

**Zeitschrift:** Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO  
**Herausgeber:** Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS  
**Band:** 113 (2016)  
**Heft:** 1

**Artikel:** "Wir sind mit einer enormen Diversität konfrontiert"  
**Autor:** Amarelle, Cesla  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-840094>

#### **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:** 12.01.2026

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

# «Wir sind mit einer enormen Diversität konfrontiert»

Die Migrationsexpertin Cesla Amarelle erforscht und entwickelt Konzepte zum Umgang mit Migranten. Sie fordert eine Rückbesinnung auf den Kern des gesellschaftlichen Zusammenhalts und Strukturen, die es erlauben, dass sich die Bürger wieder vermehrt solidarisches Verhalten aneignen können.

**Frau Amarelle, das Jahr 2015 war stark geprägt von der Flüchtlingskrise. Weshalb ist es innert kurzer Zeit zu einem derartigen Ansturm von Menschen auf Europa gekommen?**

Die Zahl der Flüchtlinge aus dem Nahen Osten ist sprunghaft angestiegen, von zwei auf rund viereinhalb Millionen. Hinzu kommen 7,5 Millionen intern Vertriebene. Allein im Jahr 2015 sind eine Million Menschen nach Europa gekommen, teilweise auf sehr gefährlichen Routen, mindestens 3500 von ihnen sind auf dem Weg nach Europa gestorben oder verschwunden. Das alles ist sehr besorgniserregend.

**Was hat den sprunghaften Anstieg der Flüchtlingszahlen ausgelöst?**

Die Nachbarländer von Syrien und dem Irak, etwa Jordanien und der Libanon, sind an die Grenzen ihrer Aufnahmefähigkeit gestossen. Nach fünf Jahren Krise sehen die Flüchtlinge in diesen Ländern für ihre Familien keine Zukunftschancen mehr. Europa ist zum attraktivsten Ziel für diese Flüchtlinge geworden.

**Wie beurteilen Sie die Lage in Afrika?**

In Afrika haben wir es mit einer Mischung von einer grossen humanitären Krise mit verschiedenen Krisenherden und allgemein mit einer zunehmenden Mobilität zu tun. Es kommen Kriegsvertriebene, aber auch Menschen, die sich aus wirtschaftlichen Gründen den Flüchtlingsströmen anschliessen.

**Die europäischen Staaten wählen sehr unterschiedliche Strategien im Umgang mit den eintreffenden Flüchtlingen. Lassen sich diese Strategien aus Sicht des Migrationsrechts typisieren?**

Das Hauptproblem sind die grossen Unterschiede im Asylrecht der verschiedenen Länder. Diese wirken sich immer auch auf

die umliegenden Länder aus: Während beispielsweise Deutschland Afghanen nicht als Flüchtlinge anerkennt, haben wir hier in der Schweiz viele Afghanen, die ein Asylgesuch stellen. Das europäische Asylrecht muss unbedingt vereinheitlicht werden. Die einzige gemeinsame Grundlage bildet das Abkommen von Dublin. Unter den einzelnen Ländern ist Ungarn das grösste Problem. Dort wurde im letzten August das Asylrecht so abgeändert, dass es nun nicht mehr europäischem Recht entspricht.

**Schweden galt lange Zeit als Vorbild für die Aufnahme von Flüchtlingen. Nun ist dieses Konzept offenbar an seine Grenzen gestossen. Weshalb?**

Schweden ist mehr als andere Länder mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen konfrontiert. Eigentlich funktioniert das schwedische System gut, aber es gibt zunehmend grosse Spannungen in der Bevölkerung. Mit einheitlichen Gesetzen und geeigneten Instrumenten und Massnahmen lassen sich in Europa eine Million Flüchtlinge integrieren.

**Wenn diese Million da ist, was dann?**

Grundsätzlich gilt es, Diskussionen über Obergrenzen der Aufnahmefähigkeit zu vermeiden. Entscheidend ist der Flüchtlingsstatus der betroffenen Personen. Gleichzeitig braucht es aber auch bessere Kontrollen

an den Aussengrenzen der EU. Dort muss genau abgeklärt werden, ob jemand Anspruch auf internationalen Schutz hat. Menschen, die aus rein wirtschaftlichen Gründen in das vermeintliche Eldorado Europa reisen wollen, müssen sich hingegen den ökonomischen Realitäten und den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes stellen.

**Wie beurteilen Sie die Massnahmen, die die Schweiz getroffen hat?**

Die Neustrukturierung des Asylbereichs hat viel zur Verbesserung der Situation beigetragen: Die Asylzentren sind besser organisiert, es wurden zusätzliche Unterkünfte geschaffen, und die Verfahren wurden beschleunigt, wodurch die Asylsuchenden die Bundeszentren früher wieder verlassen können und weitere Asylsuchende aufgenommen werden können. Ein Problem ist hingegen die Unterbringung und die Finanzierung danach. Die Zahl der Aufnahmestätte wurde unter dem damaligen Justizminister Christoph Blocher von 40 000 auf 10 000 reduziert. Angesichts der aktuellen strukturellen Krise haben wir hier ein echtes Problem. Eine positive Massnahme ist dafür, dass im Rahmen des Integrationsprojekts des Bundes und als Reaktion auf die Masseneinwanderungsinitiative die Abgabe von zehn Prozent auf dem Bruttolohn von Asylbewerbern und Schutzbedürftigen abgeschafft wird. Im Grossen und Ganzen reichen solche kleinere Massnahmen aber nie aus, um die immensen Herausforderungen im Asylbereich zu bewältigen.

**«Das europäische Asylrecht muss unbedingt vereinheitlicht werden.»**

**Die SKOS hat in einem Diskussionspapier alle involvierten Kreise dazu aufgerufen, gemeinsam dazu beizutragen, Flüchtlinge möglichst schnell in den Arbeitsmarkt zu integrieren.**

Der Aufruf der SKOS zielt in die richtige Richtung. Die Arbeitsintegration ist derzeit die grosse Herausforderung. Sie zu



bewältigen, ist absolut zentral. Die Asylsuchenden müssen von Beginn weg arbeiten können, damit die Integration besser funktioniert. Wenn sie zuerst die Sprache lernen müssen und dann eine berufliche Ausbildung machen sollen, um danach eine Stelle zu suchen, geht zu viel Zeit verloren. Das Lernen kann parallel erfolgen.

**Sehen Sie auch Probleme beim Ansatz der SKOS?**

Ein Teil dieser Leute ist gut ausgebildet, ein Teil sind Analphabeten. Man muss sich also bewusst sein, das man mit sehr unterschiedlichen Bildungsniveaus konfrontiert ist. Diese Uneinheitlichkeit bedingt je nach Situation unterschiedliche spezifische Rahmen für die Integration.

**Ist die Verpflichtung von Flüchtlingen zur beruflichen Qualifizierung aus Sicht der Menschenrechte zulässig?**

Wenn es keine medizinische Begründung gibt, die dagegen spricht, ja. Es ist völlig normal, dass man von einem gesunden Flüchtling verlangen kann, sich zu integrieren. Das Modell funktioniert aber nicht bei allen gleich gut. Traumatisierte Menschen durchleben eine Periode, in der sie zuerst einmal zu sich zurückfinden müssen, und bei einigen hört dieser Prozess nie mehr auf. Sie können nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden. Auch für diese Menschen braucht es spezifische, der Situation angepasste Angebote.

**Haben wir die in der Schweiz?**

Für die Frage, wie die verschiedenen Massnahmen zweckmäßig organisiert werden sollen, lohnt sich ein Blick nach Deutschland. Die Integrationszentren in den grossen Städten werden neben den Arbeitsvermittlungszentren angesiedelt. So wird der Integrationsprozess räumlich unterstützt: Man kann am gleichen Ort →

## «Integration ist ein permanenter Prozess, der nicht damit aufhört, dass jemand die Schweizer Nationalität annimmt.»

→ einen Sprachkurs besuchen oder auf die Arbeitsvermittlung gehen. Für die Schweiz sind solche Modelle interessant. Natürlich kostet die dazu notwendige Restrukturierung etwas, aber wenn sie zweckmässig ist und bessere Integrationserfolge bewirkt, lohnt sich das.

### Wie schätzen Sie die Wirksamkeit der Armutspolitik des Bundes ein?

Es gibt noch grosse Lücken, und solange der Bund die Armutsbekämpfung als eine

Aufgabe der Kantone begreift, wird das auch so bleiben. In der Deutschschweiz beispielsweise gibt es immer noch Kantone, die über kein wirksames Lastenausgleichssystem verfügen. Dies ist ein Hindernis für sozialpolitische Fortschritte, zum Beispiel für die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien, für die Entwicklung der Integrationsmassnahmen oder für den Kampf gegen die Schwelleneffekte, den die SKOS seit langem thematisiert. Natürlich kann der Bund die Einführung von besse-

ren Lastenausgleichsmechanismen nicht durchsetzen, aber er kann das fördern. Er muss sich gleichzeitig auch darum kümmern, verbindliche Auflagen zu machen, zum Beispiel über ein Rahmengesetz, und sich dafür einsetzen, dass die Sozialrechnung besser und solidarischer aufgeteilt wird.

### Wie beurteilen Sie die Arbeit der SKOS? Tut die SKOS das Richtige?

Die Bestrebungen, die Sozialhilfleistungen so weit wie möglich zu harmonisieren, sind ein wichtiger Bestandteil der Armutsbekämpfung. Und in Anbetracht dessen, dass der Bund über kein wirkliches Instrument zur Armutsbekämpfung verfügt, hat die SKOS sowieso eine grundlegende Rolle. Ohne die SKOS gäbe es auch keinen Ausgleich zwischen der frankophonen Schweiz und der Deutschschweiz und zwischen den Städten und den ländlichen Gebieten. Gerade bei Fragen des Ausgleichs geht es immer auch ein wenig um den nationalen Zusammenhalt.

### Mit welchen Fragen beschäftigt sich das Zentrum für Migrationsrecht, an dem Sie einen Lehrstuhl besetzen?

Wir arbeiten an einem nationalen Forschungsprojekt, in dessen Rahmen wir nach Wegen und Lösungen suchen, mit denen sich die Migrationsströme besser lenken lassen. Flüchtlingskrisen und die Globalisierung unseres Lebens sind dabei zentrale Herausforderungen. Wir versu-



### CESLA AMARELLE

Cesla Amarelle ist Rechtsprofessorin am Zentrum für Migrationsrecht der Universität Neuenburg und Nationalrätin für den Kanton Waadt. In der Legislatur 2012–2015 hat sie als Präsidentin der Staatspolitischen Kommission u.a. die Revision des Asylgesetzes mitgeprägt. Cesla Amarelle ist seit November 2012 Vize-Präsidentin der SP Frauen Schweiz. Sie wohnt in Yverdon-les-Bains.



Bilder: Béatrice Devènes



chen auch, die Migrationsthematik allgemein verständlich zu machen: Damit die Leute auf Migrationsthemen nicht reflexartig mit Ablehnung reagieren, müssen sie die Umstände besser begreifen. Migration ist eine Tatsache. Man kann davor die Augen verschliessen oder man kann sich mit den Herausforderungen auseinandersetzen und nach guten Lösungen suchen.

**Sie haben das Projekt «Unity and Diversity in Cohesion: The Concept of Integration in a Changing World» mitentwickelt. Worum geht es bei diesem Konzept?**

Bei der Integration sind wir heute mit einer enormen Diversität konfrontiert. Früher, in den 1970er-Jahren beispielsweise, funktionierte die Integration viel einfacher: Da kam ein junger Italiener in eine Schulklass mit 24 Schweizer Kindern. Er war katholisch und hatte einen ähnlichen kulturellen Hintergrund wie die anderen Kinder. Heute kommen zugewanderte Kinder in kulturell stark durchmischte Schulklassen mit vielen Migrantenkindern und binationalen Schweizer Kindern. Handelt es sich noch um ein Kind, dessen Eltern nicht lesen und schreiben können, dann stellen sich für die Integration doch ganz andere Herausforderungen. Davor dürfen wir die Augen nicht verschliessen, wir brauchen neue Konzepte. Gleichzeitig ist auch der nationale Zusammenhalt ein zentraler Aspekt. Die Gemeinschaft muss den Wert und den Kern unseres Zusammenhalts kennen, damit auch in Zukunft alle am gleichen Strick ziehen. Und die Leute, die zu uns kommen, müssen verstehen, dass Integration etwas Gegenseitiges

ist, aber dass sie mehr leisten müssen als jene, die bereits hier sind.

**Mit welchem Rezept wird das funktionieren?**

Das Rezept besteht aus einer Kombination intelligenter Massnahmen. Die Leute, die zu uns kommen, müssen sehr schnell begreifen, was ihr Anteil an der Integrationsarbeit ist und was von ihnen verlangt wird. Die Behörden ihrerseits müssen wissen, wie man eine Massenintegration reibungslos organisiert, wie man Hunderte von Personen in eine Gemeinde integriert. Die Bürger müssen sich wieder vermehrt solidarisches Verhalten aneignen können. Im Asylbereich wurden viele Aufgaben dem Staat übertragen. Derzeit besteht die gleiche Tendenz bei der Integration. Man muss sich fragen, wie die menschliche Solidarität unter diesen Bedingungen noch ihren Platz findet. Man sollte deshalb nicht alles dem Staat übertragen. Die Bürgerinnen und Bürger müssen sich persönlich engagieren können, beispielsweise in Projekten wie «un village, une famille».

**Sie wohnen in Yverdon, einer Stadt mit einem hohen Anteil an Migranten. Wie funktioniert bei Ihnen das Zusammenleben zwischen den Einheimischen und der Migrationsbevölkerung?**

Im Kanton Waadt gibt es viele Gemeinden mit einem hohen Ausländeranteil. Das Zusammenleben funktioniert im Grossen und Ganzem sehr gut. Die Ausländerinnen und Ausländer sind unter sich sehr gut orga-

nisiert, es gibt die Gemeinschaften der Kosovaren, der Kurden, der Portugiesen usw. In Yverdon werden jeweils am Samstagmorgen so genannte Checkpoints organisiert, an denen Migranten sich beraten lassen können. Neben dem dichten Netz von Vereinigungen haben auch die Kirchen und die Akteure mit erzieherischem Auftrag eine wichtige Funktion. Die gesellschaftliche Teilhabe, die Citoyenneté, ist ein weiteres wichtiges Element. Im Kanton Waadt sind Migranten auf kommunaler Ebene stimm- und wahlberechtigt. Und auch hier spielen die diversen Migrantenvereinigungen eine wichtige Rolle. Integration ist ein permanenter Prozess, der nicht damit aufhört, dass jemand die Schweizer Nationalität annimmt.

**Sie setzen sich aus Überzeugung für Migranten ein. Gibt es da manchmal Situationen, wo Ihr Herz und die Juris tin in Ihnen in Konflikt stehen?**

Allerdings. Das Asyl- und das Ausländerrecht sind sehr streng und ich wurde bei der Ausarbeitung der Bestimmungen oft überstimmt. Für die Sans-Papiers ist die Situation besonders hart. Es gibt mittlerweile Sans-Papiers, die seit drei Generationen in der Schweiz leben. Das sind doch längst Schweizer, aber man betrachtet sie weiter als Rechtslose. In solchen Situationen gerate ich schon in ein Dilemma zwischen dem, was die Rechtsprechung verlangt, und dem, was das Herz für richtig hält.

Das Gespräch führte  
**Michael Fritschi**