Zeitschrift: Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO

Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS

Band: 101 (2004)

Heft: 3

Artikel: Integration : ein "magischer" Begriff : Flüchtlinge zwischen Sozialhilfe, Paragraphen und Ämtern

Autor: Boillat, Valerie / Faschon, Christiane

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-839506

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: 13.07.2025

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

Integration – ein «magischer» Begriff

Flüchtlinge zwischen Sozialhilfe, Paragraphen und Ämtern

Die Frage, wie die Integration der Flüchtlinge aussehen soll, wer wofür die Verantwortung trägt und wer wofür zu bezahlen hat, bietet einigen Diskussionsstoff. Vor allem in Zeiten der Sparübungen steigt der Druck auf die Beteiligten. Valerie Boillat, Leiterin des Bereichs Integration bei der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, hat sich dazu geäussert.

A. Definition der Integration: Sprache, Werte, Kultur. Exkurs

«Integration ist in der Schweiz ein «magischer» Begriff. Viele glauben, ein Rezept zu haben und sind gleichzeitig überfragt, was darunter zu verstehen ist», erklärt Valerie Boillat lebhaft. Aber mit dem Artikel 25a des ANAG (Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer) und der im Jahr 2000 in Kraft getretenen Verordung über die Integration der Ausländer liegt eine Definition vor. Weitere wichtige Schritte sind im neuen AuG (Ausländergesetz) enthalten, die zum ersten Mal auf Bundesebene die Ziele und Grundsätze der Integrationspolitik konkretisiert.

In der Botschaft zum AuG heisst es, die Integration sei als gegenseitiger Prozess zu verstehen; die Bereitschaft der Ausländer, sich zu integrieren, steht aber klar im Vordergrund. Definitionen sind das eine, die Realität das andere. In diesem Bereich arbeiten unterschiedliche Akteure: drei Bundesdepartemente (EJPD, EDI, EVD), Bundesämter wie BfF, IMES, Seco, Kantone und Gemeinden, Kommissionen wie die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA), die Flüchtlingskommission (EKF) oder die Kommission gegen Rassismus (EKR), Private und Hilfswerke, Kirchen und die Sozialhilfe. «Es besteht ein grosser Handlungsbedarf an Koordination», betont Boillat. Wer in diesem Bereich was zu tun und zu verantworten hat, ist nicht immer leicht zu eruieren. Der Bund, wie es in Botschaften zum AuG und zur Teilrevision des Asylgesetzes zu lesen ist, hätte eine strategische Koordinationsrolle. Doch die Tendenz zu Globalpauschalen könnte gerade diese Rolle schwächen, befürchtet Boillat.

Der Bund ist davon überzeugt, dass die Integration einen gemeinsamen Wertekonsens braucht. Das heisst, dass auch für Flüchtlinge gewisse Werte verbindlich sind. Integration brauche eine Gesellschaft, die sich ihrer Identität sicher sei, um entspannt mit den «Fremden» umzugehen, betont Boillat. Sie nennt als Beispiel die USA. Dieses Land gehe in diesem Bereich selbstsicher vor, weil seine Werte weltweit verbreitet sind (Idee des «Meltingpot», der alles absorbiert). Die Schweiz hingegen lebe bereits mit 4 Landeskulturen und sei entsprechend verunsichert. Hier würden Fremde schnell als Bedrohung empfunden, zumal in Zeiten von Verteilkämpfen. Integration bedeute auch bereit zu sein, sich mit seinem eigenen Bild auseinander zu setzen.

Das Ganze sei historisch zu verstehen, erklärt die Historikerin. «Erst nach dem 1. Weltkrieg wurde die Freizügigkeit aufgehoben, 1917 wurde die Fremdenpolizei gegründet. Dann kam der zweite Weltkrieg, der die Grenze der sogenann-

ten humanitären Tradition der Schweiz an den Tag brachte. In Sache Aufnahme war vom «Dauerasyl» keine Rede. Das gleiche galt für die Arbeitsmigranten. Später kamen die Flüchtlinge der 70iger und 80iger Jahre aus kommunistischen Ländern und waren hier mehr oder weniger willkommen. Erst in den 90igern sprach man von einem Integrationsbedarf. Und hier schwanken wir immer wieder zwischen dem Anspruch an Integration und Assimilation.»

B. Sozialämter als Integrationshelfer

Flüchtlinge sind von Migranten, die als Arbeitskräfte in die Schweiz immigriert sind, zu unterscheiden. Die Flüchtlinge haben oft eine sehr gute Ausbildung, doch werden ihre Diplome hier selten anerkannt. Das führt dazu, dass sie einen tiefen sozialen Abstieg in der Schweiz erleben. Dazu kommen Fälle von Traumatisierung und Folter. Anerkannte Flüchtlinge bekommen nach einem manchmal langen Verfahren die Anerkennung und erst dann kommen sie in den Genuss von Integrationsförderungsmassnahmen. Während der Zeit als Asyl Suchende sind die Möglichkeiten, Arbeit in ihrem früheren Bereich zu finden, sehr beschränkt. Je nach Kanton sind die Regeln des Zugangs zum Arbeitsmarkt unterschiedlich (in der Regel gilt ein Arbeitsverbot von drei Monaten, mit möglicher Verlängerung von drei weiteren Monaten und Restriktion bei einigen Branchen wie der Hotellerie). Einige Kantone organisieren trotzdem Sprachkurse für die Asyl Suchenden, sie versuchen die Integration bereits in der Aufnahmephase zu fördern.

Wenn Flüchtlinge vor der Annerkennung ihres Asylgesuches gearbeitet haben, geschieht dies oft in Branchen mit niedrigen Löhnen. Das Einkommen ist nicht ausreichend, um eine Familie durchzubringen. Deshalb sind auch erwerbstätige anerkannte Flüchtlinge sehr oft von der Sozialhilfe abhängig. Erfahrungsgemäss brauchen rund 80 Prozent deshalb eine teilweise oder vollständige Unterstützung von den Sozialämtern.

Als Teil des Mandats des BfF hat die SFH im Jahr 2001 einen umfassenden Bericht über die Integration der Flüchtlinge vorgelegt. Er bietet eine Bestandsaufnahme an und ist weiterhin aktuell. Die Herausforderungen, Probleme und Chancen der Integration der Flüchtlinge, die von den Autoren Sabine Schoch und Bertrand Cottet beschrieben werden, haben das BfF dazu veranlasst, die Bereiche der Sozialhilfe oder des Spracherwerbs näher zu überprüfen. Die SFH freue sich, zusammen mit dem BfF diese Themen noch weiter zu diskutieren, erklärt Boillat. «Unser Team Integration in der SFH umfasst fünf Mitarbeitende, davon kommen zwei aus dem Bereich der Sozialarbeit. Deren Blickpunkt ist sehr wichtig für unsere Arbeit.»

«Im Alltag sind in erster Linie die Sozialhilfeämter für die Integration der Flüchtlinge verantwortlich. Sie bieten ihnen einerseits die finanzielle Hilfe, aber auch Unterstützung für die berufliche Eingliederung», berichtet Boillat. «Die Sozialhilfestellen sind eine Drehscheibe der gesamten Integrationsförderung, deshalb ist der Kontakt mit dem Sozialhilfesystem ein wesentlicher Faktor im «parcours de vie» der Flüchtlinge».

C. Komplexe Bewilligungen

Die Ansprechpartnerin sieht in der Komplexität der Aufenthaltsbewilligungen eine weitere Hürde für die Integra-

tion von Leuten aus dem Asylbereich. «Die berufliche Integration wird wahrscheinlich noch erschwert, weil auf kantonaler Ebene die Arbeitgeber mit den anzuwendenden Paragraphen des betreffenden Status' ihres Arbeitnehmers zum Teil überfordert sind. In diesem Kontext haben wir mit der künftigen Regelung der «Aufnahme aus humanitären Gründen» viel zu gewinnen. Sie sieht eine bessere Rechtsstellung und einen verbesserten Zugang zum Arbeitmarkt für Personen vor, bei denen der Bund die Wegweisung für unzulässig oder unzumutbar hält. Diese Regelung ist in der Revision des AsylG vorgesehen; es ist also zu hoffen, dass sie im Parlament eine Mehrheit findet.»

D. Beispiel Sprache

Alle Beteiligten sind sich einig, dass die Sprache ein wichtiger Integrationspunkt ist. Die Sprache zu lernen ist für Flüchtlinge sehr wichtig, doch gerade in der Deutschschweiz besonders schwierig. Gelernt wird Hochdeutsch, gesprochen wird Dialekt. Dieser wirke sehr exklusiv und grenze aus, zumal sich Schweizerinnen und Schweizer oft ungern in Hochdeutsch mündlich ausdrücken, sagt Boillat.

Anerkannte Flüchtlinge erhalten spezifische Förderungensmassnahmen für ihre soziale und berufliche Integration, wie zum Beispiel das von der SFH koordinierte Integrationsprogramm (siehe Kasten). Unter anderem ist eine Sprachpauschale von 3400 Franken vorgesehen, die es jeder Person ab 16 mit B-Bewilligung erlaubt, Kurse zu besuchen. Allerdings sei in der Schweiz dieser Betrag nicht an einen Standart gekoppelt, die Ziele seien nicht definiert. Der Bund habe zu wenig Aufsichtsfunktion in diesem Bereich. So werde das Geld je nach Kanton unterschiedlich verwendet, bedauert Boillat. In Deutschland zum Beispiel sei ein Minimum von 630 Sprachstunden vorgegeben, um das Niveau B1 des Europäischen Sprachenportfolios (ESP) zu erreichen.

E. Partizipation

Valérie Boillat betont die Bedeutung der politischen Rechte und der Einbürgerungspolitik. Vor allem in den Westschweiz sind einige Kantone fortschrittlich in Sachen politischer Partizipation der AusländerInnen. Zwar sind die Bedingungen wie immer im Föderalismus unterschiedlich, aber für die Fachfrau bilden sie konstruktive Wege zur Integration. Die letzte Studie des Bundesamtes für Statistik im Jahr 2003 hat gezeigt, dass die Schweiz einen Anteil von 21, 6% AusländerInnen hat (Asylbereich 4,1% aller AusländerInnen, 1,2% der Gesamtbevölkerung). Fast ein Viertel (23,6%) aller AusländerInnen ist in der Schweiz Geboren und mehr als ein Drittel (35,8%) aller im Ausland geborenen hält sich seit mindestens 15 Jahren in der Schweiz auf. Die Revision des Einbürgerungsrechtes wird diese Situation berücksichtigen müssen. Boillat bedauert, dass Personen aus dem Asylbereich wenig davon profitieren werden, denn erst mit einer B-Bewilligung ist es möglich ein Einbürgerungsgesuch zu stellen.

Christiane Faschon

Valerie Boillat ist seit August 2003 Leiterin des Bereichs Integration bei der Schweizerichen Flüchtlingshilfe (SFH). Die Historikerin war wissenschaftliche Mitarbeiterin der Bergier-Kommission sowie persönliche Mitarbeiterin von Alt-Bundesrätin Ruth Dreifuss.

Integrationsprojekte der SFH

Im Jahr 2000 erhielt die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH den Auftrag, geeignete Integrationsprojekte einzurichten. Das Parlament sprach dafür einen Kredit von 4 Millionen Franken für Personen mit Aufenhaltserlaubnis B, in selten Fällen C oder für vorläufig aufgenommene Asyl Suchende. 75 Prozent des Geldes werden für die berufliche Integration ausgegeben (Sprachkurse, soziale Integration), 25 Prozent gehen an Projekte für Kinder und junge Erwachsene sowie an Frauen- und Elternarbeit.

Die Projekte sind auf Zentren wie Zürich, Genf und Bern konzentriert sowie auf Regionen, in denen sich Flüchtlinge aufhalten. In den Jahren 2001 bis 2004 haben zusätzlich Projekte in Soleure, Neuenburg und im Tessin profitiert. 2001 wurden 42, 2002 35, 2003 32 und 2004 34 Projekte finaziert, davon 60% in der Deutschschweiz und 25% in der Romandie.

Die Bedürfnisse der TeilnehmerInnen werden von der SFH analysiert. Nur Vorschläge, die beim Zielpublikum auch auf Interesse stossen, werden berücksichtigt. Die SFH hat mit TrägerInnen Evaluationsinstrumente für die Projekte und Indikatoren festgelegt, um den erreichten Grad an Integration messen zu können. Ausserdem haben die Experten der SFH alle Projekte besucht.

Auftragsgemäss soll die SFH auch Berichte zuhanden des Bundesamtes für Flüchtlinge über den Stand der Projekte liefern. Der Bericht von 2001 war eine «Auslegeordnung», es wurde dort eine Liste von Empfehlungen formuliert, unter anderem zum Problem der Anerkennung von Diplomen. Der Schwerpunkt sollte nach unserer Meinung auf die praktischen Fähigkeiten der Betroffenen und nicht auf deren Zeugnisse gelegt werden. So sollen Angebote zugunsten von Müttern, Hausfrauen und Jugendlichen ausgebaut werden. Fast die Hälfte der anerkannten Flüchtlinge (gesamthaft ca. 25'000, 80% mit C-Bewilligung, 5000 mit B-Bewilligung) gehört in diese Kategorien. Auch wenn sich die berufliche Integration als Schlüsselfaktor der Integration erweist, genügt sie alleine nicht. Es müssen besondere Anstrengungen unternommen werden, um eine gute Ausbildung der Jugendlichen zu gewährleisten. Doch auch die Frauen, die für deren Erziehung verantwortlich sind, müssen qualifiziert werden. Ausserdem sind Ressourcen für die Behandlung von traumatisierten Personen zur Verfügung zu stellen.

Das Team Integration wird unter anderm von einer Kommission von Flüchtlingen beraten. Sie besteht aus 20 Mitgliedern, welche die wichtigsten Flüchtlingsgruppen repräsentieren. Wir möchten, dass diese Institution als Gesprächspartnerin für politische Diskussionen auf eidgenössischer und kantonaler Ebene dient.

In unserem Team sind Isabelle Durrer und Véronique Polito für die Prüfung und Weiterverfolgung der Projekte, Sabine Schoch, Autorin des Berichts von 2001, für die Grundlagenarbeit und Serge Houmard für Evaluationsfragen zuständig.

Valerie Boillat, Leiterin des Bereichs Integration bei der Schweizerischen Flüchtlingshilfe

Informationen: *http://www.fluechtlingshilfe.ch, u. a. das Reglement für die Finanzierung von Integrationsprojekten: http://www.fluechtlingshilfe.ch/ftpupload/d/projekte/reglement.pdf*