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: 69 (1972)

Heft: 6

Artikel: Das Flüchtlingswesen in der Schweiz in der Sicht der eidgenössischen Behörden [Schluss]

Autor: Mummenthaler, H.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-839296

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: 24.12.2025

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

Zeitschrift für öffentliche Fürsorge

Beilage zum
«Schweizerischen Zentralblatt
für Staats-
und Gemeindeverwaltung»

69. Jahrgang
Nr. 6 1. Juni 1972

Monatsschrift für öffentliche Fürsorge und Jugendhilfe
Enthaltend die Entscheide aus dem Gebiete des Fürsorge- und Sozialversicherungswesens
Offizielles Organ der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge
Redaktion: E. Muntwiler, Schwarzenbachweg 22, 8049 Zürich 10
Verlag und Expedition: Art. Institut Orell Füssli AG, 8022 Zürich
Jährlicher Abonnementspreis Fr. 19.–
Der Nachdruck unserer Originalartikel ist nur unter Quellenangabe gestattet

Das Flüchtlingswesen in der Schweiz in der Sicht der eidgenössischen Behörden (Schluß)

Referat von Fürsprecher H. MUMENTHALER, gehalten in Lenzburg am 28. Oktober 1971, anläßlich des 3. Kurses für Fürsorgebeamte der Region Nordwestschweiz der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge.

Daß unsere Asylpolitik auch Schattenseiten aufzuweisen hat, zeigen die Zeiten des Nationalsozialismus und des letzten Weltkrieges. Unser Land, das damals an einer wirtschaftlichen Krise litt und das später von den Achsenmächten völlig umschlossen war, glaubte aus staatspolitischen, wirtschaftlichen und militärischen Gründen nur einer beschränkten Zahl von Flüchtenden Aufnahme gewähren zu können. Es kam zur Zurückweisung von Asylsuchenden. Heute ist bekannt, daß sie damit zum Teil dem Tod ausgeliefert worden sind. Bei der Beurteilung dieser Zeit darf aber nicht vergessen werden, daß auch in jenen Jahren viel getan worden ist. Rund 300 000 Flüchtlinge haben nämlich damals für kürzere oder längere Zeit in der Schweiz geweilt. Dazu kommt, daß eine richtige Lagebeurteilung rückblickend immer leichter ist.

Die Tragik der Weltgeschichte scheint es zu wollen, daß die Menschheit nie zur Ruhe kommt. Auch seit dem letzten Krieg gibt es immer wieder Flüchtlinge. Sie sind die Seismographen, die auf jede politische Entwicklung reagieren. Die Machtergreifung des Kommunismus in den sogenannten Satellitenstaaten, die Niederschlagung des ungarischen Aufstandes im Jahre 1956, das Ersticken der sich zeigenden Anzeichen eines politischen Frühlings in der Tschechoslowakei im Jahre 1968, haben zu eigentlichen Fluchtbewegungen geführt; 14 000 Ungarn und über 12 000 Tschechoslowaken fanden bei uns Aufnahme. Selbst aus dem so fernen Tibet führte die drohende Versklavung Flüchtlinge

in unser Land. Wir wollen ob diesen großen Fluchtbewegungen all die Personen nicht vergessen, die täglich bei uns um Schutz nachsuchen. Es sei mir in diesem Zusammenhang der Hinweis gestattet, daß auch in diesem Jahr über 1100 Asylbewerber aus über 15 Staaten, in denen Diktaturen westlicher und östlicher Prägung an der Macht sind, in unserem Lande Aufnahme gefunden haben. Zu diesen Zahlen kommen die Flüchtlinge hinzu, die die Schweiz im Rahmen von Sonderaktionen aus Staaten aufgenommen hat, die ihnen wohl Schutz, jedoch keine Bleibe bieten konnten. Es handelt sich hier um Personen, die infolge ihres Alters oder physischer, psychischer oder sozialer Benachteiligungen keine Auswanderungsmöglichkeiten hatten. Rund 2000 solche Flüchtlinge, die alle bis zu ihrer sich oft über Jahre erstreckenden Eingliederung einer intensiven Betreuung bedürfen, hat unser Land auf Ersuchen des Hochkommissariates der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge in den letzten 20 Jahren aufgenommen. Für viele bedeutete dies die letzte Hoffnung. Wir alle können mithelfen, daß sich diese Hoffnungen nicht zerschlagen.

Daß sich das, was unser Land für die Flüchtlinge leistet, auch auf internationaler Ebene sehen lassen darf, ergeht aus einer von uns auf Angaben des UNO-Hochkommissariates erstellten Statistik. Wenn die Schweiz in den letzten 3 Jahren bei einem Bevölkerungsanteil von 2,64 % der 8 europäischen Staaten, von denen Angaben erhältlich waren, 33,3 % der in dieser Zeit aufgenommenen Flüchtlinge zu verzeichnen hatte, ist dies eine recht deutliche Sprache.

III. Wenn wir zur praktischen Seite der Aufnahme und der Betreuung der Flüchtlinge gehen, gilt es vorerst, die Zuständigkeiten festzuhalten.

Wie ich bereits dargetan habe, liegt die Verantwortung für die Aufnahme von Flüchtlingen heute sicher beim Bund. Wenn man sich vielleicht auch fragen kann, ob diese Regelung rechtlich unmißverständlich verankert ist, wird doch festzuhalten sein, daß sie nicht nur, wie auch von namhaften Juristen erklärt worden ist, rechtlich vertretbar ist, sondern auch geschichtlich, politisch und praktisch angezeigt erscheint. Mit dieser Verantwortung hat der Bund auch die Sicherstellung der Betreuung der von ihm aufgenommenen Flüchtlinge übernommen.

Innerhalb des Bundes wurde die Zuständigkeit an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement und innerhalb dieses Departementes an die Polizeiabteilung übertragen. Sie entscheidet erstinstanzlich über Asylfragen. Sie befindet über Unterstützungsbegehren.

Neben der Polizeiabteilung befassen sich auf eidgenössischer Ebene mit Flüchtlingen:

- die Eidgenössische Fremdenpolizei in Belangen der Fremdenpolizei;
- das Bundesamt für Sozialversicherung in Belangen der Sozialversicherung;
- die Eidgenössische Abteilung für Wissenschaft und Forschung mit Fragen des Stipendienwesens;
- das Eidgenössische Gesundheitsamt mit der Frage der Zulassung von Medizinalpersonen zu den eidgenössischen Medizinalprüfungen.

Auf die Mitverantwortung der Kantone, Gemeinden und privaten Hilfsorganisationen möchte ich nur grundsätzlich hinweisen, ohne aber hier näher darauf einzutreten.

IV. Im Kreise von Sozialarbeitern kommt bei der Aufnahme von Flüchtlingen der Frage der Betreuung und Fürsorge eine besondere Bedeutung zu. Ich werde mir deshalb gestatten, mich damit etwas näher auseinanderzusetzen.

Für die Unterstützung von in Not geratenen Personen ist in der Schweiz nach Verfassung grundsätzlich der Heimatkanton zuständig. Dies wird aus Art. 45 der Bundesverfassung gefolgert, der sich darüber ausspricht, in welchem Maße die Niederlassungsfreiheit beschränkt werden kann. Durch das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung, dem heute alle Kantone angehören, ist man, der Zeit und der Entwicklung folgend, zum Grundsatz der Wohnortsunterstützung mit gewissen Regreßmöglichkeiten auf den Heimatkanton übergegangen. Wie das Bundesgericht in verschiedenen Entscheiden festgehalten hat, sind die Kantone und Gemeinden gehalten, auch für die sich in ihrem Kanton befindenden bedürftigen Ausländer zu sorgen. Dies bis zum Zeitpunkt, in dem sich ihre Heimschaffung verantworten und durchführen läßt. Zuständig für die Hilfeleistung an Ausländer ist dabei der Kanton, in dem die Hilfsbedürftigkeit in einem Maße gezeigt hat, das bei pflichtgemäßer Amtsführung das Einschreiten der Behörden als angezeigt erscheinen ließ.

Dieser allgemeine Grundsatz gilt auch für die in unserem Land aufgenommenen Flüchtlinge. Eine erste Ausnahme wurde für die nach der russischen Revolution in der Schweiz aufgenommenen Russen gemacht, für deren Unterstützung im Falle der Bedürftigkeit der Bund bestimmte Beiträge je Tag zusicherte. Als dann während des letzten Krieges die Zahl der Flüchtlinge stark zunahm, erwies es sich, daß die Unterstützungsregelung die Asylpolitik gefährdete. Die privaten Hilfswerke waren nicht oder nicht mehr in der Lage, die für die Fürsorge erforderlichen Mittel durch Sammelgelder voll zu decken. Die Kantone und Gemeinden ihrerseits, die sich dadurch mit der Übernahme von großen Fürsorgekosten konfrontiert sahen, zeigten in der Zulassung neuer Flüchtlinge eine gewisse Zurückhaltung.

Im Interesse der Asylpolitik sah sich der Bund deshalb veranlaßt, nach Lösungen zu suchen, die ihm die ganze oder teilweise Kostenübernahme ermöglichten. Diese Bemühungen führten schließlich im Jahre 1951 nach verschiedenen Zwischenlösungen zum Bundesbeschluß über Beiträge des Bundes an die Unterstützung von Flüchtlingen (vom 26. April 1951), der, wie der Bundesrat in seiner Botschaft an die Eidgenössischen Räte erklärte, vor allem eine unserem Staatsdenken entsprechende Asylpolitik sicherstellen sollte.

Bei diesem Bundesbeschluß handelt es sich um die rechtliche Grundlage, die es dem Bund gestattet, sich im Einzelfall an der Unterstützung *mittelloser ausländischer Flüchtlinge* zu beteiligen, die in der Schweiz Aufnahme gefunden haben. Gleichzeitig wird indirekt festgelegt, daß der Bund die eigentliche Betreuung der Flüchtlinge den privaten Flüchtlingshilfsorganisationen überträgt, denen er 75% und in vielen Fällen sogar 100% der mit seiner Zustimmung ausgerichteten Fürsorgekosten vergütet. Es wurde hier mit anderen Worten eine echt helvetische Lösung getroffen, indem private und öffentliche Hilfe Hand in Hand arbeiten. Die gewählte Lösung hat den Vorteil, daß der Flüchtling, der meist aus Ländern kommt, in denen der Gang zu den Behörden einen bitteren Beigeschmack hat, sich an die privaten, spezifisch auf ihn ausgerichteten Hilfsquellen wenden kann. Die Lösung hat aber auch ihre Nachteile. Vorab denke ich daran, daß die Hilfswerke überfordert sind, wenn der Zustrom ein überdurchschnittliches Maß annimmt, wie dies beispielsweise anläßlich der

tschechoslowakischen Krise im Jahre 1968 der Fall war. Sodann gilt es zu bedenken, daß private Organisationen namentlich im Verkehr mit nicht leichten Klienten nicht die gleichen Möglichkeiten wie die Behörden haben, um zu den für die Beurteilung der Fälle erforderlichen Einzelheiten zu gelangen. Persönlich bin ich jedoch überzeugt, daß die Vorteile überwiegen und die getroffene Lösung im Interesse der Sache liegt. Der Bund kann im übrigen auch Kantonen oder Gemeinden Beiträge vergüten, die diese für Flüchtlinge aufwenden, die von keinem Hilfswerk betreut werden. Eine Besonderheit des erwähnten Bundesbeschlusses liegt auch darin, daß der Bund die Flüchtlinge indirekt durch die Kantone verhält, sich *gegen Arbeitslosigkeit und Krankheit zu versichern,* da dies als Voraussetzung für eine spätere Ausrichtung einer Unterstützung bezeichnet wird. Wir finden hier gewissermaßen ein «Versicherungsobligatorium». Schließlich umfaßt der Bundesbeschluß auch *Bestimmungen über die Rückerstattungspflicht und Strafbestimmungen* für mißbräuchliche Erwirkung von Fürsorgeleistungen.

Das praktische Vorgehen sieht so aus, daß sich der hilfsbedürftige Flüchtling an das von ihm frei gewählte Hilfswerk wendet, das bis zu einem gewissen Grad die Funktion einer Heimatgemeinde übernimmt. Dieses hat alle näheren Umstände abzuklären und unterbreitet in der Folge der Polizeiabteilung ein begründetes Unterstützungsbegehren.

Wie schon dargetan worden ist, kann es sich aufdrängen, die Betreuung und Fürsorge von bzw. für Flüchtlinge Kantonen oder Gemeinden zu übertragen. In großem Maße und mit viel Erfolg ist dies anläßlich der Aufnahme der tschechoslowakischen Flüchtlinge getan worden. Wenn es damals gelungen ist, rund 10000 Flüchtlinge innerhalb von Wochen einzugliedern, war dies sicher in erster Linie das Verdienst von Kantonen und Gemeinden.

Die eigentlichen Fürsorgeleistungen werden nach den Richtlinien für die Unterstützung von Flüchtlingen bemessen. Diese Richtsätze werden periodisch den Verhältnissen angepaßt. Ihr Ziel ist es, den Flüchtling in fürsorgerischen Belangen dem Schweizer gleichzustellen und dabei gleichzeitig den Besonderheiten des Flüchtlingsschicksals Rechnung zu tragen. Diese Gleichstellung entspricht nicht nur einem Gebot der Menschlichkeit und der Gerechtigkeit. Sie bedeutet auch die Erfüllung einer der mit dem Beitritt zum schon erwähnten Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge übernommenen Verpflichtung (Art. 23 des Abkommens).

Die Richtsätze für die Unterstützung von Flüchtlingen (vom 1. Juli 1970/ 13. Januar 1971), die jeweils auch die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge berücksichtigen, gestatten uns, den Verhältnissen des Einzelfalles gerecht zu werden. Es kann sich hier erübrigen, auf die Einzelheiten einzutreten. Dagegen erlaube ich mir, Ihre Aufmerksamkeit darauf zu lenken, daß wir

- dem Flüchtling einerseits recht bedeutende Freibeträge aus seinen Renten überlassen und
- anderseits zudem bei Teilverdienst nicht die vollen Einnahmen an die Unterstützung anrechnen.

Es geht uns hier darum, den Flüchtling an den Renten partizipieren zu lassen und sein Interesse an der Arbeit auch im Sinne einer Beschäftigungstherapie zu fördern.

Die Erfahrung hat gezeigt, daß Flüchtlinge vor allem in der Anfangszeit auf unsere Hilfe angewiesen sind. Wir sind dabei zur Ansicht gelangt, daß es im allseitigen Interesse liegt, solche Hilfen nicht zu kleinlich zu bemessen. Wenn dem Flüchtling ein Start unter günstigen Bedingungen ermöglicht wird, bedeutet dies eine wesentliche Erleichterung seiner Eingliederung. Er fühlt sich in der ihm an sich fremden Umgebung, der er oft sogar mit Vorurteilen gegenüber steht, wider Erwarten geborgen. Dies erlaubt ihm, relativ rasch Wurzeln zu fassen. Er wird selbstsicherer und ist bereit, für sich und seine Familie zu sorgen. Anfänglich hoch erscheinende Unterstützungspflichten erweisen sich damit aber auch, auf die Länge gesehen, wirtschaftlicher, als durch die Unsicherheit bedingte, häufig wiederkehrende kleinere Unterstützungen. Wenn wir deshalb Wohnungseinrichtungs-, Schulungs- und Umschulungskosten übernehmen, sind wir davon überzeugt, nicht nur menschlich richtig zu handeln, sondern letztlich auch mit den Bundesgeldern sorgsam umzugehen.

Vielleicht interessiert es in diesem Zusammenhang zu erfahren, daß allein der Bund in den Jahren 1964 bis 1971 an Fürsorgekosten über *33 Millionen Franken* oder jährlich über 4 Millionen Franken aufgewendet hat.

V. Nach dem mehrfach erwähnten Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge ist die Schweiz gehalten, den Flüchtling in bezug auf die Sozialversicherungen dem Schweizerbürger gleichzustellen, vorbehältlich von Leistungen oder Teilleistungen, die ausschließlich aus öffentlichen Mitteln erbracht werden, sowie Zuwendungen an Personen, die die Bedingungen für Auszahlung einer normalen Rente nicht erfüllen (Art. 24 Ziff. 1).

Die Schweiz ist über diese Verpflichtung hinausgegangen. Durch den Bundesbeschluß über die Rechtsstellung der Flüchtlinge in der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (vom 4. Oktober 1962) wurde der Flüchtling nicht nur hinsichtlich der ordentlichen Renten dem Schweizerbürger gleichgestellt. Es wurde bestimmt, daß Flüchtlinge, selbst ohne je einen Beitrag geleistet zu haben, nach fünfjährigem Aufenthalt in der Schweiz Anspruch auf eine außerordentliche Rente erhalten. Damit können Flüchtlinge, die zufolge Alters oder aus anderen Gründen die Voraussetzung für eine ordentliche Rente gar nie erfüllen können, gewissermaßen in eine außerordentliche Rente hineinwachsen. Nachdem der Flüchtling nach dem Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (vom 19. März 1965) nach ununterbrochenem fünfjährigen Aufenthalt in der Schweiz auch in dieser Beziehung dem Schweizerbürger gleichgestellt wird, erhält er damit schon heute einen Rechtsanspruch auf ein gewisses Existenzminimum. Es darf ruhig hervorgehoben werden, daß diese Regelungen, die den Flüchtling dem Ausländer im allgemeinen gegenüber wesentlich besserstellen, großzügig sind. Die dem Flüchtling dadurch vermittelte Unabhängigkeit ist ein entscheidender Beitrag, diesen verfolgten und verpflanzten Menschen die Selbstachtung zu vermitteln, die ihnen als Mitmenschen zusteht.

VI. Die Aufzählung dessen, was für den Flüchtling auf sozialem Gebiet getan wird, wäre unvollständig, wenn ich nicht auch das erwähnen würde, was die privaten Hilfsorganisationen und die Kantone und Gemeinden für die Flüchtlinge tun. Schließlich sind auch die durch Bund und Kantone mitfinanzierten Stipendien an rund 400 Flüchtlingsstudenten nicht zu vergessen, die allein annähernd 2 Millionen Franken im Jahr ausmachen.

VII. Es ist nach diesen Betrachtungen sicher nicht übertrieben, wenn wir zusammenfassend festhalten, daß in den letzten Jahren viel für die Flüchtlinge getan worden ist. Mit Zahlen läßt sich mehr oder weniger alles beweisen. Zahlen sind oft nützliche Alibis. Wir wollen dies klar erkennen und uns vor Augen führen, daß noch viel zu tun übrig bleibt. Ich denke hier an unsere Bereitschaft, auch unter weniger günstigen politischen und wirtschaftlichen Bedingungen in Zeiten der Not Flüchtlinge aufzunehmen. Ich denke aber auch daran, daß die Rechtsstellung des Flüchtlings in mancherlei Beziehung noch verbesserungsfähig ist. Wir alle sind aufgerufen, in dieser menschlichen Aufgabe mitzuhelfen. Dabei wollen wir berücksichtigen

- daß eine wirklich menschliche Frühlingspolitik nicht Ausdruck einer Ideologie sein darf;
- daß der Helferwille nicht bloße Selbstbefriedigung sein darf, wie dies leider oft festgestellt werden muß;
- daß Hilfe nicht allein Sache des Herzens, sondern, wenn sie gerecht und wirkungsvoll sein soll, auch Sache des Verstandes sein muß.

Wenn ich Sie von Sinn und Notwendigkeit einer solchen Asylpolitik überzeugen konnte, dann danke ich Ihnen dafür und bitte Sie, diese Gedanken zu verbreiten. Eine richtig verstandene positive Asylpolitik ist nur dann möglich, wenn sie vom Volke getragen wird.

Die steigenden Wohlfahrtslasten und Unterstützungsmißbrauch in den USA

Von Senatspräsident a. D. Dr. Robert Adam, München/Washington

In den USA unterscheidet man zwei Formen der öffentlichen Wohlfahrtsfürsorge:

1. Die *General Assistance* (Allgemeine Wohlfahrtsfürsorge) obliegt den lokalen Körperschaften, zum Teil mit Unterstützung der Gliedstaaten;

2. Die *Public Assistance* (PA), die zur Hälfte vom Bund, zur Hälfte von den 50 Gliedstaaten und lokalen Körperschaften finanziert wird.

Die PA ist eine gehobene Fürsorge, die im Jahre 1935 gleichzeitig mit dem *Social Security Act* eingeführt wurde, dem ersten Sozialversicherungsgesetz der USA, das die Altersversicherung und die Arbeitslosenversicherung brachte, später auf die Hinterbliebenen- und die Invalidenversicherung ausgedehnt wurde. Daß die PA den alten und invaliden Personen, die die Anwartschaft auf die Rentenversicherung nicht erfüllt haben, und den Blinden eine gehobene Fürsorge zuwendet, wurde bisher von keiner Seite angegriffen.

Hingegen hat die Gewährung der Hilfe für Kinder, die von ihrem Ernährer verlassen worden sind *(Aid to Dependent Children)* zu ärgsten Mißständen geführt, die sich auf den Gebieten der Moral, der Finanzen und sogar der Politik verheerend auswirken. Nichts ist leichter, als aus der allgemeinen Fürsorge in die PA überzuwechseln: der Vater verläßt die Familie, wenn auch oft nur in den Augen der Behörden.