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: 3

Artikel: Aufgabenteilung zwischen öffentlicher Fürsorge und privater Hilfe im Bereich der Flüchtlings- und Asylpolitik

Autor: [s.n.]

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-838346

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: 10.12.2025

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

Aufgabenteilung zwischen öffentlicher Fürsorge und privater Hilfe im Bereich der Flüchtlings- und Asylpolitik

Empfehlung der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge und der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe

1. Einleitung

Ende 1990 hat das Bundesamt für Flüchtlinge einen Bericht über die Perspektiven der Fürsorge in einer künftigen Flüchtlings- und Asylpolitik veröffentlicht. Unter breiter Beteiligung der öffentlichen Fürsorge und der Hilfswerke, welche konsultiert wurden oder in der vorbereitenden Arbeitsgruppe mitgewirkt hatten, wurde ein Bericht erarbeitet, der die Grundsätze, Ziele und Kompetenzordnung einer künftigen Fürsorgepolitik festhält. Entsprechend den darin genannten Leitlinien soll sich die Fürsorgepraxis in den kommenden Jahren weiterentwickeln.

Für die öffentliche Fürsorge und die privaten Hilfswerke stellt sich über diese generellen Überlegungen hinaus heute die Frage, wie sie sich künftig in die wachsenden Aufgaben teilen wollen. Hat die herkömmliche Kompetenzordnung noch Sinn? Wo bedarf es Änderungen und in welcher Richtung? An den meisten Orten, wo Hilfswerke und öffentliche Fürsorge sich in die Aufgaben teilen, ist die Zuordnung im einzelnen das Ergebnis pragmatischen Handelns gewesen. Nicht irgendwelche Konzepte bildeten die Grundlage, sondern die vorhandenen Ressourcen bestimmten, wer was tut.

Längerfristig erscheint es der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge und der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe sinnvoll, dass öffentliche Fürsorge und private Hilfswerke zu einer inhaltlichen Aufgabenteilung finden, welche dem Auftrag, den Stärken und dem Selbstverständnis der jeweiligen Partner besser entspricht. Zu den soeben veröffentlichten Perspektiven gehörte deshalb ein gemeinsames Verständnis der öffentlichen Fürsorge und der Hilfswerke darüber, wie sich die Aufgabenteilung längerfristig entwickeln soll.

Die Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge und die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe sind sich bewusst, dass die Aufgabenteilung zwischen Hilfswerken und öffentlicher Fürsorge auf Vereinbarungen zwischen autonomen Partnern beruht. Vor allem, dass auch Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gebieten zu berücksichtigen sind. Sie allein bestimmen also, wie die Aufgaben verteilt werden. Zudem ist uns bewusst, dass am einen Ort sinnvoll sein kann, was am anderen Ort unzweckmässig ist. Die nachfolgenden Aussagen haben daher den Stellenwert von Empfehlungen. Sie wurden von der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe und der Schweizerischen Konferenz der öffentlichen Fürsorge gemeinsam erarbeitet und sollen überall dort Dienste leisten, wo Hilfswerke und öffentliche Fürsorge bestrebt sind, ihre Aufgabenfelder neu zu bestim-

men oder zu überprüfen. Diese Empfehlungen verstehen sich als Ergänzung zum eingangs erwähnten Bericht.

2. Mögliche Kriterien einer Aufgabenteilung

a) Status

Ein Kriterium für die Aufgabenteilung kann der Status einer Person sein. Anerkannte Flüchtlinge ohne Niederlassung zum Beispiel werden gemäss Asylgesetz von den Hilfswerken betreut, solche mit einer Niederlassung dagegen von der öffentlichen Fürsorge. Asylbewerber, vorläufig Aufgenommene und humanitär geregelte Personen sind in der Fürsorgezuständigkeit der Kantone. Der rechtliche Status bestimmt heute überall dort die Aufgabenteilung zwischen öffentlicher Fürsorge und privater Hilfe, wo nicht vertragliche Vereinbarungen zwischen der öffentlichen Hand und privaten Organisationen getroffen wurden.

Der Status hat als Kriterium den Vorzug, dass er klare Verhältnisse schafft. In den meisten Fällen ist der fremdenrechtliche Status einer Person unumstritten. Konflikte über Zuständigkeiten oder finanzielle Verantwortlichkeiten sind daher verhältnismässig selten oder lassen sich leicht entscheiden. Das Statuskriterium hat dagegen den grossen Nachteil, dass es der Betreuungspraxis zuwenig Rechnung trägt und vor allem durch die Integrationsbemühungen einen künstlichen Schnitt macht. Die Probleme der Flüchtlinge ohne Niederlassung beispielsweise sind nicht grundlegend zu unterscheiden von jenen, die die Niederlassung gerade erhalten haben. Ebensowenig besteht ein Unterschied zwischen einem Asylbewerber, der seit Jahren auf einen Asylentscheid wartet, und einem vorläufig Aufgenommenen. Auch zwischen einem anerkannten Flüchtling und einer Person, deren Wegweisung nicht vollzogen werden kann, besteht oft kaum ein Unterschied vor allem, wenn sie z.B. aus dem gleichen Land stammen. Personen mit ähnlichen Problemen fallen somit oft in unterschiedliche Zuständigkeiten. Dies verhindert vielfach eine sachgerechte Hilfe, einen effizienten Mitteleinsatz und den Aufbau spezialisierter Beratungsdienste und Projekte für Personengruppen mit gleichgelagerten Problemen.

b) Sachzusammenhänge

Denkbar und an manchen Orten praktiziert wird eine Aufgabenteilung nach dem Kriterium der Sachzusammenhänge. Dort etwa, wo die Delegation der gesamten fürsorgerischen Aufgaben an private Organisationen erfolgt ist, wurde das Kriterium des Sachzusammmenhangs aller Fürsorgefragen für Flüchtlinge und Asylbewerber als Grundlage für die Entscheidung gewählt. Ansatzweise wird heute darüber hinaus vermehrt versucht, durch Projekte und spezifische Beratungsdienste Leistungen für Personengruppen zu erbringen, welche zwar einen unterschiedlichen Status, jedoch sehr ähnliche Probleme haben. Der Vorteil des Sachzusammenhangs als Kriterium: Es lässt sich vermehrt eine an den Problemen und nicht am Status orientierte Hilfe aufbauen. Ausgangspunkt der Arbeit sind unabhängig vom Status die Integra-

tionsbedürfnisse des Menschen, seine Schwierigkeiten und des Integrationsauftrages seitens der Gesellschaft. Ein problemlösungsorientierter Ansatz entspricht eher dem heutigen Fürsorgeverständnis.

Das Kriterium des Sachzusammenhangs hat auch Nachteile: Kompetenzkonflikte, Unklarheiten über die Finanzierungsverantwortung kommen häufiger vor, weil nicht ausschliesslich formale Gesichtspunkte entscheiden, wer zuständig ist, sondern weil zur Bestimmung der Zuständigkeit eine Beurteilung des Sachzusammenhangs erforderlich ist.

c) Grundversorgung und Zusatzleistungen

In verschiedenen Bereichen des Sozialwesens werden Aufgaben zwischen privaten und staatlichen Stellen so verteilt, dass die Grundversorgung letzterer obliegt und Zusatzleistungen durch Private erbracht werden. Diese Aufgabenteilung hat Vorteile, weil sie die Zuständigkeiten klar regelt und meistens auch Sachzusammenhänge berücksichtigt.

Die Fürsorge für Flüchtlinge und Asylsuchende kennt indes kein System von obligatorischen und zusätzlichen Leistungen. Vielmehr besteht nur *eine* Fürsorgeordnung neben der Grundversorgung, der immer auch die Integration obliegt. Ein eingebautes Angebot zusätzlicher privater Leistungen, wie es in früheren Jahrzehnten bestand, gibt es heute nicht mehr in der Flüchtlingshilfe. Ein staatliches System von Zusatzleistungen gibt es nicht. Daher eignet sich das Kriterium Grundversorgung/Zusatzleistung nicht für eine Aufgabenteilung zwischen öffentlicher und privater Hilfe. Eine Aufgabenteilung zwischen materieller Hilfe einerseits und immateriellen zusätzlichen Leistungen in Form von Beratung andererseits widerspricht dem Grundsatz, wonach materielle und immaterielle Hilfen nicht losgelöst voneinander betrachtet werden können, da sie beide demselbem Ziel dienen. Eine Aufgabenteilung entsprechend dieser Trennlinie wäre ebenfalls abzulehnen.

d) Fachkompetenz

Das Kriterium der Fachkompetenz war in der Vergangenheit und ist bis heute bedeutend geblieben für die Aufgabenteilung in der Flüchtlingsfürsorge. Die privaten Organisationen hatten früher wesentlich mehr Erfahrungen im Umgang mit Flüchtlingen als die öffentliche Fürsorge, deren Tätigkeit primär auf Schweizer und auf lokale Verhältnisse ausgerichtet war. Vor allem die interkulturellen Aspekte waren der öffentlichen Fürsorge kaum vertraut. Diese Fachkompetenz war neben der Tradition das wichtigste Argument, welche zur im Asylgesetz geregelten Delegation der Flüchtlingsfürsorge an die Hilfswerke führte.

Die Verhältnisse haben sich seither zum Teil gewandelt. Die öffentliche Fürsorge hat in den letzten Jahren mehr und mehr eigene Erfahrungen mit Asylsuchenden und Flüchtlingen gemacht. Sie hat sich vor allem in städtischen Gebieten professionalisiert und durch eigene Spezialisierungen ihren fachlichen Kompetenzbereich erweitert. Gleichwohl bleiben Unterschiede bestehen. Die Hilfswerke können flexibler über die kommunalen und kantonalen Grenzen hinweg handeln. Sie sind in der Lage, regionale oder nationale

Spezialdienste rasch aufzubauen, dies insbesondere für den Umgang mit speziellen ethnischen Personengruppen.

e) Vorhandene Ressourcen

In der Praxis haben die vorhandenen Ressourcen meistens den Ausschlag für die Aufgabenteilung zwischen öffentlicher Fürsorge und privater Hilfe gegeben. Engpässe bei der öffentlichen Fürsorge, Know-how und Kapazitäten bei den privaten Hilfswerken wurden in pragmatischer Weise berücksichtigt. Die Vorteile dieser Lösung sind offenkundig: Ausgehend von den vorhandenen Mitteln wurden pragmatische Lösungen getroffen. Doppelspurigkeiten konnten vermieden werden. Vorhandene Stärken konnten Schwächen ausgleichen. Nachteile ergeben sich dort, wo nicht nur Aufgaben delegiert wurden, sondern wo die öffentliche Hand sich mit der Delegation auch der Verantwortung für die Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingswesen zu entziehen suchte. Dies erschwerte es der öffentlichen Fürsorge, die erforderlichen eigenen Strukturen in diesem Bereich aufzubauen. Überdies führt eine Arbeitsteilung, die ausschliesslich nach pragmatischen Gesichtspunkten erfolgt, längerfristig für alle Institutionen zu Problemen, weil das Engagement nicht primär auf eigenen Zielsetzungen aufbaut, sondern auf Zufälligkeiten. Angesichts der enormen Zunahme der Aufgaben im Bereich der Fürsorge für Flüchtlinge und Asylsuchende wird dem Kriterium der vorhandenen Ressourcen allerdings auch in Zukunft Bedeutung zukommen.

3. Empfehlungen im einzelnen

a) Grundzuständigkeit

Bei jeder Aufgabenteilung zwischen öffentlicher Fürsorge und Hilfswerken empfiehlt es sich, eine klare Regelung der Grundzuständigkeit für die einzelnen Personen zu treffen. Kompetenzfragen müssen einfach zu beantworten sein, um Konflikte zwischen öffentlicher Fürsorge und Hilfswerken vor allem aber auch um Auseinandersetzungen mit Klienten zu vermeiden. Das Kriterium des Status erfüllt in diesem Zusammenhang weiterhin eine wichtige Funktion.

Die Grundversorgung gehört in das Gebiet der öffentlichen Fürsorge. *Die Grundzuständigkeit sollte daher bei der öffentlichen Fürsorge liegen, die damit ihren gesetzlichen Auftrag erfüllt.* Diese Grundzuständigkeit gilt heute praktisch für alle Zielgruppen im Bereich der Flüchtlings- und Asylpolitik.

Ausgenommen sind nur die anerkannten Flüchtlinge ohne Niederlassung, deren Betreuung den Hilfswerken obliegt. Entsprechend der vorgenannten Empfehlung würde sich allerdings auch eine Übertragung der Grundzuständigkeit für anerkannte Flüchtlinge ohne Niederlassung auf die öffentliche Fürsorge aufdrängen. So lange aber eine anderslautende gesetzliche Regelung gilt und so lange die Problemlast so gross ist, dass auf lange Zeit hinaus eine Aufgabenteilung zwischen öffentlicher Fürsorge und privaten Hilfswerken nötig sein wird, rechtfertigt es sich, die Grundzuständigkeit für diesen

Personenkreis bei den Hilfswerken zu belassen. Der Status sowie die vorhandenen Ressourcen werden auch in Zukunft die Grundkriterien für die Aufgabenteilung im Bereich der Grundzuständigkeit bleiben.

b) Spezifische Integrationsmassnahmen

Dem Bericht über die Perspektiven der Fürsorge liegt die Absicht zugrunde, unabhängig vom Status einer Personengruppe gewisse spezielle Ziele zu formulieren, welche mit der Fürsorge verfolgt werden sollen. Dies gilt sowohl für die materielle Hilfe, welche nach der Aufenthaltsdauer (unabhängig vom Status) gewisse Veränderungen und Verbesserungen erfahren sollen, aber auch für die nicht materiellen Hilfen, welche entsprechend den Integrationsbedürfnissen abgestuft werden sollen.

Um diese Ziele zu erreichen, empfehlen sich neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Hilfswerken und öffentlicher Fürsorge. Die Hilfen an Personengruppen mit ähnlich gelagerten Integrationsproblemen werden an Bedeutung zunehmen. Integrationsprojekte, in Ergänzung zu individuellen Integrationshilfen als Teil der Grundversorgung, sind heute bereits im Aufbau. Darüber hinaus werden langfristig ethnospezifische Beratungsstellen und dauernde Programme erforderlich sein, um die komplexen Probleme des Zusammenlebens von Menschen aus fremden Kulturkreisen mit der einheimischen Wohnbevölkerung zu lösen. Spezialisierte Integrationsangebote werden in Zukunft in wesentlich grösserem Umfange erforderlich sein. Hinsichtlich spezifischer Integrationsmassnahmen empfiehlt sich eine Arbeitsteilung zwischen privaten Institutionen und öffentlicher Hand, welche sich am Kriterium des Sachzusammenhangs und der Fachkompetenz orientiert. Wo die öffentliche Fürsorge nicht in der Lage ist, spezialisierte Dienste aufzubauen, bietet sich eine Arbeitsteilung mit den privaten Institutionen an. Dabei sollte das Kriterium des Sachzusammenhangs und jenes der Fachkompetenz ausschlaggebend sein für die Zuordnung der einzelnen Aufgabenbereiche. Eine Orientierung am Status der einzelnen Personen führt nicht zu sachgerechten Lösungen. Die Situation der hilfebedürftigen Personen und Personengruppen muss Ausgangspunkt der Überlegungen sein.

Für den systematischen Aufbau integrationsfördernder Massnahmen besteht heute keine Konzeption. Nur der Bund leistet explizit Beiträge an integrationsfördernde Projekte und Programme. Angesichts der Grundzuständigkeit der Kantone und Gemeinden für eine grosse Anzahl von Personengruppen, die wie anerkannte Flüchtlinge mit C-Ausweis, vorläufig Aufgenommene oder humanitär geregelte Personen ebenfalls integrationsfördernder Massnahmen bedürfen, wird es in Zukunft unumgänglich sein, dass sich neben dem Bund auch Kantone und Gemeinden an integrationsfördernden Massnahmen beteiligen. Dies kann durch eigene Initiative geschehen oder durch Unterstützung Privater. Bis heute fehlen jedoch die gesetzlichen Grundlagen, um integrationsfördernde Programme, Beratungsdienste oder Projekte zu unterstützen. Impulse sollten hierzu von der Fürsorgedirektorenkonferenz ausgehen.

d) Ausgewogene Belastung der öffentlichen Fürsorge und der Hilfswerke

Der Bericht über die Perspektiven der Fürsorge in einer künftigen Flüchtlings- und Asylpolitik sowie die seither eingetretene Entwicklung machen mit aller Deutlichkeit klar, dass dem Kriterium der vorhandenen Ressourcen weiterhin Bedeutung zukommen wird. Die Zahl der Personen, welche in den nächsten Jahren der Fürsorge und integrationsfördernder Massnahmen bedürfen, dürfte gewaltig anwachsen. Entsprechende Prognosen finden sich im Anhang zum Bericht und sind wohl kaum übertrieben.

Angesichts dieser Entwicklung empfiehlt es sich dringend, dass öffentliche Fürsorge und private Organisationen in einem dauernden Dialog verbleiben mit dem Ziel, die vorhandenen Ressourcen bestmöglich einzusetzen. Ein optimaler Einsatz der Kräfte ist am ehesten gewährleistet, wenn neben dem Kriterium der vorhandenen Ressourcen auch die Sachzusammenhänge berücksichtigt werden. Namentlich was die vorläufig Aufgenommenen (eine Gruppe, die in den nächsten Jahren stark anwachsen könnte) sowie die humanitär Geregelten betrifft, die ähnliche Integrationsprobleme haben wie anerkannte Flüchtlinge, empfehlen sich problemorientierte Absprachen über die Aufgabenteilung zwischen Hilfswerken und öffentlicher Fürsorge.

Konfliktbewältigung durch Zusammenarbeit

Organisation der öffentlichen Fürsorge auf kommunaler und interkommunaler Ebene

Konflikte treten in allen Organisationen auf und sind letztlich nur durch die Zusammenarbeit von Menschen mit Blick auf ein gemeinsames Ziel zu bewältigen. Die öffentliche Fürsorge in der Schweiz gibt dafür (im Positiven wie im Negativen) ein besonderes Anschauungsfeld ab. Zum einen sind die Institutionen der Sozialhilfe von Kanton zu Kanton, ja von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich aufgebaut. Zum anderen ist das gemeinsame, vom Gesetzgeber vorgegebene Ziel meist diffus und interpretationsbedürftig. In praktisch allen Fällen sind jedoch drei Ebenen oder Personengruppen damit beschäftigt, die Leistung der Sozialhilfeorganisation zu optimieren: die politisch gewählten Behörden (als Aufsichts- und Entscheidungsorgane), die Fachleute in Sozialverwaltung und Sozialdiensten (als Gestaltende und Ausführende) sowie die hilfsbedürftigen Klienten (als Kunden, Nachfrager und elementar persönlich Interessierte). In diesem Spannungsfeld wird nicht nur über die Mittel und Wege zur Zielerreichung, sondern auch über das richtige Ziel- und Aufgabenverständnis gestritten.

Das Buch, das auf Beiträgen am Weiterbildungskurs 1990 für Behördemitglieder und Fachleute der öffentlichen Fürsorge fusst, geht den organisatorischen Problemen im schweizerischen Sozialhilfesystem nach und zeigt Lösungsmöglichkeiten zur Bewältigung organisationsimmanenter Konflikte auf. Es richtet sich damit in erster Linie an sozialpolitisch und sozialberaterisch Tätige; die Lektüre wird jedoch für alle, die sich mit Fragen der Verwaltungsorganisation beschäftigen, gewinnbringend sein.

Als Buch erschienen im Verlag Paul Haupt, Bern und Stuttgart, 1991, 126 S., broschiert. Ab sofort erhältlich im Buchhandel für Fr. 29.– (MitarbeiterInnen von Mitgliedeinrichtungen der SKöF erhalten das Buch bei Bestellung via SKöF, Postfach, 3000 Bern 26, Tel. 031/24 40 41, zum Vorzugspreis von Fr. 23.–).