

**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 Flüchtlingspolitik

**Autor:** [s.n.]

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-838353>

### 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:** 06.02.2026

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

# Strategie in der Flüchtlingspolitik

*Unlängst wurde vom Bundesamt für Flüchtlingshilfe ein Bericht mit dem Titel «Perspektiven der Fürsorge in einer zukünftigen Flüchtlings- und Asylpolitik unseres Landes» veröffentlicht. Die SKöF hat bei der Konzeption dieser Strategie aktiv mitgearbeitet. Wir möchten an dieser Stelle die wesentlichen Thesen dieser Studie publizieren. Sie kann beim Bundesamt für Flüchtlinge in Bern bezogen werden.*

*p.sch.*

## Die heutige Fürsorgeordnung

### *Fürsorgeordnung im allgemeinen*

Fürsorge ist die organisierte Hilfstätigkeit zugunsten von Personen und Personengruppen in schwierigen Lebenslagen, die oft mit sozialen, materiellen und/oder psychischen Notsituationen verbunden sind. Sie wird auch Sozialhilfe genannt und als öffentliche Fürsorge von den Kantonen und Gemeinden bzw. als private Fürsorge von kirchlichen und privaten Hilfswerken geleistet.

Die Bundesgesetzgebung in der Schweiz kennt (von Ausnahmen abgesehen) keine materiellen Rechtsnormen zur Fürsorge. Die öffentliche Fürsorge fußt auf der Bundesverfassung; die Zuständigkeit der Staatsorgane wird durch das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) geregelt, dessen Revision gegenwärtig in den eidgenössischen Räten anhängig ist.

Jeder Kanton kennt ein eigenes Fürsorge- bzw. Sozialhilfegesetz, das jeweils unter anderem die Zuständigkeiten auf dem Kantonsgebiet, die Aufgaben der Entscheidungsträger, die Finanzierung sowie Rechtsmittel und Rechtswege regelt.

Für den Flüchtlings- und Asylbereich gelten die kantonalen Rechtsnormen insoweit, als der Bund im Rahmen der Asylgesetzgebung keine abweichenden Vorschriften erlässt.

### *Die Aufgaben der Kantone und Gemeinden*

Die Kantone sind gemäss Bundesverfassung, ZUG und ihren eigenen Gesetzen dafür verantwortlich,

- allen Menschen (auch blossen Aufenthaltern) in ihrem Kantonsgebiet menschenwürdige Lebensverhältnisse zu gewährleisten (Grundsatz der existenzsichernden Solidarität),
- die wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit von hilfsbedürftigen Menschen zu fördern (Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe bzw. Verpflichtung zur Sozialberatung),
- dem Abgleiten von Personen oder Bevölkerungsgruppen in die Not und der Verarmung entgegenzuwirken (Grundsatz der Vorbeugung/Prävention).

Viele Kantone überantworten diese Aufgaben den Gemeinden, in welchen politisch gewählte Behörden oberste Entscheidungsträger sind und vielerorts Sozialdienste bzw. Sozialämter als Anlauf- und Beratungsstellen dienen. Teilweise werden einzelne Aufgaben von den Kantonen oder Gemeinden auch an anerkannte private Hilfswerke delegiert, die in der entsprechenden Region über die nötige Infrastruktur verfügen.

Aus dem Flüchtlings- und Asylbereich sind den öffentlichen Fürsorgeorganen in den letzten Jahren neue und zum Teil ungewohnte Aufgaben erwachsen:

- Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen hat es mit sich gebracht, dass die Kantone sowohl für die praktische Durchführung als auch finanziell zuständig geworden sind für die Fürsorge an anerkannte Flüchtlinge mit Niederlassungsbewilligung.
- Die Versorgung (Nahrung, Kleidung, Obdach etc.) und Beratung von in die Schweiz einreisenden Asylbewerbern beschäftigt die kantonalen und kommunalen Fürsorgeorgane in den letzten Jahren zunehmend; dabei handelt es sich, solange die Betroffenen erst kurze Zeit hier weilen, um eine ungewöhnliche Fürsorgeaufgabe, können doch die Prinzipien der Hilfe zur Selbsthilfe und der Prävention infolge der grossen Zahl von Hilfsbedürftigen und der Bedingungen des Asylverfahrens kaum Anwendung finden.

### *Fürsorgeverständnis im Wandel*

Entgegen einer in der Bevölkerung noch stark verbreiteten Auffassung betreibt die moderne öffentliche und private Fürsorge keine Versorgungspolitik mehr, die früher darauf ausgerichtet war, Menschen sowohl im materiellen wie im übertragenen Sinne zu versorgen und damit auch eine gewisse moralische Erziehung zu verbinden. Das in der Nachkriegszeit entwickelte und heute auch politisch anerkannte Fürsorgeverständnis zielt im Sinne der allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen über die Sozialhilfe und der Prinzipien der professionellen Sozialarbeit auf die optimale persönliche und wirtschaftliche Selbständigkeit des einzelnen Menschen innerhalb der Gemeinschaft und Gesellschaft. Fürsorge hat damit einen eigentlichen Integrationsauftrag, dem allerdings persönliche, wirtschaftliche oder politische Schranken gesetzt sein können (z. B. aus politischen Gründen bei Asylbewerbern).

Die Fürsorge wirkt daher per Definition anziehend auf viele integrationsbedürftige Menschen. Bei der Gruppe der Asylbewerber besteht die schwierige Aufgabe darin, dem primären Auftrag der materiellen Versorgung und der Angewöhnung gerecht zu werden, ohne dadurch eine besondere Attraktivität auf Einreisewillige auszuüben. Die Fürsorgearbeit der letzten Jahre hat in diesem Punkt vielerorts tragfähige Kompromisslösungen hervorgebracht. Es ist nicht primär ein Ziel der Fürsorge, ein Instrument der Abschreckung von Einreisewilligen zu sein. Mit dem Auftrag der Angewöhnung von Asylbewerbern und der optimalen Integration von langfristig in der Schweiz verbleibenden Ausländern aus anderen Kulturkreisen ist auch die Aufgabe verbunden, Wege und Techniken zur Bewältigung des Kulturrelikts zu finden. Entsprechende Lösungsversuche müssen dabei immer auf beiden Seiten ansetzen, bei den Fremden und bei den Einheimischen.

## **Spezielle Ziele und Grundsätze bei den einzelnen Zielgruppen**

### ***Asylbewerber***

Bei dieser Gruppe wird eine erste Phase von 6 Monaten (innerhalb der ein vollziehbarer Entscheid vorliegen sollte) von einer zweiten Phase, in der der berufliche Eingliederungsprozess erfahrungsgemäss anläuft, unterschieden.

In der ersten Phase sind die Grundleistungen für alle gleich. In der zweiten Phase soll die Hilfeleistung der individuellen Situation der Bedürftigen angepasst werden.

#### a) Ziele und Grundsätze

Sowohl in der ersten wie in der zweiten Phase:

- Die Fürsorgetätigkeit soll weder eine spätere Rückkehr in die Heimat noch einen eventuell notwendigen, länger dauernden Aufenthalt in unserem Land erschweren.
- Die Fürsorgetätigkeit soll eine Angewöhnung an die Verhältnisse in der Schweiz fördern.
- Die materielle Hilfe beschränkt sich auf die Existenzsicherung. Die allgemeine Zielsetzung der Fürsorgetätigkeit wird damit relativiert.
- Allen Asylbewerbern soll eine Rückkehr- und Ausreiseberatung zur Verfügung stehen.

#### **Erwerbstätigkeit**

Während der ersten Phase unterliegen die Asylbewerber einem dreimonatigen Arbeitsverbot, das im Einzelfall auf 6 Monate ausgedehnt werden kann, sofern in den ersten 3 Monaten ein erstinstanzlicher negativer Entscheid ergangen ist. Im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik soll die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nach Ablauf des Arbeitsverbots gefördert werden, um zu vermeiden, dass der Gesuchsteller passiv und abhängig von staatlichen Leistungen bleibt.

#### **Beschäftigung**

Wo Erwerbstätigkeit nicht möglich ist, fördern der Bund und die Kantone gemeinnützige Beschäftigungsprogramme.

In der ersten Phase können die in Kollektivunterkünften lebenden Asylbewerber im Rahmen von solchen Programmen mit über die allgemeine Mithilfe im Kollektivhaushalt hinausgehenden Einrichtungs-, Renovations- oder Umgebungsarbeiten oder im Rahmen von gemeinnützigen Arbeitseinsätzen beschäftigt werden. Der Bund legt fest, unter welchen Voraussetzungen er die Durchführung von offiziellen Beschäftigungsprogrammen fördert.

#### **Unterbringungsformen**

Kollektivunterkünfte eignen sich für die Unterbringung der Asylbewerber nach ihrer Ankunft in der Schweiz.

Im Gegensatz dazu sollten Asylbewerber, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen, in der Regel und, soweit möglich, in individuellen Unterkünften untergebracht werden.

Während der zweiten Phase sollten die Asylbewerber im allgemeinen in individuellen Unterkünften oder in kleinen Kollektivunterkünften (Foyers) untergebracht werden. Sofern ein Asylbewerber wieder fürsorgeabhängig wird oder wo Platz vorhanden ist und der Betrieb dies erlaubt, kann er in ein Zentrum zurückkehren.

Wo auf Kantons- und Gemeindestufe eine Unterbringungsnot besteht, kann der Bund Kollektivunterkünfte finanzieren.

### Materielle Hilfe

Während der ersten Phase sollten sich die finanziellen Fürsorgeleistungen darauf beschränken, das Existenzminimum sicherzustellen. Die folgenden Grundsätze werden empfohlen:

- Die Leistungen werden für alle gleich festgesetzt, und der Umfang dieser Leistungen muss sich auf das Lebensnotwendige beschränken.
- Wenn immer möglich sollten die Leistungen in Form von Sachleistungen erfolgen.
- Die medizinische Grundversorgung ist zu gewährleisten.

Während der zweiten Phase, sofern das Verfahren nach 6 Monaten noch nicht abgeschlossen ist, sollten die Fürsorgeleistungen in folgendem Sinn leicht angepasst werden:

Die Höhe der Leistungen wird von Fall zu Fall gemäss allgemein anerkannten Richtlinien für Unterhalt und Taschengeld sowie gemäss den äusseren Umständen der konkreten Situation festgelegt; die Leistungen bleiben auf die Existenzsicherung beschränkt und werden in Naturalien oder in bar ausgerichtet; die notwendige medizinische Behandlung ist sichergestellt.

### Immaterielle Hilfe

Während der ersten Phase kann die Hilfe allgemeine Grundinformationen über die Lebensverhältnisse in der Schweiz sowie Angewöhnungskurse, die Sprachausbildung, Informationen zum Verfahrensablauf, Beratung in Fragen des täglichen Lebens und für eine allfällige Rückkehr umfassen.

Während der zweiten Phase umfasst die Hilfe auch psychosoziale Beratung und allenfalls spezielle Angewöhnungskurse für besondere Gruppen.

### Besondere Gruppen

#### Schulpflichtige Kinder

Art und Zeitpunkt der Einschulung von Kindern aus Asylbewerberfamilien geben vielerorts Probleme auf. Das verfassungsmässige Recht auf unentgeltlichen Primarunterricht gilt auch für Asylbewerber. Es muss jedoch den Umständen und dem Verfahrensstadium entsprechend interpretiert werden. Die Einschulung hat in der Regel innert drei Monaten seit der Einreise zu erfolgen. Diese Frist kann auf sechs Monate ausgedehnt werden, wenn inzwischen ein negativer erstinstanzlicher Entscheid vorliegt oder wenn die Familie noch im Durchgangsheim weilt, d.h. noch keinen festen Wohnort zugewiesen erhalten hat.

## **Unbegleitete Minderjährige**

Für minderjährige Asylbewerber, die nicht von ihren Eltern oder anderen nahen Verwandten begleitet werden, sind von Rechts wegen vormundschaftliche Massnahmen zu treffen.

Langfristig ist eine Vormundschaft gemäss Art. 368 ZGB zu errichten. Für die erste Fürsorgephase bzw. solange die Verweildauer in der Schweiz noch nicht absehbar ist, darf hingegen eine Vertretungsbeistandschaft gemäss Art. 392 Ziff. 3 ZGB als ausreichend erachtet werden.

Unbegleitete Minderjährige, die das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, werden nach Möglichkeit bei Verwandten oder sonst in einer familienähnlichen Situation untergebracht. Bund und Kantone bemühen sich in diesen Fällen um eine besonders rasche Verfahrensabwicklung.

## **Auszubildende Jugendliche**

Jugendlichen kann eine berufliche Ausbildung gewährt werden. Längerfristige Lehrverträge sind nur sinnvoll, wenn Grund zur Annahme besteht, dass die Lehre bis zum Abschluss des Verfahrens absolviert werden kann.

## **Therapiebedürftige**

Akut Therapiebedürftige sind der entsprechenden Behandlung zuzuführen. Langfristige Therapien sind in Absprache mit den zuständigen Bundesstellen vorzunehmen. Insbesondere bei Psychischkranken wird eine beschleunigte Abwicklung des Verfahrens angestrebt, um den Fürsorgeorganen die Planung der Hilfe zu ermöglichen und die Situation der Betroffenen so rasch als möglich zu stabilisieren.

## **Dissoziale**

Asylbewerber, welche die allgemein akzeptierten Regeln des Zusammenlebens ständig und in einer der Gemeinschaft abträglichen Weise verletzen, können den zuständigen Kantons- und Bundesinstanzen gemeldet werden, damit ihr Gesuch beschleunigt behandelt werden kann.

## *Zusammenfassende Darstellung*

<i>Betroffene Personen</i>	<i>Charakteristika der materiellen Hilfe (Grundsatz, Ziele)</i>	<i>Charakteristika der immateriellen Hilfe (Grundsatz, Ziele)</i>	<i>Vergleichbar mit Hilfe an andere Teile der Bevölkerung</i>
Asylbewerber bis 6 Monate nach der Einreise (Phase 1)	Deckung des lebensnotwendigen Bedarfs im Sinn stereotyper Versorgung (wo mögl. in Naturalien)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Angewöhnung</li> <li>– Einführung</li> <li>– Alltagsberatung (für alle gleich)</li> </ul>	nein
Asylbewerber ab dem 7. Monat ihres Aufenthaltes (Phase 2)	Existenzsicherung mit durch äussere Umstände bedingter Individualisierung (Bar-geld oder Naturalien)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– spezielle Angewöhnung</li> <li>– allg. Sozialberatung</li> <li>– spez. Alltagsberatung</li> </ul>	ja, z.B. mit Ausländern, die nicht langfristig in der Schweiz verbleiben

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)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- spezielle Angewöhnung</li> <li>- allg. Sozialberatung</li> <li>- spez. Alltagsberatung</li> <li>- beschränkte Integrationshilfen</li> </ul>	ja, z.B. mit Ausländern, die nicht langfristig in der Schweiz verbleiben
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vorl. Aufgenommene mit Jahresaufenthaltsbewilligung</li> <li>- Jahresaufenthalter aus humanitären Gründen</li> <li>- Anerkannte Flüchtlinge</li> </ul>	Existenzsicherung nach individuellem Bedarf mit dem Ziel langfristiger persönlicher und wirtschaftlicher Eigenständigkeit (Bargeldhilfen nach allgemein anerkannten Richtlinien)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- spez. psychosoziale Beratung</li> <li>- Integrationshilfen</li> <li>- ethnospzifische Beratung</li> <li>- gezielte, professionelle Verbesserung der sozialen Situation</li> </ul>	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