europäische Länder.

- Es stellt sich die Frage, ob die grossen finanziellen Leistungen für die Asylbewerber tatsächlich zweckmässig eingesetzt werden. Einerseits werden für teure Unterkünfte, für Starthilfe an zwar nicht rechtliche, aber faktische Fremdarbeiter, für unakzeptable Ausländer und für soziale Folgekosten einer unzweckmässigen Aufnahme grosse Aufwendungen in Kauf genommen. Andererseits wird die Hilfsbedürftigkeit vor allem wegen der Personalrestriktionen in Bund, in den betroffenen Kantonen und Gemeinden in unzumutbarer Weise verlängert. Die Belastungsfähigkeit von Polizeiorganen und Betreuern wird in einem solchen Uebermass strapaziert, dass teilweise eine in höchstem Masse unerwünschte Resignation festzustellen ist. Wir verzichten darauf, auf die vermutlich bestens bekannten Schwierigkeiten der Flüchtlingshilfswerke hinzuweisen.

Es stellt sich dazu die Frage, ob nicht erhebliche Einsparungen bei einer heute teilweise unzweckmässigen Sachhilfe und bei rascher Einstellung unberechtigter Leistungsbezüge, d.h. rascher Abweisung unhaltbarer Asylgesuche, gemacht werden könnten. Dies zu Gunsten eines vermehrten, aber dafür zielgerichteten Personaleinsatzes für zweckmässige, intensivierete Integrationsbemühungen für tatsächlich asylwürdige Flüchtlinge.

3. Fürsorge- und Zahlungspflicht

Die Stellungnahme des Bundesamtes für Polizeiwesen stützt sich auf das Asylgesetz vom 5. Oktober 1979. Danach ist die Zuständigkeitsordnung klar: Der Bund fällt die Entscheide über Gewährung oder Ablehnung des Asyls im Einzelfall und über Spezialaktionen für die Aufnahme von Gruppen. Andererseits wird die Verantwortung für Betreuung, Fürsorge und soziale Integration vollständig an die öffentliche Fürsorge und die Hilfswerke delegiert. Der Hauptanteil der Unterstützungskosten wird durch den Bund getragen, während die Kantone bzw. die Gemeinden sowie die Hilfswerke die Kosten für Personal und Administration zu übernehmen haben.

Die Aufgaben werden in der Weise aufgeteilt, dass die ausschliessliche Entscheidungsbefugnis beim Bund liegt, die Fürsorge aber auf verschiedene Regionen verteilt wird. Diese Aufteilung hat nun aber grosse Missstände zur Folge. Um diese zu beheben genügt es nicht, wenn der Bund einfach Unterstützungsgelder zur Verfügung stellt. Es genügt auch nicht, Konzepte von Lastenverteilungen vor allem aus dem Blickwinkel der Finanzierung durch verschiedene Träger zu schaffen. Von weit grösserer Bedeutung wäre es, Konzepte mit der Zielsetzung der Aufnahme von wirklich bedrohten Flüchtlingen und deren raschen und guten Integration zu erarbeiten. Dies müsste gesamtheitlich zu Lösungen führen, die schliesslich auch wirtschaftlicher und billiger sein würden. Das Ueberwiegen finanzieller Verteiler-Gesichtspunkte in der Flüchtlingsfrage kann beispielsweise der Botschaft über erste Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vom 28. September 1981 entnommen werden. Darin wird vorgesehen, dass die

Fürsorge- und Zahlungspflicht nach 5 Jahren Aufenthalt eines Flüchtlings in der Schweiz auf die Kantone bzw. die Gemeinden übertragen werden soll. Ist aber daran gedacht worden, dass es sich bei solchen hilfsbedürftigen Flüchtlingen zur Hauptsache um Menschen handelt, die sich während einer fünfjährigen Frist weder in ihrer Umgebung, noch im Arbeitsprozess richtig integrieren konnten? Die Ballungszentren würden damit wieder vermehrt belastet, und in kleineren Gemeinden würden nebenamtliche Fürsorgebehörden oder kleine Gemeinde-Fürsorgestellen mit schwierigsten Problemfällen konfrontiert. Gerade für diese sollten aber spezialisierte Hilfswerke, die mit Problematik und Mentalität vertraut sind, für Betreuung und Fürsorge weiterhin zuständig bleiben. Mindestens die zeitliche Befristung der Unterstützungszuständigkeit betrachten wir als zu kurz. Betreuung und materielle Verantwortung für die Flüchtlinge sollten erst dann in die Zuständigkeit der Kantone übergehen, wenn sich der Flüchtling in die inländischen kulturellen und sozialen Verhältnisse angepasst hat. Zudem müssten neu im Asylgesetz Ausnahmen für einen Zuständigkeitswechsel vorgesehen werden für Personen, die als dauernd betreuungs- und unterstützungsbedürftig erscheinen.

4. Massnahmen

- Bisherige provisorische Notmassnahmen

Die Notrufe der Kantone Genf und Waadt blieben vorerst nicht ungehört. Die übrigen welschen Kantone und der Kanton Bern haben sich auf freiwilliger Basis zu einer Solidaritätsaktion bereit gefunden. Dies hat zu einer Sensibilisierung dieser Region der Schweiz gegenüber der dargestellten Problematik geführt. In der deutschen Schweiz, abgesehen von den hauptsächlich betroffenen Ballungszentren, ist dies nicht der Fall. Ausserdem sind befristete Flüchtlingszentren in Genf und Waadt eröffnet worden. Diese wohl sehr begrüsst, aber in keiner Weise genügende und dauerhafte Entlastung führt nicht zu einer Lösung der Probleme.

- Rechtslage

Der Bund gewährleistet die Fürsorge der Flüchtlinge, denen die Schweiz Asyl gewährt hat (Asylgesetz Art. 31). Dieser Grundsatz sollte eine Verpflichtung des Bundes beinhalten, die zentral ist und sich nicht nur auf eine formelhafte Zuständigkeits- und Organisationsvorschrift reduziert. In Art. 20 des Asylgesetzes ist dann auch die Möglichkeit vorgesehen, Asylbewerber in einem Flüchtlingsheim unterzubringen. Sollte aber die Rechtsauffassung bestehen, dass die geltende Regelung und Kompetenzordnung Eingriffe des Bundes zur Aenderung der unhaltbaren Aufnahmepraxis und der regional unterschiedlichen Belastung nicht erlauben sollte, so bleibt als letzter Ausweg die Ausnahmenorm des Art. 9 des Asylgesetzes.

Sodann ist auf die Konsequenzen hinzuweisen, die eine Ablehnung der Asylgesuche zur Folge haben. In den meisten Fällen kann eine Ausweisung nicht durchgeführt werden. Die Rechtsgrundlagen genügen nicht und dazu kommen zahlreiche praktische Schwierigkeiten. Zudem bleibt die Zahlungspflicht in vielen solchen Fällen bei den Kantonen.

- Vorschläge

Der Bund errichtet und betreibt grundsätzlich Auffangzentren für alle spontan sich meldenden Flüchtlinge mit folgender Zielsetzung:

- Sofortige Unterbringung der Asylbewerber
- Sofortige polizeiliche Abklärung der Asylberechtigung durch Bundesorgane an Ort und Stelle (wie z.B. in Wien bei der Uebernahme der 1204 Polenflüchtlinge) und somit Vermeidung des langwierigen Entscheidungsverfahrens infolge der Zentralisierung in Bern
- Rascher Entscheid über Gewährung des Asyls und über die Ausweisung nicht berechtigter Gesuchsteller
- Zielgerichtete und zweckmässige Integrationsbemühungen für die anerkannten Flüchtlinge durch die Vorbereitung auf das Leben in unserer Gesellschaft. Die Flüchtlinge sind vor allem mit unseren sozialen Gegebenheiten und Einrichtungen, den Gefahren eines freiheitlichen Lebens und den Alltagsproblemen vertraut zu machen. Eine gute Sprachschulung und Schulung der Kinder und Jugendlichen sind eine erste Voraussetzung.
- Gleichzeitig mit den Integrationsbemühungen muss die Suche nach Unterkunft und Arbeit einhergehen, um die Aufenthaltsdauer in solchen Auffangzentren auf ein Minimum zu befristen, worauf eine ausgewogene Verteilung auf die verschiedenen Regionen der Schweiz möglich ist. Für integrationsunfähige Flüchtlinge sind spezielle Einrichtungen zu schaffen. Es ist nicht richtig, sie einfach einer Notlage in unserer Gesellschaft auszuliefern mit der Begründung, dass mit der Unterstützung ihre physische Existenz gewährleistet wird.

Sehr geehrter Herr Bundesrat, wir bitten Sie, unsere Anliegen entgegenzunehmen, vor allem im Hinblick darauf, dass die dargestellte Problematik nicht nur die öffentliche Fürsorge, sondern auch die gesamte Bevölkerung in hohem Masse betrifft. Geeignete Vorkehrungen sind heute dringlich.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

SCHWEIZ. KONFERENZ
FÜR ÖFFENTLICHE FÜRSORGE

Der Präsident:

Der Aktuar:

R. Mittner

A. Kropfli