

# "Eigenverantwortung der Flüchtlinge fördern" : Erster Bericht über die Integration der anerkannten Flüchtlinge

Autor(en): **Martin, Gerlind**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO**

Band (Jahr): **99 (2002)**

Heft 1

PDF erstellt am: **11.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-840301>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## «Eigenverantwortung der Flüchtlinge fördern»

### Erster Bericht über die Integration der anerkannten Flüchtlinge

*Der Erste Bericht über die «Integration der anerkannten Flüchtlinge» zeigt, welche Behörden und Stellen am Integrationsprozess für anerkannte Flüchtlinge beteiligt sind und listet die wichtigsten Instrumente zur Integrationsförderung auf. Aufgrund dieser Bestandesaufnahme hat das Bundesamt für Flüchtlinge Massnahmen beschlossen zur «Stärkung der Eigenverantwortlichkeit und Initiative von Flüchtlingen». Der Sozialhilfe wirft der Bericht vor, sie habe Passivität und Fürsorgeabhängigkeit der Flüchtlinge zur Folge. Gefordert wird ein Sozialhilfesystem, das die spezifische Situation anerkannter Flüchtlinge berücksichtige.*

«Als Bericht von externen Sachverständigen liefert er erstmals eine umfassende Aufstellung über die im Integrationsprozess für anerkannte Flüchtlinge beteiligten Behörden und Stellen und eine Bestandesaufnahme der wichtigsten Instrumente zur Integrationsförderung», halten die Verantwortlichen des BFF einleitend fest. Das Bundesamt für Flüchtlinge ist Auftraggeber dieses Ersten Berichtes zur Integration von anerkannten Flüchtlingen in der Schweiz. Erstellt haben ihn Sabine Schoch und Bertrand Cottet von der Schweizerischen Flüchtlingshilfe. Gleich zu Beginn seiner «Beurteilung» schränkt das BFF allerdings ein: «Aussagen über den Stand der Integration der anerkannten Flüchtlinge in der Schweiz konnten wegen der unzureichenden Datenlage nicht erwartet werden; der soziodemographische Überblick gibt jedoch wichtige Eckdaten.»

#### Prioritäre Massnahmen des BFF

Aufgrund der von den VerfasserInnen präsentierten Erkenntnisse und Per-

spektiven zieht das BFF «strategische und operative Schlussfolgerungen» und hält fest: Die von den AutorInnen und der Begleitgruppe aufgelisteten 20 Empfehlungen «können als Grundlagen für sozialpolitisches Handeln herangezogen werden». Prioritäten setzt das BFF in folgenden fünf Bereichen:

**Koordination und Information:** Der Bericht stellt fest, dass die Zusammenarbeit der am Integrationsprozess beteiligten Stellen unzureichend ist und dass den Flüchtlingen die nötigen Informationen fehlen, um den Integrationsprozess mitgestalten zu können.

Das BFF erklärt diese Defizite mit dem Fehlen von Informationskonzepten: «Die gesamte Problematik der Integrationsförderung für Flüchtlinge und alle involvierten Akteure müssen erfasst, dokumentiert und koordiniert werden.» Dazu sei eine Vernetzung der betreffenden Akteure auf den Stufen Bund, Kantone und Gemeinden nötig. Ausserdem müssten auf jeder Stufe eine für die Koordination geeignete Stelle bestimmt sowie umfassende Informationskonzepte erarbeitet werden. Inskünftig will das BFF jedem positiven Asylentscheid an einen Flüchtling ein aufgrund der neuesten Erkenntnisse überarbeitetes Merkblatt beilegen.

**Statistische Grundlagen und Controlling:** Der Bericht konstatiert eine unbefriedigende Datenlage in Bezug auf Flüchtlinge: Es fehle ein statistisches Gesamtkonzept, ausserdem würden wichtige Merkmale (z.B. Ausbildung, Fremdsprachenkenntnisse, im Rahmen des Familiennachzugs anerkannte Flüchtlinge) nicht erfasst. So sei es nicht möglich, ein für die Beurteilung der Integrations-

förderung unerlässliches soziodemographisches Profil der anerkannten Flüchtlinge zu erstellen. Ferner fordern die AutorInnen, es müssten Evaluationsinstrumente entwickelt und einheitlich in allen Kantonen angewandt werden.

Das BFF will bei der Neukonzipierung der integrierten Ausländerstatistik die Erfassungsmerkmale im Sinne des Berichtes anpassen. Zudem soll die Statistik der SozialhilfeempfängerInnen auf die Personen des Asylbereichs ausgeweitet werden. Das Controlling im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe werde breit thematisiert, hält das BFF mit Verweis auf entsprechende Neuerungen in bereits revidierten Sozialhilfegesetzen fest. Eine Arbeitsgruppe des BFF werde zusammen mit den Kantonen die Grundlagen für ein «wirkungsorientiertes Controlling im Bereich der Sozialhilfe für Flüchtlinge weiter entwickeln».

**Berufliche Eingliederung:** Der Bericht macht deutlich, dass der beruflichen Eingliederung im Integrationsprozess eine Schlüsselrolle zukommt. Positiv beurteilt werden die beruflichen Integrationskurse sowie Berufspraktika, die nicht selten zu einer Anstellung führten. Bemängelt wird, die Integrationsmassnahmen der Sozialhilfe seien schlecht abgestimmt mit den arbeitsmarktlichen Massnahmen der Arbeitslosenversicherung.

Das BFF bestätigt, dass «ein rascher Zugang zu einem Arbeitsplatz weitere nachhaltige Integrationsschritte nach sich ziehen» könne. Für viele Flüchtlinge sei der Einstieg in den Arbeitsmarkt jedoch mit einem beruflichen Abstieg verbunden und der Lohn für Familien oft nicht existenzsichernd. Deshalb betont das BFF, «dass die Integrationshilfe auch bei Vorliegen eines Arbeitsplatzes weiter andauern und berufliche Qualifizierungs- und Ausbildungsmassnahmen einleiten soll».

### Junge, aber unterbeschäftigte Bevölkerungsgruppe

Heute leben in der Schweiz

- 25'521 Flüchtlinge mit Asyl – 11'627 Frauen und 13'894 Männer
- 540 Flüchtlinge mit einer vorläufigen Aufnahme (F-Bewilligung) – 221 Frauen und 319 Männer.

Von den **Flüchtlingen mit Asyl** haben

- 80 Prozent eine Niederlassungsbewilligung (C-Bewilligung) – 9'241 Frauen und 11'180 Männer
- 20 Prozent eine Jahresaufenthaltsbewilligung (B-Bewilligung) – 2'386 Frauen und 2'714 Männer.

Für Flüchtlinge mit einer B-Bewilligung sieht das Asylgesetz verschiedene Integrationshilfen vor.

Von den **Flüchtlingen mit B-Bewilligung** sind

- 33 Prozent unter 18jährig
- 12 Prozent 18-24jährig
- 39 Prozent 25-39jährig
- 13 Prozent 40-54jährig.

Von den über 18jährigen Flüchtlingen mit B-Bewilligung sind

- 34 Prozent erwerbstätig (3'394 Personen)

Von den 25-39jährigen Flüchtlingen mit B-Bewilligung hatten Ende 2000

- 60 Prozent keine Anstellung (1'290 Personen).

Unter den Flüchtlingen mit B- und C-Bewilligung beträgt die Erwerbsquote 42 Prozent, bei der ständigen Wohnbevölkerung liegt sie bei 82 Prozent. *gem*

Voraussetzung seien Vernetzung und verstärkte Zusammenarbeit der zuständigen Stellen. Nötig seien zudem Anpassungen der kantonalen Stipendienordnungen, da die heutigen Regelungen Verzögerungen bewirkten und häufig völlig unzulänglich für die besondere Ausgangslage von Flüchtlingen seien.

**Sprachförderung und Finanzierung:** «Die Mittel für den Erwerb einer Landessprache reichen bezogen auf spezifi-

sche Zielgruppen nicht aus», stellen die AutorInnen fest.

Das BFF seinerseits gibt sich zurückhaltend: Es gewinne aus dem Bericht die Erkenntnis, dass das Ziel – «Eine Landessprache so zu verstehen und sich darin so verständigen zu können, dass die Beteiligung am sozialen Leben im Allgemeinen und die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im Besonderen möglich ist» – «in der Regel» erreicht werden könne. Allerdings würden die besonderen Lebensumstände zahlreicher Flüchtlinge sowie Mängel auf der Angebotsseite Schwierigkeiten bereiten. Das BFF will die Formen und Kosten der Sprachförderung (pauschal 3'332 Franken) überprüfen.

**Traumatisierte Flüchtlinge:** Laut vorsichtigen Schätzungen, so die AutorInnen, wurden rund ein Viertel der in der Schweiz lebenden anerkannten Flüchtlinge systematisch gefoltert. Wenn zudem andere traumatische Kriegs-, Verfolgungs- oder Fluchterlebnisse miteinbezogen und Folter weiter definiert würden, vergrössere sich dieser Anteil noch einmal wesentlich. Die aktuell vorhandenen Therapiemöglichkeiten seien aber sehr beschränkt und würden dem Bedarf nicht gerecht.

Das BFF schreibt dazu, die bisherige Unterstützung von Einrichtungen für traumatisierte Flüchtlinge «kann und soll verstärkt werden». Dies umso mehr, als die gesetzlichen Grundlagen diese Unterstützung nicht mehr ausschliesslich auf Flüchtlinge beschränkten, sondern neu den Einbezug aller traumatisierter und psychisch kranker Personen des Asylbereichs ermöglichten. Das BFF ergänzt die Analyse der AutorInnen mit der Feststellung, es fehle nicht nur in der allgemeinen Gesundheitsversorgung (wie im Bericht moniert) am nötigen Fachwissen zur Behandlung und Betreuung traumatisierter Personen aus

dem Asylbereich, auch die zuständigen Asylbehörden würden nicht über das erforderliche Wissen und die nötige Erfahrung verfügen. Nötig sei ein gesamtgesellschaftlicher Ansatz, um die nötige Professionalität im gesamten Asylverfahren zu gewährleisten, schreibt das BFF.

### Sozialhilfe führt zu Passivität

Im Bereich Sozialhilfe stellen die AutorInnen und ihre Begleitgruppe fest, dass «die bisherige Ausgestaltung der Sozialhilfe Passivität und den Verbleib in der Fürsorgeabhängigkeit zur Folge hatte; erforderlich ist jedoch eine Sozialhilfe als Laufbahn- und Integrationsberatung, welche eine grössere Eigenverantwortung der Flüchtlinge fördern müsste». Dafür machen sie eine Reihe von «Dysfunktionen oder Mechanismen» verantwortlich, welche die Partizipation und die Übernahme von Eigenverantwortung der Flüchtlinge im Integrationsprozess störten:

**Ungenügende Information** der Flüchtlinge zum Sozialhilfebereich und zu den geltenden Bestimmungen. «Vor allem werden den Anspruchsberechtigten die Informationen über Rechte und Pflichten der Flüchtlinge nicht systematisch und klar mitgeteilt.»

**Verwirrung** zwischen finanziellen Leistungen und sozialer Beratung: Dass die gleiche Stelle und im allgemeinen dieselbe Person für die Aufstellung des Budgets und die soziale Beratung zuständig sei, stifte Verwirrung. Die BezügerInnen würden den SozialarbeiterInnen eine «Einschätzungsmacht über das Budget» zuschreiben und befürchten, ihre Aussagen oder ihr Verhalten könnten negative Folgen haben auf die Budgeterstellung. Das könne zu einem unterwürfigen und angepassten Verhalten der BezügerInnen führen, um die grösstmögliche finanzielle Unterstützung zu erhalten.

Eine solche Entwicklung verhindere eine Vertrauensbeziehung und schade der konstruktiven Zusammenarbeit.

**Vielfalt der Akteure:** Manchmal sei die Zahl der «Personen oder Schalter», an die ein Flüchtling sich wenden müsse, sehr hoch. Zudem erhielten die Flüchtlinge von den verschiedenen Akteuren (Hilfswerke, kantonale Sozialdienste, Gemeinde, RAV) voneinander abweichende Informationen. «Diese Situation verstärkt das Gefühl der Ohnmacht und Abhängigkeit.»

**Ungenügende Anpassung des Sozialhilfesystems an spezifische Bedürfnisse:** Die Sozialhilfe sei für viele anerkannte Flüchtlinge die «Eingangspforte» in die Schweiz und in ihr Wirtschaftssystem – und damit der Normalfall. Ganz im Gegensatz zur Situation der anderen SozialhilfeempfängerInnen, die sich nach beruflichen Misserfolgen an die Sozialhilfe wenden müssten. «Ein flüchtlingsspezifisches Sozialwesen müsste, um die Eigenverantwortung der Flüchtlinge zu stärken, in erster Linie Mittel zur Behandlung von allfälligen posttraumatischen Belastungen und zum Verständnis der Funktionsweise der Aufnahmegesellschaft bereitstellen», schreiben die AutorInnen.

#### «Eigenverantwortung fördern – Abhängigkeit vermeiden»

So lautet die Empfehlung 17 denn: «Die Eigenverantwortung der Flüchtlinge ist zu fördern und ihre Abhängigkeit vom Sozialhilfesystem zu vermeiden.» Damit verbunden werden folgende Forderungen: Den Flüchtlingen ist ein durchschnittlicher Total-Pauschalbetrag – ohne Verhandlung von einer unabhängigen Stelle festgelegt – direkt zu überweisen; Sozial-

arbeiterInnen sollten keinen Einfluss haben auf die Bestimmung dieser Unterstützungspauschale.

Die Sozialarbeit muss sich in Richtung Integrationsberatung entwickeln.

Durch eine neue Ausgestaltung der Sozialhilfe sollten die Chancen und die Motivation der BezügerInnen erhöht werden, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen. Neue Unterstützungsmodelle mit finanziellen Anreizen müssen die spezifische Situation von Flüchtlingen berücksichtigen und dürfen nicht mit Sanktionen verbunden sein.

Die Information der Flüchtlinge über Sozialsystem, Sozialhilfebestimmungen, Rechte und Pflichten aller Akteure muss systematisch erfolgen, sobald sie den Flüchtlingsstatus erhalten haben. Die wichtigen Dokumente sollten in die am meisten vertretenen Sprachen der Flüchtlinge übersetzt werden. *Gerlind Martin*

#### Begleitgruppe

Die AutorInnen des Berichtes zur Integration anerkannter Flüchtlinge arbeiteten nach eigenen Angaben eng mit einer Begleitgruppe zusammen. Diese bestand aus neun Flüchtlingen – eine Frau, acht Männer – mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung aus Tschad, Rwanda, Burundi, Äthiopien, Tunesien, Kosova, türkisch Kurdistan sowie einer vorläufig aufgenommenen Person aus Äthiopien. Die AutorInnen sind sich bewusst, dass diese Gruppe nicht repräsentativ ist für die Gesamtheit der Flüchtlinge in der Schweiz. Doch die Auswahl der Mitglieder sei schwierig gewesen, mussten sie doch eine Landessprache beherrschen und fähig sein, das Integrationssystem der Schweiz zu beurteilen. Die Rolle als Fachperson erfordere zudem ein Profil, dem vor allem Intellektuelle entsprächen, was sich in der Ausbildung der mitarbeitenden Flüchtlinge widerspiegle. *gem*

Hrsg.: Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), Sabine Schoch, Bertrand Cottet: Integration der anerkannten Flüchtlinge. Bericht 2001. Im Auftrag des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF). Gesamtbericht Kurzfassung. Bezug: BFF, Quellenweg 6, 3003 Bern-Wabern; oder Tel. 031/325 85 45, [www.bff.admin.ch](http://www.bff.admin.ch). Schweizerische Flüchtlingshilfe, Tel. 032/370 75 75, [www.sfh-osar.ch](http://www.sfh-osar.ch)