

Lisa Marie Borrelli,
Stefanie Kurt,
Nora Ratzmann (Hg.)



**SOZIAL-
POLITIK UND
MIGRATIONS-
KONTROLLE**

Gemeinsamkeiten und Unterschiede
in Deutschland, Österreich
und der Schweiz

[transcript] Gesellschaft der **U**nterschiede

Lisa Marie Borrelli, Stefanie Kurt, Nora Ratzmann (Hg.)
Sozialpolitik und Migrationskontrolle

Lisa Marie Borrelli (Dr. rer. soc.) ist Professorin für Sozialpolitik am Institut für Soziale Arbeit der HES-SO Valais/Wallis. Als promovierte Soziologin und habilitierte Kulturanthropologin interessieren sie Themen wie Rechtssoziologie und Staatsanthropologie an der Schnittstelle zu Street-Level Bureaucracy, Migration und Gewalt, welche sie durch qualitative Studien beforscht. Ihr Fokus liegt dabei auf Europa.

Stefanie Kurt (Dr. iur.) ist ordentliche Professorin am Institut für Soziale Arbeit der HES-SO Valais/Wallis. Die Rechtswissenschaftlerin mit den Schwerpunkten Migration, Integration, Religion und Menschenrechte befasst sich in ihrer Forschung mit den Schnittstellen zwischen Recht, Sozialarbeit und Sozialpolitik, wobei der Schwerpunkt auf Migration, Staatsbürgerschaft, Integrationspolitik und Grundrechten in der Schweiz und in Europa liegt.

Nora Ratzmann (Dr.) ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) und leitet seit Juli 2022 verschiedene Forschungsprojekte zu Fragen von Ankommen und Integration in Deutschland, u.a. aus der Perspektive Geflüchteter aus der Ukraine, sowie der aufnehmenden Kommunen, Schwerpunkt ihrer Arbeit sind dabei die Aushaltungsprozesse von Migrant:innen und ihren Bedarfen mit staatlichen Institutionen, und Fragen der externen wie internen Migrationskontrolle.

Lisa Marie Borrelli, Stefanie Kurt, Nora Ratzmann (Hg.)

Sozialpolitik und Migrationskontrolle

Gemeinsamkeiten und Unterschiede in Deutschland, Österreich und der Schweiz

[transcript]

Die Open-Access-Ausgabe wird publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://dnb.dnb.de/> abrufbar.



Dieses Werk ist unter der Creative-Commons-Lizenz BY-NC-ND 4.0 lizenziert. Für die ausformulierten Lizenzbedingungen besuchen Sie bitte die URL <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>.

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z.B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

2026 © Lisa Marie Borrelli, Stefanie Kurt, Nora Ratzmann (Hg.)

transcript Verlag | Hermannstraße 26 | D-33602 Bielefeld | live@transcript-verlag.de

Umschlaggestaltung: Kordula Röckenhaus

Druck: Elanders Waiblingen GmbH, Waiblingen

<https://doi.org/10.14361/9783839478943>

Print-ISBN: 978-3-8376-8290-8 | PDF-ISBN: 978-3-8394-7894-3

Buchreihen-ISSN: 2702-9271 | Buchreihen-eISSN: 2702-928X

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Inhalt

Einleitung

Danksagungen 11

Einleitung

Lisa Marie Borrelli, Stefanie Kurt, Nora Ratzmann 13

Deutschland

Deutsche Sozialpolitik in der Praxis

Zwischen Unterstützung und Migrationskontrolle

Nora Ratzmann, Lea Giulia Reiß und Cecilia Bruzelius 23

(Keine) Wege aus der Duldung

Das Verhältnis von Arbeitsmarktpolitik und Ordnungspolitik am Beispiel
der Bleiberechtsregelungen

Simon Goebel 43

Migrationskontrolle durch die Herstellung von Unterstützungswürdigkeit in Bezug auf soziale Leistungen

Christine Barwick-Gross 67

Sichern, Aktivieren, Verbannen

Aspekte des aktuellen Sozial(staats)regimes in Deutschland

Lisa Riedner 85

»Gesundheit für alle?«

Zu den Möglichkeiten und Grenzen inklusiver Ansätze im Bereich
Gesundheitsversorgung für nicht-krankenversicherte Migrant:innen
in Deutschland

Ilker Ataç, Maren Kirchhoff und Sarah Alexandra Hensen 103

Österreich

**Ökonomische Ausbeutung, diskriminierende Abwehr
und einseitige Integrationsforderungen**

Regulierung und Kontrolle von Arbeits- und Fluchtmigration
im konservativen Wohlfahrtsstaat am Beispiel Österreich

Roland Atzmüller und Alban Knecht 127

EU-Migrant:innen und Zugehörigkeitspolitiken in Österreich

Interne Migrationskontrolle im Zusammenspiel von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik

Anita Heindlmaier 151

**Wenn grenzüberschreitende Mobilität und Sprachkenntnisse den Zugang
zu sozialer Sicherheit erschweren**

Fallstudien aus Österreich

Clara Holzinger, Elisabeth Scheibelhofer und Anna-Katharina Draxl 169

Zwischen Abschreckung und Widerstand

Sozialleistungskürzungen und Inhaftierung als Instrumente der Abschreckung
gegenüber abgelehnten Asylbewerber:innen in Österreich

Ilker Ataç 189

Wohnen für (fast) alle

Grenzpraktiken in der kommunalen Wohnungspolitik und Wohnungslosenhilfe
der Stadt Wien

Adrienne Homberger und Simon Güntner 207

Schweiz

Die Asylpolitik als »Einfallstor« für Sozialabbau und Autoritarismus?

Zeitgeschichtliche Überlegungen am Beispiel der Schweiz (und den USA)

Jonathan Alexander Pärli 227

Praktiken der Sozialdienste gegenüber armutsbetroffenen, ausländischen Personen

Stefanie Kurt und Lisa Marie Borrelli 259

Kommunale Vorstöße zur Existenzsicherung für alle

Notwendig oder unzulässige Umgehung der Migrationskontrolle?

Melanie Studer 279

Einstellungen zu Migration und Sozialpolitik

Mia K. Gandenberger und Alyssa M. Taylor 301

Schlussbemerkungen

Schlussbemerkungen

Lisa Marie Borrelli, Stefanie Kurt, Nora Ratzmann 327

Begriffserklärungen 333

Übersicht Autor:innen 343

Einleitung

Danksagungen

Die Herausgeberinnen danken namentlich und herzlich allen Autor:innen, die durch ihre Beiträge und ihre Mitarbeit an den Begriffserklärungen den vorliegenden Sammelband erst möglich machten.

Lisa Marie Borrelli, Stefanie Kurt und Nora Ratzmann haben den vorliegenden Sammelband gemeinsam geplant, die Einleitung und die Schlussbemerkungen gemeinschaftlich geschrieben und die Beiträge in den Länderkontexten editiert. Entsprechend wählten die Autorinnen eine alphabetische Reihenfolge der Namensnennung. Alle drei sind Erstherausgeberinnen.

Dieser Sammelband wurde durch folgende Institutionen unterstützt (alphabetische Reihenfolge):

- Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM), Berlin, Deutschland
- Nationaler Forschungsschwerpunkt »nccr – on the move«, Schweizerischer Nationalfonds, Gesuchsnummer 51NF40-182897 und 51NF40-205605.
- HES-SO Valais-Wallis, Institut für Soziale Arbeit, Siders/Sierre, Schweiz



Einleitung

Lisa Marie Borrelli, Stefanie Kurt, Nora Ratzmann

Der vorliegende Sammelband greift die Verschränkung von Migrationskontrolle und Sozialpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz auf; ein Thema mit zunehmender politischer wie gesellschaftlicher Brisanz, welches von stetigen rechtlichen Veränderungen der Rahmenbedingungen für die Umsetzungspraxis begleitet wird. Dabei steuert das nationale Migrationsrecht grundsätzlich die Einreise, den Aufenthalt und den Verlust eines Aufenthaltsrechts von ausländischen Personen und ist dabei auch geprägt durch internationale und europäische Vorgaben. Auf internationaler Ebene gilt beispielsweise das Völkerrecht, welches allen Personen, damit unter anderem auch Migrant:innen, grundlegende Menschenrechte wie (in Kriegssituationen) humanitären Schutz zuspricht. Auch das internationale Flüchtlingsrecht ist von Relevanz, welches Staaten verpflichtet, betroffenen Personen in bestimmten Situationen einen rechtlichen Schutzstatus zu gewähren.

Auf europäischer Ebene strukturieren sozial- und migrationspolitische Vorgaben der Europäischen Union (EU), wie die europäischen Mitgliedstaaten, zum Beispiel Deutschland und Österreich, Mobilität und Migration innerhalb der EU organisieren sollten. Unter anderem regelt das Schengener Abkommen die Grenzfreiheit im Personen- und Güterverkehr (Europäische Freizügigkeit). Die Schweiz dagegen ist nicht Mitglied der EU, aber Teil der Europäischen Freihandelszone (sogenannter Schengen-Mitgliedstaat) und hat das Schengener Abkommen übernommen sowie mit der EU bilaterale Verträge im Bereich Personen- und Güterverkehr geschlossen, wodurch auch sie an gewisse Vorgaben der Europäischen Union gebunden ist. Die Umsetzung internationaler Politiken und europäischer Richtlinien erfolgt dabei auf nationaler Ebene, wo sie mit nationalstaatlichen Migrationsgesetzgebungen zu Asyl und Aufenthalt koexistieren. In föderal organisierten Staaten, wie dies in unseren Länderstudien zu Deutschland, Österreich und der Schweiz der Fall ist, werden nationale Gesetzgebungen dabei nicht nur regional und

lokal umgesetzt. Stattdessen haben diese regionalen und lokalen Stellen (z.B. Behörden) der politischen Umsetzung auch teils eigenständige Kompetenzen im Mehrebenensystem, welche die jeweiligen Umsetzungspraktiken vervielfältigen.

Schlussendlich beeinflusst und formt die nationalstaatliche Sozialpolitik, oft als letzte staatliche finanzielle Sicherung für armutsbetroffene Personen beschrieben, das Migrationsrecht und greift dabei in jenes ein und wird gleichzeitig ebenso von nationalem Migrationsrecht beeinflusst. So sind Einreise, rechtlicher Aufenthalt und Verlust des Aufenthaltsstatus von ausländischen Personen teils an sozialpolitische Erfordernisse und Bedingungen ebenso wie an sozioökonomische Aspekte geknüpft. Die soziale Unterstützung ist somit zwar für alle »möglich«, hat jedoch aufenthaltsrechtliche Konsequenzen für Personen ohne Staatsbürgerschaft. Im Bereich der Migrationskontrolle verlagern sich folglich Kontrollmechanismen in andere, oft neue Bereiche, wie zum Beispiel in Sozialbehörden (für den deutschen und Schweizer Kontext siehe Borrelli 2019; Riedner 2019; Afscharian, Bruzelius und Seeleib-Kaiser 2024). Eine Auslagerung von Kontrollfunktionen findet ebenfalls in andere, private und universitäre Bereiche statt (Meldungen der Aktivitäten von Ausländer:innen beispielsweise durch Vermieter:innen und Universitäten an Migrationsbehörden, siehe Topping 2014; Borrelli 2020; Bowling 2015). Dabei handelt es sich nicht nur um die Externalisierung von Migrationskontrolle an den Grenzen, sondern auch um sozialpolitische Mechanismen, die eine Kontrolle von ausländischen Personen im Inland ermöglichen und deren Ausschluss an sozialer Teilhabe zur Folge haben. Gleichzeitig zeigen Meldepflichten von diversen nicht ausländerrechtlich aktiven Behörden (bspw. Sozialbehörden) an die nationalen Migrationsbehörden, wie eine Kontrollauslagerung besondere Personengruppen ausgrenzen kann. Dieser Trend ist jedoch nicht neu; ärmere Bevölkerungsschichten wurden auch im historischen Rückblick seit Jahrhunderten verstärkt in den Fokus genommen und »diszipliniert«, beispielsweise in Großbritanniens Armenhäusern (Matter 2014; Dubois 2019). Seit einigen Jahrzehnten sind jedoch verstärkt migrantische Gruppen in prekären sozioökonomischen Verhältnissen von solch ausgrenzenden rechtlichen Maßnahmen betroffen (Borrelli u.a. 2021; Borrelli und Bochsler 2020); diese sind auch Ausdruck der aktuellen politischen Lage (Kurt und Borrelli 2024). Immer breiter vertretene politische und gesellschaftliche Forderungen nach Restriktion schaffen somit neue Möglichkeiten rechtlicher Kontrolle sowie rechtliche Reformierungen und damit im nächsten Schritt

weitere Möglichkeiten für Behörden, zu sanktionieren und Personengruppen von Leistungen auszuschließen.

Die hier skizzierte Verknüpfung von Migrationskontrolle und Sozialpolitik greift der Sammelband in vergleichender Perspektive auf und macht diese einem deutschsprachigen Publikum zugänglich, allen voran Praktiker:innen in Behörden, Verbänden und Initiativen, politischen Entscheidungsträger:innen und Studierenden. Die Beiträge unterstreichen dabei Parallelen in der Ausrichtung des Wohlfahrtsstaates in allen drei Ländern, dem sogenannten konservativen Modell in seiner Zentrierung auf Erwerbsarbeit, ebenso wie der Migrationspolitik, unter anderem das Interesse aller drei Länder an Arbeitsmigrant:innen ohne dauerhaften Verbleib im Land. Dabei werden sowohl asyl- als auch ausländerrechtliche Aspekte aufgegriffen. Innerhalb des Buches untersuchen die Beiträge, welche Arten von Sozialleistungen für Migrant:innen zugänglich sind, unter welchen Bedingungen und in welcher Form diese Gruppe von sozialen Unterstützungs- und Dienstleistungen benachteiligt oder gar ausgeschlossen wird und warum und wie diese Elemente mit der Migrationskontrolle verknüpft respektive verschränkt sind. Die Analysen nehmen dabei eine intersektionale Perspektive ein (Crenshaw 2012; Bonjour und Duyvendak 2018; Assouline und Gilad 2022), die es ermöglicht, überschneidende Ausgrenzungsmechanismen zu erfassen, wie Aufenthaltsstatus/Staatsbürgerschaft, ethnische Zugehörigkeit, Gender oder Alter.

Entstanden ist der Sammelband aus der Idee heraus, Ergebnisse aktueller Forschung sowie Erfahrungen aus der Beratungspraxis mit grundsätzlicheren, theoretischen Überlegungen in Austausch zu bringen und dabei unterschiedliche Perspektiven auf die Verbindung von Migrations- und Sozialpolitik einer breiten Leser:innenschaft über die akademische Forschung hinaus zugänglich zu machen. Autor:innen wurden aufgrund ihrer Expertise in den miteinander interagierenden Bereichen von Migrationskontrolle, (internationalem und nationalem) Recht und Gesellschaftspolitik ausgewählt, die Beiträge selbst innerhalb eines Vernetzungsworkshops diskutiert und zusammengeführt.

Aufbau des Sammelbandes

Der Sammelband ist durch eine Einleitung sowie ein Schlusskapitel und ein Glossar gerahmt. Die überblicksartigen Beiträge zu Beginn jeder Länderstudie führen die Lesenden in den jeweiligen politischen wie gesellschaftlichen

Kontext ein. Dabei greifen *Ratzmann*, *Reiß* und *Bruzelius* in ihrer überblicksartigen Darstellung für Deutschland auf, wie rechtliche Ein- und Ausschlüsse in Sozialleistungen – gewollt oder nicht – als Instrumente der Migrationssteuerung fungieren können, und erörtern Erklärungsansätze für Muster von Ein- und Ausschlüssen im Verwaltungshandeln. *Atzmüller* und *Knecht* bieten einen umfassenden Einblick zum Themenfeld für Österreich, während *Pärli* in einem essayistisch angelegten Beitrag für die Schweiz sich dem Topos widmet, inwiefern Einschränkungen der Rechte von Asylsuchenden auch als Vorboten künftiger Einschnitte in den Sozialstaat und sozialer Rechte auch von Schweizer:innen zu sehen seien.

Die anschließenden Beiträge thematisieren die aktuellen Entwicklungen der Steuerung von Ein- und Ausschlussprozessen in den Bereichen Wohnen, Zugang zu Familienleistungen, Gesundheitsversorgung und sozialer Mindestsicherung für migrantische Gruppen in prekären sozialökonomischen Situationen, einschließlich EU-Bürger:innen in instabilen Beschäftigungsverhältnissen, sogenannten Drittstaatsangehörigen, Asylsuchenden oder Familienmitgliedern ohne eigene wirtschaftliche Tätigkeit. Dabei nähern sich die Autor:innen dieses Sammelbandes dem Zusammenhang zwischen Sozialpolitik und Migrationskontrolle aus Betroffenen- wie Behördensicht. Unterstützt wird dies durch ein breites Spektrum von disziplinären Ansätzen und Methoden, welche die Auswirkungen rechtlicher Rahmenbedingungen auf die Lebenssituationen armutsbetroffener Gruppen analysieren. So nutzen die Kapitel unter anderem Rechtsanalysen, Medien- und andere Formen von Diskursanalysen, qualitative Interviews sowie teilnehmende Beobachtungen, aber auch quantitative Surveyanalysen, um eine Argumentation möglichst breit zu unterstützen. Das Glossar am Ende des Sammelbandes erläutert (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) zentrale Schlüsselbegriffe der Thematik, da in den jeweiligen Länderkontexten unterschiedliche sprachliche Begriffe für gleiche bzw. ähnliche Phänomene benutzt werden, und beschreibt kurz die wichtigsten beteiligten staatlichen Akteur:innen, wie verschiedenliche Sozialbehörden, welche unter anderem mit migrierten Personen in Kontakt sind.

Zu Beginn des Buches greift das erste thematische Kapitel zu **Deutschland** den Einfluss gesamtgesellschaftlicher Diskurse auf die staatliche, ordnungspolitische Regulierung von Bleiberechtsperspektiven und den Arbeitsmarktzugang (*Goebel* in diesem Band) auf. Anschließend wird die Debatte um die soziale Unterstützungswürdigkeit von EU-Bürger:innen in Deutschland aus normativer Sicht analysiert (*Barwick-Gross* in diesem Band). Es folgen Beiträge

zur praktischen Ausgestaltung von Sozial- und Familiengesetzgebung in ihren Auswirkungen auf gesellschaftliche Teilhabe von Migrant:innen (*Riedner* in diesem Band) sowie zum Zugang zu Gesundheitsversorgung für Drittstaatsangehörige und EU-Bürger:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus (*Ataç, Kirchhoff* und *Lang* in diesem Band).

Daran anschließend diskutieren die Autor:innen der Fallstudie zu **Österreich**, wie dort Ansprüche auf Familienleistungen und Kinderbetreuung zur Benachteiligung von EU-Bürger:innen mit transnationalen Lebenssituationen führen (*Heindlmaier* in diesem Band) und wie Kommunikationsbarrieren und andere administrative Hürden den Zugang zu sozialen Dienstleistungen in der Praxis verwehren (*Holzinger, Scheibelhofer* und *Draxl* in diesem Band). Die folgenden zwei Beiträge widmen sich den Zuständigkeitskonflikten und Politikmaßnahmen mit abschreckender Wirkkraft, die Asylbewerber:innen den Verbleib im Land erschweren (*Ataç* in diesem Band), sowie den Grenzpraktiken in der kommunalen Wohnungspolitik und der Wohnungslosenhilfe der Stadt Wien (*Homberger* und *Güntner* in diesem Band).

Abschließend diskutieren die Kapitel zur **Schweiz** den Bereich der Sozialhilfe als zentrales sozialpolitisches Steuerungsinstrument von Migration (*Kurt* und *Borrelli* sowie *Studer* in diesem Band), indem sie einerseits die Abwägungen und Interaktionen von Sozial- und Ausländerbehörden skizzieren und andererseits die Reichweiten und die Handlungsfähigkeit kommunaler Akteure ausloten, inwiefern sie das Sozialstaatsprinzip gegenüber der nationalen Migrationskontrolle priorisieren (oder nicht). Das letzte Kapitel zur Schweiz, und somit gleichzeitig die finale Fallstudie des Buches, thematisiert aus einer quantitativen Perspektive die Einstellungen der Bürger:innen zum Sozialleistungsbezug von Migrant:innen (*Gandenberger* und *Taylor* in diesem Band).

Konzipiert und geschrieben wurde der Sammelband dabei aus einer Perspektive der sozialen Gerechtigkeit, um die Aufmerksamkeit für die komplexen Problemlagen von Bevölkerungsgruppen, die von Armut betroffen sind, zu schärfen und Mechanismen sozialer Ausgrenzung in einem politischen Kontext von erstarkendem Rechtspopulismus und Neoliberalismus sichtbar zu machen. Armutsbetroffene Migrant:innen sind in diesem Kontext nicht nur von materiellen Verlusten betroffen, sondern von einer möglichen Ausweisung aus dem jeweiligen Land aufgrund des Verlustes ihres rechtlichen Aufenthaltsstatus. Insgesamt zeigen die Fallstudien, dass die sozialpolitischen Strategien zur Regulierung von Migration vielfältig und oft inkohärent sind und von einem negativen gesellschaftlichen Diskurs der sogenannten Armutsmigration und Überfremdung begleitet werden.

Literaturverzeichnis

- Afscharian, Dominic, Cecilia Bruzelius und Martin Seeleib-Kaiser. 2024. »Agency, Institutions, and Welfare Chauvinism: Tracing the Exclusion of European Union Migrant Citizens from Social Assistance in Germany.« *Journal of European Social Policy* 34 (2): 203–219.
- Assouline, Michaela, und Sharon Gilad. 2022. »The Intersectionality of Deservingness for State Support.« *Public Administration Review* 82 (3): 487–502.
- Bonjour, Saskia, und Jan Willem Duyvendak. 2018. »The ›Migrant with Poor Prospects‹: Racialized Intersections of Class and Culture in Dutch Civic Integration Debates.« *Ethnic and Racial Studies* 41 (5): 882–900.
- Borrelli, Lisa Marie. 2019. »The Border Inside: Organizational Socialization of Street-Level Bureaucrats in the European Migration Regime.« *Journal of Borderlands Studies*. Advance online publication.
- Borrelli, Lisa Marie. 2020. »Facilitating Deportation in Welfare Offices: Outsourcing Migration Control.« *NCCR – on the Move Blog*. Zugriff am 30. August 2025. <https://blog.nccr-onthemove.ch/facilitating-deportation-in-welfare-offices-outsourcing-migration-control/?lang=de>.
- Borrelli, Lisa Marie und Yann Bochsler. 2020. »Editorial: Governing the Poor: Migration and Poverty.« *Zeitschrift für Sozialreform* 66 (4): 363–385.
- Borrelli, Lisa Marie, Stefanie Kurt, Christin Achermann und Luca Pfrirter. 2021. »(Un)Conditional Welfare? Tensions between Welfare Rights and Migration Control in Swiss Case Law.« *Swiss Journal of Sociology* 47 (1): 93–114.
- Bowling, Ben. 2015. »Denying Migrants the ›Right to Rent‹: Enlisting Landlords in Immigration Surveillance.« *Border Criminologies Blog*. Zugriff am 30. August 2025. <http://bordercriminologies.law.ox.ac.uk/landlords-immigration-surveillance/>.
- Crenshaw, Kimberlé. 2012. *On Intersectionality: The Essential Writings of Kimberlé Crenshaw*. New York: The New Press.
- Dubois, Vincent. 2019. »Institutional Order, Interaction Order and Social Order: Administering Welfare, Disciplining the Poor.« *Politiche Sociali* 3: 507–520.
- Kurt, Stefanie, und Lisa Borrelli. 2024. »Rechtsbürgerliche Politik und ihr Einfluss auf die sozialpolitische Gesetzgebung in der Schweiz: Drei illustrative Beispiele.« *Widersprüche. Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich* 174: 65–77.

- Matter, Sonja. 2014. »Armut und Migration: Klasse und Nation. Die Fürsorge für ›bedürftige Fremde‹ an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert in der Schweiz.« *Archiv für Sozialgeschichte* 54: 109–123.
- Riedner, Lisa. 2019. »Sozialbehörden werden zur Grenzpolizei.« Interview von Carmela Negrete. *Jungle World*. <https://jungle.world/artikel/2019/15/sozial-behoerden-werden-zur-grenzpolizei>.
- Topping, Alexandra. 2014. »Universities Being Used as Proxy Border Police, Say Academics.« *The Guardian*, March 2, 2014. Zugriff am 30. August 2025. <https://www.theguardian.com/education/2014/mar/02/universities-border-police-academics>.

Deutschland

Deutsche Sozialpolitik in der Praxis

Zwischen Unterstützung und Migrationskontrolle

Nora Ratzmann, Lea Giulia Reiß und Cecilia Bruzelius

1. Einleitung

Wohlfahrtsstaatliche Politiken verschiedener europäischer Länder verknüpfen Elemente der Migrationssteuerung und der Sozialpolitik zunehmend miteinander, sodass die Grenzen zwischen beiden Politikbereichen an Trennschärfe verlieren (u.a. Bruzelius, Ratzmann und Reiß 2023; Hollifield 2004). Dies bedeutet in der Praxis, dass sozialpolitische Maßnahmen teils Wirkungen im Bereich der Migrationskontrolle entfalten, ohne dass sich zwingend eine politische Intention nachweisen ließe.

In diesem Beitrag skizzieren wir diesen Zusammenhang anhand einer von uns entwickelten Typologie. Nach einer kurzen Erklärung der wichtigsten Begrifflichkeiten der verschiedenen Formen der internen Migrationskontrolle durch sozialpolitische Steuerungselemente geht unser Überblickskapitel auf die Unterschiede zwischen direkter und indirekter interner Migrationskontrolle ein und veranschaulicht diese an lokalen Fallbeispielen der wohlfahrtsstaatlichen Leistungsgewährung für Personen mit prekärem Aufenthaltsstatus und EU-Bürger:innen in Deutschland¹. Unsere Forschung zeigt, wie die Umsetzung rechtlicher Ein- und Ausschlüsse in Bezug auf Sozialleistungen sowie teils damit verbundene Meldepflichten von Sozial- und Ausländerbehörden *de facto* als Instrumente der Migrationssteuerung fungieren.

1 Empirische Beispiele stammen vornehmlich aus dem Promotionsprojekt »EU migrant citizens at the forefront of welfare policy« an der London School of Economics (Nora Ratzmann, 2015–2019) und dem Forschungsprojekt »Migration and Social Protection« (MiSP), Universität Tübingen (Leitung Cecilia Bruzelius, 2019–2022), und den dort erhobenen qualitativen Interviews mit lokalen Akteur:innen.

In der Praxis werden wohlfahrtsstaatliche Akteur:innen somit zunehmend in die Steuerung von Migration einbezogen, die herkömmlich von Polizei und Einwanderungsbehörden erbracht werden (Dagilyte u.a. 2017). Unter anderem werden die Erbringer:innen sozialer Dienstleistungen mit der Meldung von Unregelmäßigkeiten respektive des Aufenthaltsstatus von ausländischen Staatsbürger:innen betraut und nehmen damit stellvertretend ordnungspolitische Aufgaben der Kontrolle und Prävention aufenthaltsrechtlicher Verstöße wahr (siehe auch Walsh 2014). Durch das in Deutschland geltende Subsidiaritätsprinzip schließt dies auch zivilgesellschaftliche Akteur:innen wie Wohlfahrtsverbände ein, da staatliche Leistungen auf lokaler Ebene teils von diesen erbracht werden (Vogel 1998; Schweitzer 2022).

2. Begrifflichkeiten: Was unter Migrationskontrolle zu verstehen ist

Migrationskontrolle dient, wie der Begriff vermuten lässt, der Steuerung von Ein- und Auswanderung. Im Rahmen dieses Beitrages interessieren wir uns für Erstere, die Steuerung von Zuwanderung in ein nationalstaatlich begrenztes Territorium, ebenso wie für die Regulierung von Migrationsbewegungen innerhalb dieser Landesgrenzen. Migrationskontrolle kann hierbei vor und während der Einreise erfolgen (*extern*) oder nach Einreise im Inland (*intern*, siehe Helbling u.a. 2017). Vor dem Hintergrund der Personenfreizügigkeit innerhalb der EU kommt der internen Migrationskontrolle eine große Bedeutung zu, da gerade der Schengen-Raum, der die Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten und die EFTA (*Europäische Freihandelszone*) umfasst, als ein grenzfreier Raum charakterisiert werden kann.

Interne versus externe Migrationskontrolle In der Literatur wird die Beschränkung des Zugangs zu staatlich finanzierten Sozialleistungen als Form der *internen* Migrationskontrolle (u.a. Bommes und Geddes 2000) beschrieben. Auf formeller Ebene führt eine Verzahnung von Aufenthaltsrecht und sozialrechtlichen Leistungsansprüchen zur Einschränkung von Bleibeperspektiven ausländischer Leistungsbezieher:innen. Auf informeller Ebene führt die restriktive bzw. strikte Anerkennungspraxis von Sozialleistungsansprüchen zur Entstehung weiterer Abwehrmechanismen, die ein menschenwürdiges Leben im Zielland erschweren. So erfolgen interne, oft indirekte Formen der Migrationskontrolle beispielsweise durch Zugangsbeschränkungen zu lokalen Beschäftigungsmöglichkeiten, Wohnraum, Gesundheitsversorgung oder

anderen sozialen Dienstleistungen für verschiedene migrantische Gruppen, die nicht die Staatsbürgerschaft ihres jeweiligen Aufenthaltslandes besitzen (Spencer und Hughes 2015; van der Leun 2006; Guiraudon und Lahav 2000). Die genannten Formen der Migrationskontrolle stehen im Gegensatz zur *externen* Regulierung von Migrationsströmen, die traditionell an den Außen Grenzen eines Staates bzw. der Europäischen Union (EU) oder auf dem Gebiet von Drittstaaten erfolgt.

Direkte Migrationskontrolle Interne Migrationskontrolle durch sozialpolitische Akteur:innen kann hier sowohl *direkt* oder *indirekt* erfolgen. Von einer *direkten* Einbindung lokaler sozialer Dienstleister:innen in migrationssteuernde Bestrebungen wird bei einer *gesetzlichen Meldepflicht* von Migrant:innen ohne gültigen rechtlichen Aufenthaltsstatus bei Sozialleistungsbezug vonseiten der Beschäftigten in Sozialbehörden an die Ausländerbehörde gesprochen. Dazu zählt die Verpflichtung, den rechtlichen Aufenthaltsstatus einer Person abfragen zu müssen, um eine Berechtigung auf Sozialleistungsbezug festzustellen (Kramer und Heindlmaier 2021). Diese Meldepflicht an örtliche Migrationsbehörden betrifft sowohl irregularisierte Migrant:innen aus Drittstaaten ohne rechtlichen Aufenthaltstitel als auch Geflüchtete, die ohne Genehmigung ihren zugewiesenen Wohnort verlassen, oder mobile Bürger:innen der Europäischen Union (kurz EU-Bürger:innen), die sich länger als drei Monate in Deutschland aufhalten und weder über Arbeit noch über ausreichend finanzielle Mittel zur Sicherung ihres Lebensunterhalts verfügen.

Direkte Migrationskontrolle durch wohlfahrtsstaatliche Akteur:innen ist insbesondere innerhalb des EU-Schengen- sowie EFTA-Raums von Relevanz. Da die rechtlichen Sozialleistungsansprüche mobiler EU-Bürger:innen eng mit ihrem rechtmäßigen Aufenthalt im Zielland verknüpft sind, werden Sozialbehörden oftmals in die Bewertung des Aufenthaltsstatus und in die Überprüfung oder Meldung des Rechtsstatus von Antragsteller:innen auf Sozialleistungen an die Ausländerbehörden eingebunden (Kramer und Heindlmaier 2021; Lafleur und Mescoli 2018).

Indirekte Migrationskontrolle

Von *indirekter* Migrationskontrolle spricht die Forschung, wenn eingeschränkte oder fehlende Zugänge und diverse Barrieren zu sozialen Unterstützungsleistungen, wie der sozialen und medizinischen Grundversorgung, einen menschenwürdigen Aufenthalt für prekär lebende Migrant:innen im Zielland

beschränken oder gar unmöglich gestalten und somit potenziell eine abschreckende Wirkung entfalten (u.a. Piccoli 2020; Spencer 2020; Dobbs und Levitt 2017).

Indirekte Migrationskontrolle erfolgt dabei oft über rechtliche Ausschlüsse von Migrant:innen aus dem Sozialleistungsbezug und deren restriktive oder strikte Genehmigungspraxis in der Umsetzung. Spätestens seit der Gesetzesänderung im Jahr 2016 können in Deutschland geltende rechtliche Ausschlüsse als Instrument der Migrationskontrolle betrachtet werden. So sind nicht am Arbeitsmarkt tätige und arbeitssuchende EU-Bürger:innen in Deutschland seit dem 29.12.2016 vom Sozialleistungsbezug nach *SGB II* und *SGB XII* grundsätzlich ausgeschlossen, bis sie nach fünf Jahren legalem Aufenthalt sozialrechtlich deutschen Staatsbürger:innen gleichgestellt werden (EU-Richtlinie 2004/38/EG). EU-Bürger:innen dürfen sich, ebenso wie Personen aus den EFTA-Staaten, zum Zwecke der Arbeitssuche bis zu drei Monate in einem anderen EU-Mitgliedstaat aufhalten. Danach ist ihr Aufenthalt davon abhängig, ob sie in einem Arbeitsverhältnis stehen oder aber – im Falle von Erwerbslosigkeit – eine Krankenversicherung sowie ausreichend finanzielle Mittel zur Sicherung des eigenen Lebensunterhalts aufweisen. EU-Bürger:innen mit einem Arbeitnehmer:innenstatus dürfen dagegen unbefristet in Deutschland verbleiben und Grundsicherung nach dem *SGB II* beziehen.

Zeitgleich führte Deutschland als zeitlich befristete Transferleistung die sogenannten Überbrückungsleistungen (§ 23 Abs. 3 *SGB XII*) ein: Diese Leistungen dienen der Existenzsicherung, sollen gleichzeitig jedoch mittellose, erwerbslose EU-Bürger:innen zur Ausreise animieren und deren Wiedereinreise nach Deutschland verhindern. Für Personen ohne Anspruch auf Sozialhilfe (*SGB XII*) oder Grundsicherung (*SGB II*) ist diese Leistung als eine minimale soziale Unterstützung für einen Monat angedacht – vornehmlich bis zur Ausreise aus Deutschland. Dabei kann die Erwähnung der Ausreise im Gesetzestext Signalwirkung bei den leistungsgewährenden Sozialbehörden entfalten, die in der Praxis oft einen Nachweis auf Ausreise aus Deutschland verlangen, wenn auch laut Gesetzgeber nicht notwendig.

3. Direkte Migrationskontrolle durch gesetzliche Meldepflichten

Im Folgenden nimmt unser Beitrag zunächst direkte Formen interner Migrationskontrolle am Beispiel von Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltssta-

tus in den Blick, die durch Akteur:innen der deutschen Wohlfahrt gestaltet und durchgeführt werden. So sind in Deutschland öffentliche Träger seit der Novellierung des Aufenthaltsgesetzes 2003 nach § 87 AufenthG verpflichtet, bei Feststellung eines fehlenden Aufenthaltstitels ihrer Klient:innen die lokale Ausländerbehörde zu verständigen. Damit werden ordnungspolitische Maßnahmen der Migrationskontrolle an sozialpolitische Behörden delegiert.

Gesetzliche Meldepflichten öffentlicher Stellen

Mit Ausnahme von Schulen und anderen Bildungseinrichtungen sind in Deutschland alle *öffentlichen Stellen* verpflichtet, Ausländer:innen mit prekärem bzw. unrechtmäßigem Aufenthaltsstatus an die Ausländerbehörden zu melden. Letztere können daraufhin eine Ausweisung aus Deutschland veranlassen. Ebenso sind öffentliche Stellen bei der Prüfung eines Antrags auf Sozialleistungsanspruch verpflichtet, sich an die lokalen Ausländerbehörden zu wenden, um den rechtlichen Aufenthaltsstatus ausländischer Staatsbürger:innen abzufragen (Kramer und Heindlmaier 2021).

Dabei variiert diese Meldepflicht je nach Sektor und Art der Dienstleistung. Öffentliche Träger sind mit der Meldepflicht nach § 87 AufenthG direkt mit Kontrollaufgaben qua verpflichtender Überprüfung des rechtlichen Aufenthaltsstatus ihrer Klient:innen und Meldung von Unregelmäßigkeiten an die Ausländerbehörde betraut. Bestimmte Sozial- und Heilberufe (u.a. Ärzt:innen, Sozialarbeiter:innen, Psycholog:innen) unterliegen nach § 203 StGB hingegen einer *beruflichen Schweigepflicht*, die ihnen die Weitergabe personenbezogener Informationen untersagt², selbst wenn sie in öffentlichen Einrichtungen der Kommune oder des Landes angestellt sind. Zur Wahrung des Geheimschutzes ihrer Klient:innen greift somit eine *erweiterte Verschwiegenheitspflicht*, wodurch die Meldepflicht von ausländischen Klient:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus ausgesetzt wird.

Beispielsweise haben irregularisierte Migrant:innen Anspruch auf medizinische Notversorgung, die von den örtlichen Sozialämtern bezahlt wird. Wird der Aufenthaltsstatus einer Person im Rahmen der Kostenübernahme von Ärzt:innen (die der beruflichen Schweigepflicht unterliegen) gegenüber einer öffentlichen Stelle offengelegt, so wird die Verschwiegenheit faktisch auf die öffentliche Stelle ausgedehnt. Unter diesen Umständen darf das Sozialamt, obwohl es sich um eine öffentliche Stelle handelt, die Ausländerbehörde

2 Mit Ausnahme zur Verhinderung schwerer Straftaten, vgl. § 138 StGB.

nicht benachrichtigen. Wenn jedoch Personen im Sinne des § 87 AufenthG Geld- oder Sachleistungen selbst oder durch nicht zur Verschwiegenheit verpflichtete Personen (z. B. Familienangehörige) beantragen, müssen öffentliche Stellen diese der Ausländerbehörde melden.

Somit sind nicht-öffentliche Wohlfahrtsakteur:innen wie Wohlfahrtsverbände oder private Unternehmen teils von der oben genannten Meldepflicht ausgenommen. Sozialämter, Jobcenter, Jugendämter, sonstige Behörden oder Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft sind hingegen in der Regel gegenüber der lokalen Ausländerbehörde meldepflichtig, sobald sie Kenntnis vom einem ggf. ungültigen Aufenthaltsstatus einer ausländischen Person in ihrem Verantwortungsbereich erlangen.

Umsetzungspraktiken gesetzlicher Meldepflichten

In der Praxis wird mit dieser gesetzlichen Meldepflicht allerdings unterschiedlich umgegangen. Unsere Forschung³ verweist auf drei unterschiedliche Umsetzungspraktiken von Akteur:innen der öffentlichen Hand (genannt *aktive Mitwirkung*, *Mitwirkung über den Gesetzauftrag hinaus* und *Umgehung der Meldepflicht*), die wir auf Grundlage unserer erhobenen Daten in einer Typologie zusammengefasst haben (siehe Tabelle 1). Außerdem verweisen wir auf Auswirkungen dieser Meldepflicht auf das Handeln nicht-staatlicher Akteur:innen (erläutert unter dem Stichwort *Anpassung*) als vierte Kategorie in der von uns entwickelten Übersicht.

3 Die Übersicht/Typologie wurde auf Grundlage von 61 qualitativen Tiefeninterviews (zwischen 10/2019 und 12/2020) mit öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteur:innen der Wohlfahrtspflege entwickelt, die an der Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen und der finanziellen Grundsicherung beteiligt sind, darunter zivilgesellschaftliche Organisationen (Beratung, Gesundheitsversorgung, Unterkunft/Wohnen, Lebensmittelversorgung), lokale Sozialämter (Sozialhilfe, Beratung, Gesundheitsversorgung, Wohnen), lokale Gesundheitsämter (niedrigschwellige medizinische Leistungen), Integrationsämter (Sozialberatung) und Jobcenter (Grundsicherung, Arbeitslosenunterstützung, Wiedereingliederung in der Arbeitsmarkt), siehe Bruzelius, Ratzmann und Reiß (2023).

Tabelle 1: Aufenthaltsrechtliche Meldepflichten – eine Übersicht wohlfahrtsstaatlicher Umsetzungspraktiken

Meldepflicht der Akteur:innen	Umsetzung	Beschreibung der Praxis
Ja	Aktive Mitwirkung	Öffentliche Wohlfahrtsakteur:innen erfüllen ihre Kontrollaufgaben wie gesetzlich vorgesehen.
	Mitwirkung über Gesetzesauftrag hinaus	Öffentliche Wohlfahrtsakteur:innen engagieren sich über das gesetzliche Maß hinaus; melden ohne Meldepflicht.
	Umgehung der Meldepflicht	Öffentliche Wohlfahrtsakteur:innen umgehen gesetzliche Meldepflichten.
Nein	Anpassung an Meldepflichten anderer	Nicht-öffentliche Wohlfahrtsakteur:innen ohne Meldepflicht passen ihre Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Akteur:innen wie Behörden so an, dass deren Meldepflicht strategisch erschwert wird.

Unter *aktiver Mitwirkung* verstehen wir die Einhaltung der vorgesehenen gesetzlichen Meldepflicht öffentlicher Akteur:innen der Wohlfahrt gegenüber den lokalen Ausländerbehörden. Dazu zählt beispielsweise eine systematische Meldung aller ausländischen Antragsteller:innen durch das Sozialamt oder das Jobcenter, welche in einigen Behörden bereits automatisiert abläuft. Unsere Forschung zeigt gleichzeitig, dass es in einigen Sozialbehörden kein Meldeverfahren ›von Amts wegen‹ gibt und es somit vom/von der einzelnen Sachbearbeitenden abhängt, ob eine Meldung an die Ausländerbehörde erfolgt.

Die Automatisierung von Meldeverfahren kann zu Verstößen gegen eine behördliche, erweiterte Verschwiegenheitspflicht für ausländische Klient:innen führen, beispielsweise im Falle einer Kostenübernahme eines medizinischen Notfalls, welche vom Krankenhauspersonal (und nicht dem/der Patientin) beantragt wurde. In diesem Fall sprechen wir von einer *Mitwirkung über den Gesetzesauftrag hinaus*. Ebenso lassen sich Fälle fehlerhafter Entscheidungen einzelner Mitarbeitender von Sozialbehörden beobachten, die ohne gesetzliche Verpflichtung eine Meldung an die Ausländerbehörden tätigen.

Jedoch zeigt die Praxis auch das Gegenteil: Staatliche Wohlfahrtsakteur:innen, die zu einer Meldung an die Ausländerbehörde verpflichtet sind, entwickeln *Umgehungsstrategien*. So nutzen öffentliche Akteur:innen beispielsweise unklare Rechtssituationen, um das Gesetz zugunsten ihrer Klient:innen auszulegen. Beispielsweise deklarierte eine öffentliche Gesundheits- und Sozialberatung in Frankfurt a.M. ihr Sozialberatungsangebot als medizinische Dienstleistung, sodass basierend auf dem hessischen Landesgesetz zur Gesundheitsversorgung für ›Menschen in prekären Lebenslagen‹ die erweiterte Verschwiegenheitspflicht griff. In Stuttgart sah sich eine öffentliche Beratungsstelle nicht der gesetzlichen Meldepflicht unterliegend, weil es sich um eine freiwillige – und nicht gesetzlich vorgeschriebene – Leistung der Kommune handelte. Berlin und Leipzig umgingen als Kommunen gesetzliche Meldepflichten, indem sie Ausländer:innen ohne Krankenversicherung den Zugang zu einer medizinischen Grundversorgung durch Gesundheitsgutscheine ermöglichen. Diese Gutscheine sind anonym, öffentlich finanziert und über zivilgesellschaftliche Projekte zugänglich, sodass keine Meldepflichten entstehen.

Ähnliches kann in Nachbarländern beobachtet werden: So plant die Stadt Zürich derzeit die Einführung eines städtischen Ausweisdokuments (*Züri City Card*), welches Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus den Zugang zu staatlichen Hilfsangeboten erleichtern soll, ohne dass die Gefahr einer Meldung an die zuständigen Ausländer- bzw. Polizeibehörden besteht⁴.

Auswirkungen der Meldepflicht auf das Handeln nicht-staatlicher Akteur:innen

Nicht-öffentliche Träger, die keiner Meldepflicht unterliegen, sind qua Zusammenarbeit mit öffentlichen Einrichtungen oft indirekt in gesetzliche Meldepflichten involviert. Viele haben ihre Arbeitsweisen angepasst, um Meldepflichten zu entgehen oder zu umgehen. Hier lassen sich drei *Anpassungsstrategien nicht-öffentlicher Akteur:innen* der Wohlfahrt an gesetzliche Meldepflichten beobachten, die wir anhand unserer empirischen Daten wie folgt charakterisieren: (i) Geheimhaltung der Identität von Klient:innen zur Verhinderung von deren Meldung seitens der Sozialbehörden, (ii) Schaffung alternativer spendenfinanzierter Angebote, die keine gesetzliche Meldung auslösen, sowie

4 <https://www.zuericitycard.ch/> (letzter Aufruf 29.08.2025).

(iii) politische Lobbyarbeit zur Einschränkung gesetzlicher Meldepflichten von Migrant:innen in prekären Lebenslagen an die Ausländerbehörden.

Eine solche *Anpassung* der Handlungsoptionen haben wir vor allem in der Wohnungslosenhilfe und medizinischen Notfallversorgung beobachtet; Sektoren, in denen es zu einer engen Kooperation zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen der Wohlfahrt kommt. Eine gängige Strategie hier scheint die Verschleierung der Identität von Klient:innen seitens nicht-staatlicher Akteur:innen zu sein, indem Namen nicht aufgezeichnet, sondern stattdessen Pseudonyme verwendet werden. Dementsprechend können öffentliche Träger:innen mit gesetzlicher Meldepflicht beispielsweise bei einer Kostenübernahme keine identitätsrelevanten Daten an die lokalen Ausländerbehörden weitergeben.

Teils schaffen zivilgesellschaftliche Akteur:innen auch eigene, nicht-öffentliche, oft aus Spenden finanzierte Angebote, vor allem im Bereich Gesundheitsversorgung, um jegliche (erweiterte) Meldepflichten zu umgehen. Denn wenn Sozialämter an der finanziellen Erstattung von erbrachten Dienstleistungen beteiligt sind, kommt es laut Berichten immer wieder zu Verstößen gegen die erweiterte Verschwiegenheitspflicht (Gesellschaft für Freiheitsrechte und Ärzte der Welt 2021). Gleichzeitig versuchen zivilgesellschaftliche Akteur:innen ihre Klient:innen bezüglich bestehender gesetzlicher Meldepflichten an die Ausländerbehörden zu sensibilisieren, wenn soziale (Dienst-)Leistungen von öffentlichen Trägern abgerufen werden.

Neben dem alltäglichen Schutz der Identität ihrer Klient:innen versuchen Wohlfahrtsakteur:innen des dritten Sektors, durch politische Lobbyarbeit Möglichkeiten der Migrationskontrolle seitens der Sozialbehörden einzuschränken. Beispielsweise führten laut Aussage einer interviewten Expertin aus einem Berliner Bezirksamt Gespräche mit den Berliner Ausländerbehörden dazu, dass schwangere Frauen aus Drittstaaten ohne regulären Aufenthalt beim Abrufen von staatlichen Leistungen und entsprechender Meldung an die Ausländerbehörde im Zeitraum von zwölf Wochen vor der Geburt eine Duldung anstelle einer Ausweisung und dementsprechend einen rechtlichen Anspruch auf eine Grundversorgung seitens des Sozialamts erhalten können.

4. Indirekte Migrationskontrolle durch behördliche Abwehrpraktiken

Neben den geschilderten Meldepflichten durch öffentliche Träger als Formen direkter Migrationskontrolle fungieren behördliche Abwehrpraktiken in der Leistungsgewährung als indirektes Instrument der Migrationskontrolle. So werden Sozialbehörden durch Unschärfen im Gesetzestext *Ermessensspielräume* eröffnet, die zur Leistungsverweigerung und damit der Migrationskontrolle genutzt werden können. Eine ermessensgeleitete, restriktive Auslegung in der sozialen Grundversorgung wirkt demnach auf Zu- und Abwanderung, wenn am Rande der Armutsgrenze lebenden Ausländer:innen ein (Über-)Leben im derzeitigen Aufenthaltsort durch eine Leistungsverweigerung deutlich erschwert oder gar verwehrt wird.

Eine solche strikte Auslegung des Gesetzestextes kann mehrere Ursachen haben. Beispielsweise erweist sich das Ablehnen von Leistungsgesuchen bei rechtlich komplexen Fragen aus Verwaltungssicht als sichere Option, um fehlerhafte Entscheidungen zu Lasten der öffentlichen Finanzen zu vermeiden. Beobachten lässt sich auch eine formalistische oder standardisierte Gleichbehandlung von potenziellen Leistungsempfänger:innen ungeachtet ihrer unterschiedlichen Ressourcen und Umstände (Ratzmann 2022a).

Beispiele in Deutschland lassen sich vor allem in der Praxis gegenüber EU-Bürger:innen in Fällen mit Bezug zu eingeschränkt mindestens sichernden Überbrückungsleistungen in Sozialämtern (nach *SGB XII*) und zum grundsichernden Arbeitslosengeld II (nach *SGB II*, zwischenzeitlich *Bürgergeld* genannt) in deutschen Jobcentern finden. Im Folgenden gehen wir näher auf solche Umsetzungspraktiken der (unsachgemäßen) Leistungsabwehr ein. Dazu zählt der regelhafte Aufbau bürokratischer Barrieren in der Leistungsgewährung oder eine unsachgemäße Leistungsverweigerung durch fehlerhafte Ermessensausübung. Die verschiedenen Formen der behördlichen Abwehrpraktiken erläutern wir anhand der untenstehenden Übersicht (Tabelle 2), die wir anhand unserer Interviewdaten entwickelt haben.

Tabelle 2: Beispiele behördlicher Abwehrpraktiken seitens der Sozialverwaltungen

Beispiel	Umsetzung nach Ermessen	Beschreibung der Praxis
Überbrückungsleistungen (SGB XII)		Anforderung des Ablehnungsbescheides auf Leistungen nach dem SGB II (ausgestellt durch Jobcenter) seitens des Sozialamtes.
		Bekundung des Ausreisewillens notwendig (z.B. durch Rückreisebuchungen).
Arbeitslosengeld II (SGB II)	Aufbau bürokratischer Hürden	Anforderung von nicht notwendigen Zusatzdokumenten (u.a. Bescheinigung auf EU-Freizügigkeit).
		Verschiebung der Erbringungslast: Vorlage von (übersetzten) Bescheinigungen aus dem Heimatland seitens der Antragstellenden (anstelle des interbehördlichen Austauschs).
	Unsachgemäße Leistungsverweigerung	Mündliche Ablehnung von Anträgen in der Eingangszone der Sozialbehörde ohne Weiterleitung zur schriftlichen Prüfung der Antragsbedingungen.
Abweisen von Antragstellenden bei fehlenden Deutschkenntnissen und Verweigerung von Dolmetscher- und Übersetzungsdiensten in Sozialbehörden.		
Obdachlosenhilfe (ASOG)		Verweigerung der ordnungsrechtlichen Unterbringung seitens der Kommune.

Aufbau bürokratischer Hürden als Abwehrpraxis der Verwaltung

Unsere aktuelle Forschung (Bruzelius, Ratzmann, und Reiß 2022)⁵ zeigt, dass die vom Gesetzgeber als eingeschränkt mindestensichernd vorgesehenen Überbrückungsleistungen für EU-Bürger:innen in ihrer Genehmigungspraxis

5 Die Daten basieren auf 14 qualitativen, telefonischen Forschungsinterviews mit insgesamt 12 Migrations- bzw. Sozialberatungsstellen (November und Dezember 2020). Auf Grundlage der geschilderten Erfahrungen in den Interviews wurde eine qualitative Umfrage mit teils geschlossenen, teils offenen Fragen über Umsetzungspraktiken für Sozialämter deutschlandweit entwickelt, deren Ergebnisse ebenso in die Analyse einfließen.

von den Sozialämtern variierend und oft sehr strikt gehandhabt werden. So fordert beispielsweise die Mehrheit der untersuchten Sozialämter einen Ablehnungsbescheid auf Grundsicherung seitens des Jobcenters. Während dieses Vorgehen eine Überprüfung auf etwaige Ansprüche nach dem *SGB II* ermöglicht, untergräbt es gleichzeitig den Anspruch auf Überbrückungsleistungen als kurzfristige Unterstützungsleistung sonst nicht anspruchsberechtigter EU-Bürger:innen in Notsituationen, da das Einholen des Ablehnungsbescheids oft mehrere Wochen benötigt.

Unsere empirischen Befunde (Bruzelius, Ratzmann und Reiß 2022) belegen weiterhin, dass Sozialverwaltungen bei Antragstellung in der Regel einen Nachweis für eine geplante Ausreise verlangen, beispielsweise in Form eines Rückfahr- oder Ausreisetickets oder durch die glaubhafte Darstellung seitens der Antragsteller:in, um Sozialleistungen zu bewilligen. Jedoch ist ein Ausreisewille nicht explizit vom Gesetzgeber gefordert und laut neuester Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (2023) nicht zulässig. Für Personen, die nur eine kurzfristige Notsituation überbrücken müssen, längerfristig aber in Deutschland bleiben möchten, kommt die Beantragung von Überbrückungsleistungen aufgrund der praktischen Kopplung an die Ausreise deshalb in der Regel nicht in Frage.

Der regelhafte Aufbau bürokratischer Hürden, unter anderen durch die Anforderung von Zusatzdokumenten, lässt sich auch in der Bewilligung existenzsichernder Leistungen von EU-Bürger:innen mit Rechtsanspruch nach dem *SGB II* in lokalen Jobcentern beobachten (Ratzmann 2022a)⁶. Verwaltungsmitarbeitende greifen hier auf Ermessensspielräume in verschiedenen Phasen des Antragsprozesses zurück, wie bei Entscheidungen über die für die Bearbeitung eines Antrags erforderlichen Unterlagen, die Art der während des Antragsverfahrens angebotenen Unterstützung, die Anzahl der geforderten persönlichen Gespräche, Wartezeiten für die Bearbeitung eines Antrags und die Anwendung von Leistungskürzungen als Sanktionen nach Bewilligung der Leistung. Diese Ermessensspielräume eröffnen Möglichkeiten der Ungleichbehandlung bei der Bearbeitung von Leistungsanträgen über die restriktive Anwendung des Rechtsrahmens hinaus.

6 Die Ergebnisse basieren auf 103 qualitativen Tiefeninterviews mit (i) Expert:innen, einschließlich politischen Entscheidungsträger:innen, spezialisierten Dienstleister:innen, die soziale und Arbeitsmarktintegrationsdienste für das Jobcenter erbringen, Rechtsexpert:innen, Migrant:innenberatungsstellen (32 Interviews), (ii) EU-Bürger:innen (16 Interviews) und (iii) Jobcenter-Mitarbeiter:innen (55 Interviews).

So wird laut den vorliegenden Daten (Ratzmann 2021; 2022b) manchen EU-Bürger:innen unnötiger Verwaltungsaufwand zur Bearbeitung ihres Anliegens aufgebürdet (siehe auch Dittmar 2016). Im Rahmen qualitativer Erhebungen berichteten EU-Bürger:innen, sie seien zur Vorlage gesetzlich nicht notwendiger Unterlagen angehalten worden: beispielsweise Abmeldebescheinigungen aus dem Land ihres letzten Wohnsitzes, alle Kündigungen von Arbeitsverhältnissen innerhalb der letzten 15 Jahre, Impfbescheinigungen ihrer Kinder oder eine Erklärung über die Gründe für ihren Umzug nach Deutschland, die so gesetzlich für die Bearbeitung ihres Antrags nicht erforderlich sind. Ebenso kann ihnen eine aktuelle Aufenthaltsbescheinigung über den rechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland in manchen Jobcentern abverlangt werden, obwohl dieses Dokument im Rahmen der EU-Freizügigkeit seit 2013 nicht mehr von den lokalen Ausländerbehörden ausgestellt wird. EU-Bürger:innen schilderten uns zudem Fälle, wo sie vom Jobcenter angehalten wurden, übersetzte Nachweisdokumente zu erbringen. Dafür mussten sie oft ins Heimatland reisen, um die Bescheinigungen bei Versicherungsträgern zu erhalten (bspw. für Vorversicherungszeiten), obwohl laut EU-Regelung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit Behörden diese grenzüberschreitend untereinander zur Verfügung stellen sollten.

Unsachgemäße Leistungsverweigerung als Abwehrpraxis der Verwaltung

Zusätzlich wird Antragstellenden in der Praxis wiederholt die Möglichkeit verweigert, ein schriftliches Leistungsformular einzureichen, um das Antragsverfahren auf Grundsicherung formal einzuleiten. Stattdessen werden Anträge teils ohne formelle Prüfung, auf Grundlage eines mündlichen Gesprächs in der Eingangszone des Jobcenters, abgelehnt. Betroffene berichten ebenso regelmäßig von Fällen, wo sie aufgrund fehlender Deutschkenntnisse vom Jobcenter abgewiesen wurden. Dies geschieht mit dem Hinweis, sich selbst um Sprachmittler:innen zu bemühen, obwohl EU-Bürger:innen laut einer internen Weisung der Bundesebene Anspruch auf institutionell bereitgestellte und finanzierte Dolmetscher:innen- und Übersetzungsdienste haben (Ratzmann 2022a, b).

Neben den geschilderten Umsetzungspraktiken lokaler Jobcenter bietet die kommunale Obdachlosenhilfe ein weiteres Beispiel unsachgemäßer Leistungsverweigerung. Laut Allgemeinem Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ASOG) sind Kommunen verpflichtet, wohnungslose Menschen unterzubringen. In der Praxis lässt sich allerdings eine Verwehrung des Zugangs

von mittellosen obdachlosen EU-Bürger:innen zu Obdachlosenunterkünften in Deutschland feststellen. Die zuständigen kommunalen Sozialbehörden bedienen sich hierfür des Arguments der freiwilligen Obdachlosigkeit – denn laut ordnungsrechtlichen Bestimmungen sind Ordnungs-, Sicherheits- und Polizeibehörden nur dann dazu veranlasst, Personen im Sinne der Gefahrenabwehr ordnungsrechtlich unterzubringen, wenn sich diese in unfreiwilliger Obdachlosigkeit befinden. EU-Bürger:innen könnten jedoch – so die Argumentation – wieder in ihre Heimatländer zurückkehren, um der Obdachlosigkeit zu entgehen. Ihre Obdachlosigkeit sei vor diesem Hintergrund also selbstverschuldet und somit inhärent freiwillig. So gab in einer Studie aus dem Jahr 2019 etwa die Hälfte der teilnehmenden Städte, Gemeinden sowie der kreisfreien Städte an, mittellose EU-Bürger:innen ohne Arbeit nicht unterzubringen, da sie die Möglichkeit zur Rückkehr in ihr Heimatland hätten (Busch-Geertsema u.a. 2019). Durch diese Leistungsverweigerung, gekoppelt an den Verweis auf eine mögliche Rückkehr, liegt wiederum ein Fall von interner Migrationskontrolle vor.

Die geschilderten systematischen Ausschlussprozesse gehen in der Regel über individuelle Fälle von diskriminierendem Verhalten hinaus. Sie lassen sich auf strukturelle Begebenheiten im institutionellen Gefüge, wie vorhandene Ermessensspielräume, eine teils unklar formulierte Rechtslage und mitunter fehlende Kenntnisse unter den Verwaltungsmitarbeitenden, zurückführen (Ratzmann 2022b). Beispielsweise werden Anträge von anspruchsberechtigten EU-Bürger:innen auf Grundsicherung nach *SGB II* abgelehnt, wenn Mitarbeitende den sogenannten Arbeitnehmer:innenstatus, der im Gesetz unklar formuliert bleibt, falsch auslegen (siehe auch Blauburger und Schmidt 2017). Dass solche strukturellen Hindernisse nicht systematisch abgebaut werden, könnte als Form einer indirekten Migrationskontrolle gelesen werden.

Verstärkend wirkt in diesem Kontext oft das Unwissen der Betroffenen, um gegen unsachgemäße Auslegung der Gesetzeslage oder administrative Ungleichbehandlung rechtlich vorzugehen. Beispielsweise zeigt eine Studie in Berliner Jobcentern (Ratzmann 2022b), dass nur diejenigen Antragsteller:innen in der Lage scheinen, ihren Leistungsanspruch in der Praxis durchzusetzen, die mit fundierten und detaillierten Kenntnissen über ihre rechtlichen Ansprüche und Pflichten sowie mit Grundkenntnissen der deutschen Sprache zum örtlichen Jobcenter kamen. EU-Bürger:innen mit wenigen Kenntnissen und Informationen zum Verfahren wurden in der Praxis eher vom Zugang zu Sozialleistungen und Dienstleistungen ausgeschlossen.

Für Personen, die auf Hilfe angewiesen sind, kann der Antragsprozess somit mit vielen Hürden versehen und zeitintensiv sein. Insgesamt verstärken Abwehrmechanismen seitens der Verwaltung die Prekarisierung der ohnehin schon am Rande des Existenzminimums lebenden Zielgruppen und können abschreckende Wirkung bezüglich eines längeren Aufenthaltes in Deutschland entfalten.

5. Schlussbetrachtung

Wie in diesem Kapitel illustriert, werden sozialpolitische Aufgaben immer stärker mit Formen direkter und indirekter Migrationskontrolle verwoben. Deutschland stellt hier keinen Ausnahmefall dar. Auch in anderen EU-Ländern, wie Österreich oder auch Schweden⁷, sind öffentliche und zum Teil nicht-öffentliche Wohlfahrtsakteur:innen angewiesen, Personen mit prekärem rechtlichem Aufenthaltsstatus, die beispielsweise Sozialleistungen beantragen, den jeweiligen Migrationsbehörden oder der örtlichen Polizei zu melden. Auch in der Schweiz gibt es Meldepflichten, allerdings nur von Behörden des öffentlichen Rechts, wenn diese auf einen unrechtmäßigen Aufenthaltsstatus einer Person aufmerksam werden⁸. Zudem lassen sich Abwehrpraktiken in den Sozialbehörden selbst beobachten, die in Leistungsverweigerungen münden können. Rechtliche Regelungen und deren restriktive Umsetzung wirken sich dabei gegenseitig verstärkend und einschränkend auf die sozialen Teilhabechancen von Migrant:innen in prekären Lebenslagen aus.

All dies geschieht in einem migrationspolitischen Klima, welches von einer negativen Darstellung von Zuwanderung als Bedrohung gekennzeichnet ist (u.a. Borrelli u.a. 2021 für die Schweiz). Kommunen fühlen sich dadurch teils entmutigt, Versorgungslücken durch Umgehungslösungen, wie eine Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, zu schließen (Bruzelius, Ratzmann und Reiß 2023, vgl. auch Wilcke und Manoim 2019). *Politische Diskurse*, einschließlich der öffentlichen Äußerungen von Leitungen von Ministerien⁹ oder

7 Kapitel 7, schwedische Ausländerverordnung; Art. 82bf.

8 <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/rechtsetzung/massn-sozialhilfe-drittstaaten.html> (letzter Zugriff 28.03.2024).

9 Etwa die damalige Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles (2016): »Klar ist: Wer hier lebt, arbeitet und Beiträge zahlt, der hat auch einen berechtigten Anspruch auf Leistungen aus unseren Sozialsystemen. Wer jedoch noch nie hier gearbeitet hat und für seinen Lebensunterhalt auf staatliche finanzielle Unterstützung

Stadtverwaltungen¹⁰ zur Zuwanderung, oder einschlägige Formulierungen in *verwaltungsinternen Dokumenten* entfalten auch Signalwirkung für die Umsetzungspraxis von Sozialverwaltungen. Solche Dokumente und öffentlichen Äußerungen bergen die Gefahr, Stigmatisierungen und individuelle Vorurteile von Verwaltungsmitarbeitenden sowie die Leistungsabwehr von Gesuchten bestimmter Gruppen von Zugewanderten (weiter) zu befördern (siehe auch *Barwick-Gross* in diesem Band). Dies war beispielsweise der Fall bei einer internen Handreichung für Jobcenter-Mitarbeitende zur Identifizierung von Sozialleistungsbetrugsfällen¹¹. Durch die dortige Wortwahl wurden EU-Bürger:innen aus bestimmten Herkunftsländern Osteuropas unter generellen Missbrauchsverdacht gestellt (siehe auch *Riedner* in diesem Band).

Schlussendlich wirft die Debatte normative Fragen der Verteilungsgerechtigkeit begrenzter finanzieller Ressourcen eines nationalstaatlich geprägten Wohlfahrtsstaates auf: Wem sollten welche Sozialleistungen zustehen bzw. wer wird als zugehörig gesehen? In anderen Worten, mit welchen Gruppen ist der Staat solidarisch und mit welchen nicht? Die nun folgenden Kapitel geben aus unterschiedlichen Perspektiven und Politikfeldern Einblicke, wie diese normativen Fragen praktisch verhandelt werden.

Weiterführende Literatur

Ratzmann, Nora. 2025. »Wir behandeln alle gleich. Mögliche Formen institutioneller Diskriminierung von EU-Bürger:innen in deutschen Jobcentern«. DeZIM Working Papers 9, Berlin. Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM).

aus der Grundsicherung angewiesen ist, für den gilt der Grundsatz: Existenzsichernde Leistungen sind im jeweiligen Heimatland zu beantragen.« Abrufbar unter: www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2016/klarstellung-zugangsozialleistungen-eu-auslaender.html (letzter Zugriff 28.03.2024).

10 Zum Beispiel mit Blick auf Migration aus Bulgarien und Rumänien erklärte Duisburgs Oberbürgermeister Sören Link (SPD) im Jahr 2015, »er nehme gerne doppelt so viele Syrer auf, wenn er dafür ein paar Osteuropäer abgeben könne« (Süddeutsche Zeitung 2015).

11 Wie beispielsweise die Arbeitshilfe »Bekämpfung von bandenmäßigem Leistungsmissbrauch im spezifischen Zusammenhang mit EU-Freizügigkeit«, der Bundesagentur für Arbeit, Feb. 2021.

Ratzmann, Nora. 2022. »Caught between the local and the (trans)national: A street-level analysis of EU migrants' access to social benefits in German job centres«. In: Jolly, Andy, Ruggero Cefalo, und Marco Pomati, Hg. *Social Policy Review 34: Analysis and Debate in Social Policy*, 2022. Bristol. Policy Press, 113–133.

Literaturverzeichnis

- Blauberger, Michael, und Susanne K. Schmidt. 2017. »Free Movement, the Welfare State, and the European Union's Over-Constitutionalization: Administering Contradictions.« *Public Administration* 95 (2): 437–449.
- Bommes, Michael, und Andrew Geddes, Hg. 2000. *Immigration and Welfare. Challenging the Borders of the Welfare State*. London: Routledge (EUI Studies in the Political Economy of Welfare, 1).
- Borrelli, Lisa Marie, Stefanie Kurt, Christin Achermann, und Luca Pflirter. 2021. »(Un)Conditional Welfare? Tensions Between Welfare Rights and Migration Control in Swiss Case Law.« *Swiss Journal of Sociology* 47 (1): 93–114.
- Broeders, Dennis, und Godfried Engbersen. 2007. »The Fight Against Illegal Migration.« *American Behavioral Scientist* 50 (12): 1592–1609.
- Bruzelius, Cecilia, Nora Ratzmann und Lea Reiß. 2022. »Überbrückungsleistungen für EU-Bürger/-innen in Deutschland. Instrument sozialer Absicherung oder Migrationskontrolle?« *Zeitschrift für Sozialreform* 68 (3): 236–264.
- Bruzelius, Cecilia, Nora Ratzmann und Lea Reiß. 2023. »Delegating Migration Control to Local Welfare Actors: Reporting Obligations in Practice.« *Journal of European Social Policy* 33 (2): 233–247.
- Busch-Geertsema, Volker, Jutta Henke, Axel Steffen, Marie-Therese Reichenbach, Ekke-Ulf Ruhstrat, Sandra Schöpke und Nadine Krugel (2019). *Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung*. Endbericht. (Forschungsbericht/Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB534). Bremen: Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. Zugriff am 08. Januar 2026. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-64339-4>.
- Dagilyte, Egle, Matthew Evans, Elspeth Guild, Kathrin Hamenstädt, Jean-Michel Lafleur, Alessandra Lang u. a. 2017. *Expulsion and Citizenship*. Nijmegen (Nijmegen Migration Law Working Papers Series, 2017/02).

- Dittmar, Vera. 2016. *Arbeitsmarktintegration für Migranten fördern. Potenziale der Jobcenter*. Dissertation, Universität Duisburg-Essen, Fakultät für Gesellschaftswissenschaften.
- Dobbs, Erica, und Peggy Levitt. 2017. »The Missing Link? The Role of Sub-National Governance in Transnational Social Protections.« *Oxford Development Studies* 45 (1): 47–63.
- Gesellschaft für Freiheitsrechte und Ärzte der Welt. 2021. *Ohne Angst zum Arzt. Das Recht auf Gesundheit von Menschen ohne geregelten Aufenthaltsstatus in Deutschland. Eine grund- und menschenrechtliche Bewertung der Übermittlungspflicht im Aufenthaltsgesetz*. Hannover.
- Guiraudon, Virginie, und Gallya Lahav. 2000. »A Reappraisal of the State Sovereignty Debate.« *Comparative Political Studies* 33 (2): 163–195.
- Helbling, Marc, Liv Bjerre, Friederike Römer und Malisa Zobel. 2017. »Measuring Immigration Policies: The IMPIC Database.« *European Political Science* 16 (1): 79–98.
- Hollifield, James F. 2004. »The Emerging Migration State.« *International Migration Review* 38 (3): 885–912.
- Kramer, Dion, und Anita Heindlmaier. 2021. »Administering the Union Citizens in Need: Between Welfare State Bureaucracy and Migration Control.« *Journal of European Social Policy* 31 (5): 512–527.
- Lafleur, Jean-Michel, und Elsa Mescoli. 2018. »Creating Undocumented EU Migrants through Welfare: A Conceptualization of Undeserving and Precarious Citizenship.« *Sociology* 52 (3): 480–496.
- Piccoli, Lorenzo. 2020. »Traditions of Regional Citizenship: Explaining Sub-national Variation of the Right to Healthcare for Undocumented Immigrants.« *Regional Studies* 54 (11): 1498–1507.
- Ratzmann, Nora. 2021. »Deserving of Social Support? Street-Level Bureaucrats' Decisions on EU Migrants' Benefit Claims in Germany.« *Social Policy and Society* 20 (3): 509–520.
- Ratzmann, Nora. 2022a. »No German, No Service: EU Migrants' Unequal Access to Welfare Entitlements in Germany.« *Social Inclusion* 10 (1): 227–238.
- Ratzmann, Nora. 2022b. »We Treat Everyone the Same: Formal and Informal Expressions of Institutional Discrimination Against Intra-EU Migrant Citizens in German Job Centres.« Berlin: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM Research Notes, 13).
- Spencer, Sarah. 2020. »Cities Breaking the Mould? Municipal Inclusion of Irregular Migrants in Europe.« In *Migrants with Irregular Status in Europe*,

- hg. v. Sarah Spencer und Anna Triandafyllidou, 187–205. Cham: Springer International Publishing (IMISCOE Research Series).
- Spencer, Sarah, und Vanessa Hughes. 2015. *Outside and In: Legal Entitlements to Health Care and Education for Migrants with Irregular Status in Europe*. Oxford: University of Oxford (COMPAS Report). Zugriff am 08. Januar 2026. https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/PR-2015-Outside_In_Mapping.pdf.
- Schweitzer, Reinhard. 2022. *Micro-Management of Irregular Migration*. Cham: Springer International Publishing.
- Van der Leun, Joanne. 2006. »Excluding Illegal Migrants in The Netherlands: Between National Policies and Local Implementation.« *West European Politics* 29 (2): 310–326.
- Vogel, Dita. 1998. *Migrationskontrolle in Deutschland. Systematisierung, Deskription, Thesen*. Bremen (ZeS-Arbeitspapier, 10/98).
- Walsh, James P. 2014. »Watchful Citizens. Immigration Control, Surveillance and Societal Participation.« *Social & Legal Studies* 23 (2): 237–259.
- Wilcke, Holger, und Rosa Manoim 2019. »Contested Health Care System in Berlin: Are Illegalized Migrants Becoming Urban Citizens?« *Social Inclusion* 7 (4): 100–107.

(Keine) Wege aus der Duldung

Das Verhältnis von Arbeitsmarktpolitik und Ordnungspolitik am Beispiel der Bleiberechtsregelungen

Simon Goebel

1. Einleitung

Das Dickicht aus asyl-, aufenthalts- und sozialrechtlichen Regelungen stellt eine enorme Herausforderung für Fachkräfte in Migrations- und Asylsozialberatungsstellen dar. Die Gesetzeslage ist nicht nur kompliziert, sie verändert sich auch ständig. Allein in den letzten zehn Jahren sind Dutzende Gesetzesänderungen im Asyl- und Aufenthaltsrecht in Kraft getreten, die die soziale Lage von Migrant:innen betreffen – darunter den Zugang zum Arbeitsmarkt und die Voraussetzungen für ein Bleiberecht. Unübersichtlich wird das Migrationsrecht zudem aufgrund der unterschiedlichen Auslegung und Umsetzung der Bundesgesetze in den Bundesländern sowie der lokal unterschiedlichen Praxis der Ausländerbehörden. »Selbst für Jurist_innen ist es schwierig geworden auf dem aktuellen Stand zu bleiben.« (Pichl 2018: 143) Für Fachkräfte in Beratungsstellen bedeutet das, dass sie sich nicht nur immer wieder neu in Gesetze einlesen, sondern zudem Erfahrungen in der Umsetzungspraxis sammeln müssen, um dadurch adäquat und zugunsten ihrer Adressat:innen handeln zu können. Die Adressat:innen selbst sind in der Regel mit der Gesetzeslage überfordert (vgl. Goebel 2021: 246–248; Wittmann 2020: 190). Auch die Arbeit derer, die geflüchtete Menschen freiwillig unterstützen, wird durch die komplexe und wechselhafte Gesetzeslage deutlich erschwert (vgl. van Dyk, Boemke und Haubner 2021: 461).

Die rechtliche Komplexität ist kein Zufall. Der ehemalige Bundesinnenminister Seehofer sagte 2019 bezugnehmend auf Gesetzesänderungen im Rahmen des sogenannten Migrationspakets, dass man »Gesetze kompliziert machen [muss]. Dann fällt es nicht so auf.« Er fügt hinzu, die Gesetze seien not-

wendig und problematisiert, dass »[a]uch Notwendiges [...] ja oft unzulässig in Frage gestellt [wird]« (Das Gupta und Fried 2019). Seehofer spricht nach öffentlicher Kritik von Ironie. Doch seine Aussage korrespondiert mit anderen migrationsfeindlichen Äußerungen des Innenministers und seiner Parteifreund:innen – etwa der rechten Polemik von Alexander Dobrindt, wonach eine »Anti-Abschiebe-Industrie« die Abschiebung von abgelehnten Asylsuchenden vereiteln würde (vgl. Spiegel 2018). Aus dieser Perspektive scheint eine Gesetzeslage sinnvoll, die Betroffene und ihre Unterstützer:innen nicht verstehen. Insofern offenbart Seehofers Aussage ein antidemokratisches Politikverständnis, wonach Menschen systematisch die Möglichkeit entzogen wird, ihre Rechte zu kennen und sie dadurch einklagbar zu machen. Damit wird ein zentrales Prinzip des Rechtsstaats verletzt, nämlich die Möglichkeit, vom Recht Gebrauch zu machen (Rechtsschutz).

Der Legitimationshintergrund einer solchen vom Innenministerium ausgehenden Asyl- und Migrationspolitik ist die fundamentale Trennung in »die Deutschen« und die »Migrationsanderen« (vgl. Alexopoulou 2020: 20f.) sowie ihre Hierarchisierung in privilegierte Staatsangehörige und benachteiligte Nicht-Staatsangehörige. Letztere werden mit weniger Teilhaberechten ausgestattet (vgl. Scherschel 2018). Die Folgen restriktiver Asyl- und Migrationspolitik müssen sozialpolitisch aufgefangen werden, weil sie Menschen in einen Zustand des Verlusts und der Entbehrung setzen – mit schweren psychischen und seelischen Folgen. Viele Geflüchtete leiden auch im Ankunftsland unter Ängsten und Stress, können Traumata nicht bewältigen oder werden gar retraumatisiert (vgl. Arnold u. a. 2021: 233; Schirilla 2016: 31; Täubig 2009), erhalten keinen oder nur verzögerten Zugang zu Sprachkursen oder zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, wodurch sie kaum Möglichkeiten haben, ihr Leben selbstbestimmt und zukunftsorientiert zu gestalten. Gleichzeitig hält der arbeitsmarktpolitisch ausgerichtete deutsche Staat Menschen im Sinne seines neoliberalen Credos des »Förderns und Forderns« (vgl. Muy 2020: 281f.) dazu an, unabhängig von Sozialleistungen zu leben, und fördert Zugänge zu Bildung und Beschäftigung. Diese arbeitsmarktpolitische Perspektive auf Migrant:innen als potenzielle Arbeitskräfte erklärt, warum deutsche Bundesregierungen spätestens seit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes 2005 immer wieder Möglichkeiten schufen, um ausreisepflichtigen Personen über sogenannte Bleiberechtsregelungen eine Bleibeperspektive zu ermöglichen. Durch Bleiberechtsregelungen werden Möglichkeiten geschaffen, wonach abgelehnte Asylsuchende im Status der Duldung unter Erfüllung verschiedener Voraussetzungen ein Aufenthaltsrecht erhalten können. Folglich scheint ein

Spannungsfeld zwischen ordnungspolitischem und arbeitsmarktpolitischem Regieren zu existieren. Es ist davon auszugehen, dass dieses Spannungsverhältnis im Kontext von Bleiberechtsregelungen besonders deutlich zutage tritt, da mit Bleiberechtsregelungen die ordnungspolitische Intention der Ausreisepflicht scheinbar von arbeitsmarktpolitischen Interessen vereitelt wird.

Mit nachfolgender Betrachtung einschlägiger Gesetzgebungsprozesse soll zur Klärung des Verhältnisses zwischen Ordnungspolitik und Arbeitsmarktpolitik in der deutschen Migrationspolitik beigetragen werden.¹ Ihr liegen insbesondere zwei theoretische Bezugnahmen zugrunde. Zum einen wird aus einer rechtsanthropologischen Perspektive argumentiert, dass Recht in einem direkten Zusammenhang mit politischen, sozialen und kulturellen Aushandlungsprozessen steht und damit veränderliches und stets vorläufiges Ergebnis gegenwärtiger Machtverhältnisse ist (vgl. Benda-Beckmann 2013: 196; 206). Recht ist demnach ebenso wenig frei von rassistischen, sexistischen oder klassistischen Verhältnissen, wie es gesellschaftliche Diskurse sind (vgl. Liebscher, Remus und Bartel 2014). Zum anderen bedient sich der Beitrag der foucaultschen Theorie der Gouvernementalität (Foucault 2004). In Analysen zur Gouvernementalität wird danach gefragt, wie durch das Zusammenwirken von Macht (Herrschaft) und Wissen (Diskursen) das Zusammenleben von Menschen gesteuert, reguliert und bestimmten Zwecken unterworfen wird. Bleiberechtsregelungen können damit als Regierungstechniken verstanden werden, die das Ziel verfolgen, bestimmte Subjekte regierbar (in Bezug auf Ordnungspolitik) und verwertbar (in Bezug auf Arbeitsmarktpolitik) zu machen. Der Beitrag zeigt zunächst mit Blick auf die Geschichte der deutschen Migrationspolitik ordnungspolitische Kontinuitäten auf. Daraufhin werden die Bleiberechtsregelungen seit dem Zuwanderungsgesetz 2005 sowie ihre diskursiven Begründungen in Augenschein genommen. Abschließend schlussfolgert der Beitrag, dass auch Arbeitsmarktpolitik zuvorderst Ordnungspolitik ist.

1 Dieser Beitrag wurde bereits im Jahr 2023 verfasst. Die Gesetzgebungsprozesse im Migrationsrecht sind inzwischen weiter fortgeschritten. Insofern sind die folgenden Darstellungen der rechtlichen Entwicklungen als Mittel zur Analyse des Verhältnisses von Ordnungspolitik und Arbeitsmarktpolitik zu verstehen und nicht mit der gegenwärtigen rechtlichen Situation zu verwechseln.

2. Ordnungspolitische Kontinuitäten in Deutschland

Während die Arbeitsmarktpolitik restriktive migrationsrechtliche Bestimmungen tendenziell entschärft und Zugänge im Bereich Spracherwerb, Ausbildungs- und Arbeitsmarkt ermöglicht, tendiert die Ordnungspolitik in die entgegengesetzte Richtung (vgl. Muy 2020: 286f.). »Asyl«, »Migration« und »Integration« sind politische Handlungsfelder, die im Bund und in den meisten Bundesländern im Innenministerium angesiedelt sind (vgl. Kasparek 2017: 17). In einer Analyse des Regierungshandelns in der deutschen Migrationspolitik stellt Schneider fest:

»Insbesondere bei CSU, CDU und Sozialdemokraten ist offenbar weiterhin mehrheitlich die Auffassung vorherrschend, Migrationspolitik sei in erster Linie hoheitliche Ordnungspolitik, die primär innenpolitisch zu kontrollieren und zu begrenzen ist.« (Schneider 2010: 366)

Die institutionelle Verortung zeigt, dass Migration schon seit Jahrzehnten (vgl. ebd.) vor allem als Sicherheitsproblem wahrgenommen wird (vgl. Schwirtz 2011: 81). Diese Wahrnehmung zeigt sich historisch etwa in der Ausländerpolizeiverordnung, die die Nationalsozialisten 1938 in Kraft setzten und die in der BRD in einer von der NS-Sprache leicht entschärften Version bis 1965 Gültigkeit hatte. Die Ausländerbehörden waren damals den Polizeibehörden angegliedert (vgl. Alexopoulou 2020: 84f.). Auch die Anwerbung von Gastarbeiter:innen, die »einen dauerhaft nach Herkunft segmentierten Arbeitsmarkt [schuf]« (ebd.: 109), wurde ordnungspolitisch flankiert. Dies zeigt sich etwa in den Bemühungen, durch lediglich einjährige Arbeitsverträge zu verhindern, dass Gastarbeiter:innen ein Bleibeinteresse entwickeln konnten. Bereits damals scheint die Widersprüchlichkeit zwischen Arbeitskräftebedarf und migrationsfeindlich intendierten, ordnungspolitischen Abwehrreflexen offensichtlich (vgl. ebd.: 111; 121):

Anhand zahlreicher Beispiele zeigt Alexopoulou den »Unwille[n] der Bundesrepublik Deutschland, eine Einwanderungsgesellschaft zu sein« (ebd.: 228). Zu den besonders einschneidenden ordnungspolitischen Maßnahmen zählen die Einführung und Neugestaltung der Unterbringung von Geflüchteten in Sammellagern in den 1980er-Jahren (vgl. Goebel 2019a; Poutrus 2019: 97), der sogenannte Asylkompromiss 1992/1993, also die De-facto-Abschaffung des Rechts auf Asyl im Grundgesetz, sowie die Absenkung der Sozialleistungen für Geflüchtete durch die Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (vgl.

Poutrus 2019), aber auch restriktive Abschiebungspraktiken (vgl. Scherschel 2018: 139) und das von Deutschland mitgetragene tödliche EU-Grenzregime (vgl. Kasperek 2017: 27).

Politische Maßnahmen finden ihre Legitimation in Diskursen (vgl. Goebel 2019a). Migrationsdiskurse² sind bis in die Gegenwart überwiegend problem- und defizitorientiert. In der Regel beschreiben sie zugewanderte Menschen als »anders« (Othering), wobei ein Gegensatz zu einer vermeintlich »deutschen« Identität inszeniert wird. Die identitären Differenzierungen verlaufen insbesondere entlang nationaler, ethnischer und kultureller Zuschreibungen. »Die Anderen« werden in entsprechenden Diskursen häufig als (latent) bedrohlich charakterisiert (vgl. Schwiertz 2011: 64; Mecheril 2003). Mal wird die Bedrohung ökonomistisch-sozialpolitisch geframt (»Sozialtourismus«), mal ökonomistisch-arbeitsmarktpolitisch (»Konkurrenz um Arbeitsplätze«), mal ordnungs- und sicherheitspolitisch (»Ausländerkriminalität«), mal rassifizierend (»fremd im eigenen Land«). Die Diskurse überlagern sich: Beispielsweise wird die sicherheitspolitische Bearbeitung von Migration mit der vermeintlichen Bedrohung einer als homogen imaginierten Bevölkerung – also rassistisch – begründet (vgl. Schwiertz 2011: 64). Hohe Arbeitslosenzahlen nach der Wiedervereinigung und die damit verbundene Angst vor Konkurrenz um Arbeitsplätze bildeten lange Zeit eine wirkmächtige Argumentationsgrundlage für die restriktive Asylpolitik. Der allseits beklagte und inzwischen offensichtliche Fachkräftemangel regt die Regierung seit den 2000er-Jahren zu arbeitsmarktpolitisch motivierten Veränderungen des Migrationsrechts an, die scheinbar im Widerspruch zum ordnungspolitisch ausgerichteten Migrationsrecht stehen. Der Widerspruch wird im grundsätzlich restriktiv ausgerichteten Asylrecht (vgl. Scherschel 2018: 139) besonders evident. Das Asylrecht mäandert zwischen exkludierenden und integrativen Maßnahmen – insbesondere in Bezug auf Spracherwerb, Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt.³ So wird der Anschein erweckt, als könnten arbeitsmarktpolitische

2 Diskurse sind – verkürzt gesagt – Aussagen, die ein bestimmtes Wissen hervorbringen und durch Machtverhältnisse in ihrer je spezifischen Weise ermöglicht werden. Migrationsdiskurse stellen Bedeutungen und soziale Wirklichkeiten über Migration her (vgl. Goebel 2023: 671).

3 Politische Maßnahmen richteten sich bislang jedoch kaum auf demokratische Teilhaberechte der in Deutschland lebenden nicht-deutschen Bevölkerung, wie ihr Zugang zu Wahlen oder ihre Repräsentation in Parlamenten und Parteien (vgl. Scherschel 2018: 131). Zum ökonomistisch ausgerichteten Integrationsparadigma vgl. Nzume und Polat 2022: 176.

Interessen die ordnungspolitischen Interessen zugunsten von Migrant:innen teilweise zurückdrängen und dadurch grundlegende Teilhabechancen eröffnen. Dass sich dieser Anschein nicht bestätigt, zeigt die folgende Betrachtung der Bleiberechtsregelungen mit Blick auf ihre diskursiven Begründungsmuster, die in den Gesetzesentwürfen für die Bleiberechtsregelungen zu finden sind.

3. Die Entwicklung der Bleiberechtsregelungen

Bleiberechtsregelungen ermöglichen es Personen im Status der Duldung⁴, also überwiegend Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, die aber aus unterschiedlichen Gründen⁵ nicht ausreisen können, einen zunächst befristeten Aufenthaltstitel zu erlangen. Wie aus jedem befristeten Aufenthaltstitel kann unter bestimmten Voraussetzungen ein unbefristeter Aufenthaltstitel (Niederlassungserlaubnis) und schließlich eine Einbürgerung resultieren. Erst mit der Einbürgerung wird der Zugang zu allen staatsbürgerlichen Rechten gewährt.

3.1. Bleiberechtsregelungen nach dem Zuwanderungsgesetz 2005

Das *Zuwanderungsgesetz* aus dem Jahr 2005 wird als Wende in der lange vorherrschenden Programmatik der Bundesregierung betrachtet, wonach Deutschland kein Zuwanderungsland sei. Allein der Blick auf die ausführliche Bezeichnung des Gesetzes lässt erahnen, warum Bade es als »bis zur Unkenntlichkeit verschlimmbessert[]« (Bade 2017: 16) bezeichnete. Das Gesetz heißt *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern*. Die Betonung der ordnungspolitischen Interessen ist offensichtlich. Im Gesetz enthalten war ein Aufenthalt aus humanitären Gründen für vollziehbar ausreisepflichtige Personen, »wenn die Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt [und] der Ausländer unverschuldet an der Ausreise gehindert ist« (§ 25 Abs. 5 AufenthG).⁶ Der

4 Zur historischen und rechtspolitischen Entwicklung der Duldung vgl. Wittmann 2020.

5 Unter anderem fehlender Pass, fehlende Reiseverbindung und Gesundheitszustand.

6 Bereits im Ausländergesetz (AuslG) in der Fassung vom 1.1.1991 wurden die §§ 30 Abs. 3 und 4 AuslG eingeführt, die ähnliche Erteilungsvoraussetzungen hatten wie § 25 Abs. 5 AufenthG und Kettenduldungen verhindern sollten.

Gesetzgeber begründete den Paragraphen als Lösung »in Härtefällen« (Drucksache 15/420 2003: 64). Grundsätzlich, so machte es der Gesetzgeber bereits im ersten Satz des Gesetzesentwurfs deutlich, ziele das Zuwanderungsgesetz auf die Erleichterung der »Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit« (ebd.: 1). Unter anderem versprach er sich die Abschaffung der Duldung (vgl. ebd.: 62), was ihm jedoch nicht gelang. Letztlich wurde am Konzept der Duldung im Zuwanderungsgesetz festgehalten (vgl. Hentges und Staszczak 2010: 51). Aus dem Duldungsstatus folgte in der Regel ein De-facto-Arbeitsverbot, weil durch die damalige Vorrangregelung nicht-geduldete Personen im Falle eines potenziellen Arbeitsplatzangebots bevorrechtigt waren (vgl. Maier-Borst 2007: 267–269). Diese rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen führten zu untragbaren und unlösbaren Zuständen, zu einem »dauerhaft prekäre[n] Aufenthaltsrecht zweiter Klasse« (Wittmann 2020: 186), wodurch geflüchtete Menschen teils viele Jahre den psycho-sozialen Folgen des erzwungenen Nichtstuns, des Schwebezustands und der Perspektivlosigkeit ausgesetzt wurden (vgl. Pichl 2017: 456; Täubig 2009: 222ff.). Die Idee des Gesetzgebers, das Zuwanderungsgesetz erlaube den Ausländerbehörden bereits genügend Spielraum, um Geduldeten einen Aufenthaltstitel zu geben, scheiterte nicht zuletzt am Unwillen der meist restriktiv ausgerichteten Ausländerbehörden, diesen Spielraum zu nutzen. Der Gesetzgeber steuerte nach und führte 2007 eine neue Bleiberechtsregelung ein – die sogenannte »Altfallregelung«⁷ (vgl. Hentges und Staszczak 2010: 52–63; Maier-Borst 2007: 266f.). Diese Regelung war stichtagsabhängig, sodass nur diejenigen Geduldeten, »die am 01. Juli 2007 seit mindestens acht Jahren ununterbrochen in Deutschland gelebt haben« (Pichl 2017: 461), davon profitieren konnten. Doch selbst für diese »Altfälle« waren die Hürden der neuen Bleiberechtsregelung zu hoch, sodass die Beseitigung von Kettenduldungen entgegen der Intention (vgl. Drucksache 15/420 2003: 80) in vergleichsweise wenigen Fällen gelang (vgl. Tabelle 1). Ursache dafür war, dass die Erteilung eines Bleiberechts an kaum erfüllbare Voraussetzungen, insbesondere an die eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts der Bleiberechtswilligen, geknüpft wurde. Wenn jedoch – wie gesagt – De-facto-Arbeitsverbote die Regel sind, wird das Bleiberecht in Konsequenz die Ausnahme sein. Daher sei es absehbar gewesen, dass »die Gruppe der seit längerem arbeitslos Geduldeten von solchen Regelungen oftmals ausgeschlossen bleiben wird« (Maier-Borst 2007: 270).

7 Bleiberecht nach »Altfallregelung« § 104a und b AufenthG.

Aufenthaltsstatus nach AufenthG	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014
Bleiberecht nach »Altfallregelung« § 104a und b	-	11.497	33.669	21.432	9.673	5.265	3.149	2.211	1.770
Aufenthaltslaubnis, wenn mit dem Wegfall von Abschiebehindernissen aus nicht selbst verschuldeten Gründen nicht zu rechnen ist § 25 Abs. 5 (vormals § 30 Abs. 3 und 4 AuslG)	40.946	44.171	45.634	47.844	49.276	47.743	48.153	49.085	49.898
Aufenthaltslaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung § 18a bzw. § 19d	-	-	-	126	126	116	145	135	135
Summe der unter eine Bleiberechtsregelung fallenden Personen	40.946	55.668	79.303	69.402	59.075	53.349	53.855	54.868	55.757

Quellen: für das Jahr 2014 vgl. Drucksache 18/3987; für das Jahr 2013 vgl. Drucksache 18/1033; für das Jahr 2012 vgl. Drucksache 17/12457; für das Jahr 2011 vgl. Drucksache 17/8547; für das Jahr 2010 vgl. Drucksache 17/4791; für das Jahr 2009 vgl. Drucksache 17/642; für das Jahr 2008 vgl. Drucksache 16/12029; für die Jahre 2007 und 2006 vgl. Drucksache 16/8321.

Tabelle 1.2: Anzahl an Personen, die eine Duldung und verschiedene Bleiberechte haben – Teil II

Aufenthaltsstatus nach AufenthG	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022
Duldungen insgesamt § 60a	155.308	153.047	166.068	180.124	202.387	281.143	242.029	248.145
Ermessensduldungen § 60a Abs. 2 Satz 3	-	3.792	7.989	11.486	12.533	11.599	9.249	10.367
Ausbildungsduldungen § 60a Abs. 2 Satz 4 (alt)	-	-	-	-	3.639	2.431	982	158
Ausbildungsduldungen § 60c AufenthG	-	-	-	-	-	-	6.920	6.167
Beschäftigungsduldungen § 60d	-	-	-	-	-	-	3.421	4.277
Bleiberecht für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende § 25a	4.178	4.797	5.207	5.878	7.824	11.065	14.731	17.499
Bleiberecht bei nachhaltiger Integration § 25b	-	1.084	2.453	3.679	5.170	6.658	10.383	17.996

Aufenthaltsstatus nach AufenthG	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022
Bleiberecht nach »Altfallregelung« § 104a und b	1.478	-	-	-	-	-	-	-
Aufenthaltsurlaubnis, wenn mit dem Wegfall von Abschiebehindernissen aus nicht selbst verschuldeten Gründen nicht zu rechnen ist § 25 Abs. 5 (vormals § 30 Abs. 3 und 4 AuslG)	49.913	50.031	51.726	53.919	56.272	54.347	55.303	56.951
Aufenthaltsurlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung § 18a bzw. § 19d	152	165	196	410	1.278	2.931	6.087	8.955
Summe der unter eine Bleiberechtsregelung fallenden Personen	55.721	59.869	67.571	75.372	86.716	89.031	107.076	122.370

Quellen: für das Jahr 2022 vgl. Drucksache 20/5870; für das Jahr 2021 vgl. Drucksache 20/1048; für das Jahr 2019 vgl. Drucksache 19/19333; für das Jahr 2018 vgl. Drucksache 19/8258; für das Jahr 2017 vgl. Drucksache 19/633; für das Jahr 2016 vgl. Drucksache 18/11388; für das Jahr 2015 vgl. Drucksache 18/7800.

3.2. Bleiberechtsregelungen für Kinder und Jugendliche seit 2009 und 2011

2009 wurde es Ausländerbehörden mit dem *Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz* ermöglicht, qualifizierten Geduldeten einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Beschäftigung zu erteilen. In der Gesetzesbegründung zum Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz heißt es:

»Deutschlands Position muss im internationalen Wettbewerb um hoch qualifizierte Fachkräfte gestärkt werden. Unter anderem gilt es, durch Schaffung und Erweiterung aufenthaltsrechtlicher Perspektiven den Zuzug und Verbleib von Fachkräften zu fördern.« (Drucksache 16/10288 2008: 1)

Voraussetzung der Erteilung des neuen Aufenthaltstitels⁸ waren u.a. die Vorrangprüfung und eine in Deutschland erworbene Qualifikation oder die qualifizierte Berufsausübung in Deutschland. Die Überwindung dieser grundsätzlich hohen Hürden wurde durch die Kann-Regelung zusätzlich erschwert – so lag die Entscheidung über die Erteilung des Aufenthaltstitels im Ermessen der Ausländerbehörde. Bis heute wird diese Regelung nur äußerst selten angewandt. Erst seit 2018 steigen die Zahlen auf niedrigem Niveau (vgl. Tabelle 1).

Zwei Jahre später ersann der Gesetzgeber eine weitere Bleiberechtsregelung speziell für Jugendliche und Heranwachsende⁹ im Rahmen des *Gesetzes zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften*. Erneut hatten die geschaffenen Voraussetzungen – die Person muss sich mindestens sechs Jahre in Deutschland aufgehalten haben und vor dem 14. Lebensjahr eingereist sein – keinen nennenswerten Effekt für die Reduzierung von Kettenuldungen bzw. prekären Lebenslagen (vgl. Tabelle 1). Denn auch hier greift die Kann-Regelung, wobei dem Ermessen der Ausländerbehörde die Frage zugrunde liegen soll, ob die betreffende Person »gut integriert« ist, womit die Leistungen in Schule und Ausbildung betrachtet werden (vgl. Pichl 2017: 462). Die Idee, man könne oder müsse geduldete Menschen unter Druck setzen, indem ihnen für »Integrationsleistungen« in einem arbeitsmarktpolitischen

8 Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung § 18a AufenthG, seit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz 2020 § 19d AufenthG.

9 Bleiberecht für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende § 25a AufenthG.

Verständnis ein Bleiberecht gewährt wird, verkennt die prekären Bedingungen, unter denen viele Geduldete leiden. Wenn der Druck existenziell wird, kann dies nicht nur motivierend, sondern ebenso gegenteilig, desintegrierend wirken (vgl. Täubig 2009). Als neoliberale Regierungstechnik ist dieser existenzielle Druck jedoch nur folgerichtig. Das Bleiberecht wird damit von individueller Leistung abhängig gemacht und die Verantwortung für das Scheitern dem Individuum zugeschrieben (vgl. Nzume und Polat 2022: 184).

3.3. Bleiberechtsregelungen seit 2015

Mit dem *Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung* wurde eine stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung¹⁰ geschaffen, die es geduldeten Personen unter hohen Hürden – darunter ein mindestens achtjähriger Aufenthalt in Deutschland – ermöglichen sollte, eine Perspektive in Deutschland zu erhalten. Man wolle »nachhaltige Integrationsleistungen [...] durch Erteilung eines gesicherten Aufenthaltsstatus [...] honorieren« (Drucksache 18/4097 2015: 1), so der Gesetzgeber. Dass auch diese Integrationsleistungen nur unter äußerst schweren Bedingungen erbracht werden können und daher nur wenige Personen von dieser Bleiberechtsregelung profitieren konnten (vgl. Tabelle 1), muss dem Gesetzgeber klar gewesen sein.

Eine besondere Entwicklung ergab sich 2015 vor dem Hintergrund der steigenden Asylantragszahlen sowie der zunehmenden Forderungen von Wirtschaftsverbänden nach Regelungen, die es ihnen ermöglichten, geduldete Personen zu beschäftigen und auszubilden, ohne befürchten zu müssen, dass während der Ausbildung eine Abschiebung vollzogen wird (vgl. Goebel 2019b). Der Gesetzgeber brachte mit dem *Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz* die Idee der »guten Bleibeperspektive« ein. Geflüchteten mit »guter Bleibeperspektive« sollten bereits frühzeitig, also schon während des Asylverfahrens, Integrationsmaßnahmen zugutekommen (vgl. Muy 2020: 273). Bemerkenswert ist der Wortlaut des Gesetzgebers, wonach u.a. »Integrationskurse für Asylbewerber sowie Geduldete mit guter Bleibeperspektive geöffnet« (Drucksache 18/6185 2015: 2) werden sollten. Personen mit Duldung konnten nun also eine »gute Bleibeperspektive« haben. Geregelt wurde dies über die Aufwertung der sogenannten Ermessensduldung im Aufenthaltsgesetz, die in der Regel vor Abschiebung bewahrt. Eine Ermessensduldung erhalten Personen, bei denen

10 Bleiberecht bei nachhaltiger Integration § 25b AufenthG.

ein dringender persönlicher Grund die Aussetzung der Abschiebung rechtfertigt. Als dringender persönlicher Grund wurde eine Ausbildung angesehen. Die Voraussetzung einer Ausbildung für den Erhalt einer Ermessensduldung gründet in der arbeitsmarktpolitischen Idee, es wäre zweckmäßig, wenn sich Betroffene ihr Bleiberecht im wörtlichen Sinne »erarbeiten« (vgl. Nzume und Polat 2022: 176; Wittmann 2020: 187). Wirtschaftsverbände kritisierten diese Neuregelung aufgrund der nur einjährigen Befristung, die keinerlei Unsicherheiten von Geduldeten in Ausbildung zu beseitigen versprach (vgl. Goebel 2019b: 119). Tatsächlich besserte der Gesetzgeber in diesem Sinne nach und schuf mit dem *Integrationsgesetz* im Jahr 2016 eine Ausbildungsduldung. Diese wurde auch »Anspruchsduldung« genannt, weil Personen, die die Voraussetzungen der Erteilung einer Ausbildungsduldung erfüllt haben, einen Anspruch auf Erteilung haben sollten. Politisch und medial wurde die Regelung auch als »3+2-Regelung« kommuniziert. So sollten Geduldete zunächst eine Ausbildungsduldung für die Dauer der Ausbildung erhalten (häufig drei Jahre) und im Anschluss an die erfolgreiche Ausbildung einen Aufenthaltstitel für zwei Jahre, damit die Ausgebildeten dem Betrieb über die Ausbildung hinaus erhalten bleiben können. Die Regelung sollte den Betroffenen ebenso wie ihren Arbeitgeber:innen »mehr Rechtssicherheit [...] verschaffen« (Drucksache 18/8615 2016: 48). Die Umsetzung der »3+2-Regelung« gestaltete sich in der Praxis schwierig. Einige Bundesländer – allen voran Bayern – versuchten die Bundesregelung durch eine länderspezifische Auslegung teilweise zu unterlaufen (vgl. Goebel 2019b: 120). Dass die ausländerbehördliche Praxis »über erhebliche Handlungsspielräume« (Schneider 2010: 366) verfügt, ist keine Neuigkeit. Gleichwohl erschwert es die asylrechtliche Praxis, wenn die »Rechtsanwendung nicht zwingend dem Willen des Gesetzgebers entspricht« (ebd.). Durch die bis auf die Gemeindeebene fragmentierte Rechtsanwendung können sich ordnungspolitische Restriktionen der systematischen Beobachtung weitgehend entziehen. Insbesondere die »zunehmende Sanktionierung der Identitätstäuschung und der Verletzung von Mitwirkungspflichten, die Betonung des Vorrangs der Durchsetzung der Ausreisepflicht sowie die Übertragung der zielstaatsbezogenen Kategorie der »sicheren Herkunftstaaten« auf das Recht der inlandsbezogenen Abschiebungshindernisse« (Wittmann 2020: 188) erschwerten die Zugänge zur 3+2-Regelung.

Eine ordnungspolitische Agenda verfolgte Innenminister Seehofer 2019 mit dem *Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht*. Das Gesetz führte einen neuen Aufenthaltsstatus ein: die »Duldung für Personen mit ungeklärter Identität«. Mit dem auch als »Duldung zweiter Klasse«, »Duldung

Light« oder »Duldung Minus« bezeichneten Status (vgl. ebd.) wird eine damals in asylpolitischen Fachkreisen kaum vorstellbare Neuerung eingeführt: ein Status, der die ohnehin schon prekarierte Gruppe der Geduldeten noch schlechter stellt. Der neue Status verbietet den Zugang zu Ausbildung und Beschäftigung kategorisch und verhindert dadurch Zugänge zum Bleiberecht durch die Ausbildungsduldung. Rund viereinhalb Monate später trat am 1. Januar 2020 das *Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung* in Kraft. Darin wurde nun wiederum die arbeitsmarktpolitische Stoßrichtung der Bundesregierung gestärkt. Die Ausbildungsduldung erhielt einen eigenständigen Paragraphen, in dem die Erteilungsvoraussetzungen klarer als bislang formuliert wurden. Damit sollte der allzu unterschiedlichen Ermessensausübung der Ausländerbehörden (vgl. Kiziak, Sixtus und Klingholz 2019: 10f.) begegnet werden – in der Sprache des Gesetzgebers heißt es, man wolle eine »bundesweit einheitliche[] Anwendung« (Drucksache 19/8286 2019: 1) der Regelungen zur Ausbildungsduldung erreichen. Zudem wurde die »Beschäftigungsduldung« geschaffen, die ein Äquivalent zur Ausbildungsduldung für Geduldete in Beschäftigung sein sollte. Auch die Beschäftigungsduldung hatte aufgrund nahezu unerfüllbarer Erteilungsvoraussetzungen keinen nennenswerten quantitativen Effekt (vgl. Tabelle 1). Dies erkannte auch der Gesetzgeber, der im Gewand einer neuen Bundesregierung im Koalitionsvertrag 2021 ankündigte, die »Beschäftigungsduldung [...] entfristen und Anforderungen realistisch und praxistauglicher fassen« (Koalitionsvertrag 2021: 138) zu wollen.

3.4. Bleiberecht als »Chance« 2023

Die Bundesregierung setzte am 31.12.2022 das *Chancen-Aufenthaltsgesetz* in Kraft. Dieses enthält Erleichterungen bestehender Bleiberechtsregelungen sowie die Einführung einer neuen Bleiberechtsregelung, die es Personen mit Duldung ermöglicht, eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe¹¹ zu erhalten, um daran anschließend Eingang in die beiden bestehenden Bleiberechtsparagraphen¹² zu erhalten. Das Gesetz soll laut Bundesregierung »positive Anreize für die Integration in den Arbeitsmarkt« (Drucksache 20/3717 2022: 1) setzen. Das Bundesinnenministerium (BMI) veröffentlichte Anwendungshinweise,

11 Chancen-Aufenthaltsrecht § 104c AufenthG.

12 § 25a und § 25b AufenthG.

die der ausländerbehördlichen Verwaltung eine bestimmte praktische Umsetzung des Chancen-Aufenthaltsrechts unverbindlich empfehlen. Darin wird das Chancen-Aufenthaltsrecht als »Neuanfang in der Migrations- und Integrationspolitik« (BMI 2022: 1) gepriesen. Tatsächlich zielt das Gesetz jedoch nur auf Personen, die sich zum Stichtag 31.10.2022 bereits seit fünf Jahren in Deutschland aufhalten, also vor dem 01.11.2017 eingereist sind. Insofern schafft das Gesetz keine grundsätzliche Bleiberechtsregelung, sondern will – wie schon die Bleiberechtsregelung 2007 – einen Umgang mit »Altfällen« finden. Kettenduldungen wird es daher auch weiterhin geben. Konkret ermöglicht das Chancen-Aufenthaltsrecht, dass geduldeten Personen, die noch nicht alle Voraussetzungen für die bestehenden Bleiberechtsregelungen erfüllt haben, voraussetzungsarm eine höchstens 18-monatige Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann, um in dieser Zeit die Voraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a oder 25b AufenthG zu erfüllen. Zugleich wurden die Voraussetzungen für die Bleiberechtsregelungen vereinfacht.¹³

Der Gesetzgeber argumentiert in der Gesetzesbegründung nicht nur ordnungspolitisch und arbeitsmarktpolitisch¹⁴, sondern auch im Sinne der betroffenen Personen, deren »Lebensplanung [...] verlässlicher werden« soll (Drucksache 20/3717 2022: 1). Das Chancen-Aufenthaltsrecht bietet zwar weitreichendere Möglichkeiten auf ein Bleiberecht als frühere Regelungen, doch es ist gleichzeitig dem ordnungspolitischen Grundkonsens verhaftet, wie die Betonung migrationsrechtlicher Härte zeigt, wonach »die Vollzugsbehörden über handhabbare Instrumente verfügen [müssen], um eine vollziehbare Ausreisepflicht auch durchzusetzen« (ebd.). Deutlich wird in der Gesetzesbegründung auch, dass die Legitimation großzügigerer Bleiberechtsregelungen hauptsächlich dem Fachkräftemangel zuzuschreiben ist, »der die weitere positive Entwicklung der deutschen Wirtschaft gefährdet« (ebd.: 2). Der Gesetzgeber selbst nennt die Veränderungen der Bleiberechtsregelungen durch das Chancen-Aufenthaltsgesetz »moderat« und verweist im folgenden Satz darauf, dass »die Integrationsfähigkeit der Gesellschaft im Blick behalten werden [soll]« (ebd.: 3). So werden auf rassifizierenden Unterscheidungen

13 Beispielsweise kann der § 25a AufenthG nun nicht mehr nur bis zu einem Alter von 20 Jahren, sondern von 26 Jahren beantragt werden, was den potenziellen Personenkreis deutlich vergrößert.

14 »Es sollen positive Anreize für die Integration in den Arbeitsmarkt und die für eine geordnete Migration wesentliche Identitätsklärung gesetzt werden.« (Drucksache 20/3717 2022: 1)

beruhende Bedenken herangezogen, um zu rechtfertigen, dass keine weitreichenderen Maßnahmen zur Teilhabe von geduldeten Personen geschaffen wurden.

4. Schlussbetrachtung

Die seit 2007 eingeführten und zunehmend ausdifferenzierten Bleiberechtsregelungen verfolgen ein arbeitsmarkt- und ein ordnungspolitisches Interesse. Personen, die über eine Bleiberechtsregelung einen zunächst befristeten Aufenthalt erreichen konnten, haben unter der Voraussetzung der Sicherung des Lebensunterhalts – also Arbeit – die Möglichkeit, eine unbefristete Niederlassungserlaubnis zu beantragen und sich schließlich einbürgern zu lassen. Erst dann erlangen sie grundlegende Teilhaberechte. Das Bleiberechtssystem vermittelt also über die Arbeitsmarktintegration gesellschaftliche Teilhabe. Gleichzeitig begleitet die Bleibewilligen das ordnungspolitische Moment als drohende Kulisse den gesamten Prozess durch die verschiedenen Aufenthaltsstatus bis zur Einbürgerung, da etwa ein Arbeitsplatzverlust oder Schwierigkeiten während der Ausbildung aufenthaltsrechtliche und damit existenzielle Folgen haben können. Die Bleiberechtsregelungen mögen an der Oberfläche widersprüchlich erscheinen und auf unterschiedliche Interessen des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales hinweisen – in beiden Ressorts werden einschlägige Gesetze ausgearbeitet (vgl. Kasperek 2017: 17; Maier-Borst 2007: 271f.). Sowohl die arbeitsmarkt- als auch die ordnungspolitischen Maßnahmen fallen mit Schwiertz und Ratfisch jedoch unter ein und dasselbe ordnungspolitische Hegemonieprojekt: den »Standort-Nationalismus« (Schwiertz und Ratfisch 2017: 159). Damit meinen die beiden Autoren eine Migrationspolitik, die auf die Interessen des Wirtschaftsstandorts Deutschland ausgerichtet ist. Sie gehen davon aus, dass die deutsche (und europäische) Migrationspolitik einem rassistisch fundierten, antimigrantischen Hegemonieprojekt folgt (vgl. ebd.: 151). Demnach führen rassistische Vorstellungen und Diskurse zu einer Problematisierung von Migration (ebd.: 160), was wiederum die (Legitimations-)Grundlage restriktiver Asylgesetzgebung darstellt (vgl. Goebel 2019a). Dass in der Migrationspolitik gleichzeitig neoliberale Perspektiven bedeutsam sind, die – auch irreguläre – Migration unter einem Verwertungsinteresse betrachten, ist »kein Gegensatz, sondern zwei Seiten derselben Medaille« (Schwiertz 2011: 190f.). Auch Kasperek nennt (im Kontext des EU-Migrati-

onsmanagements) die ordnungspolitische Migrationspolitik dominierend, wenngleich die ökonomische Sicht eine »durchaus einflussreiche Position im Diskurs um Migration« (Kasperek 2017: 65) einnehme. Die Kontinuität der Gleichzeitigkeit von integrativer Arbeitsmarktpolitik und rassifizierender Ordnungspolitik beschreibt Alexopoulou historisch wie folgt:

»Kurz vor dem Ersten Weltkrieg war das Deutsche Kaiserreich weltweit das zweitgrößte Zuwanderungsland nach den USA. Allerdings betrachtete man die Migrant*innen in der Regel nicht als Einwanderer*innen, die sich dauerhaft niederlassen und schließlich neue Deutsche werden konnten. Vielmehr war in den Jahrzehnten zuvor, von der Initiative Preußens ausgehend, ein Migrationsregime aufgebaut worden, das massenhafte Arbeitsmigration mit einem Anti-Einwanderungssystem zu verbinden suchte. Dadurch konnten zwei entgegengesetzte Tendenzen koexistieren: Der hungrige Arbeitsmarkt versorgte sich mit allzeit verfügbaren, günstigen und weitgehend rechtlosen ausländischen Arbeitskräften, und gleichzeitig war eine zunehmend an völkischen und rassentheoretischen Ideen orientierte ›deutsche Bevölkerungspolitik‹ möglich.« (Alexopoulou 2020: 19)

Rassismus spielt eine entscheidende Rolle für eine ordnungspolitisch ausgerichtete Migrationspolitik. Er verhindert Empathie und reduziert Menschen auf ihre vermeintliche Andersartigkeit. Nur so können Politiken gerechtfertigt erscheinen, die »die Anderen« demütigen, ausschließen, diskriminieren, ausbeuten oder ertrinken lassen. Rassismus reproduziert sich im Alltagsbewusstsein etwa durch den hegemonialen Mediendiskurs, der seit Jahrzehnten ein bedrohtes »Wir« und ein bedrohendes »Anderes« natio-ethno-kulturell differenziert (vgl. Goebel 2023). Von politischen Akteuren werden in unregelmäßigen Konjunkturen rassistische Ressentiments geschürt und das Phantasma einer schützenswerten, auf Abstammung beruhenden deutschen Identität reproduziert. Entsprechende Diskurse legitimieren die ordnungspolitischen Restriktionen und Verschärfungen (vgl. Goebel 2019a). Lessenich (2019) verweist auf die in nationalstaatlich verfassten Demokratien mit globalisierten, kapitalistischen Märkten typische ambivalente Gleichzeitigkeit von Öffnungs- und Schließungsprozessen. Einerseits legitimiere das Interesse an einer liberalen Wirtschaftspolitik Öffnung. Andererseits legitimiere das Interesse der lohnabhängig Beschäftigten an wenig Konkurrenz von außen bzw. die Sorge der herrschenden Politik vor rechtsextremen Parteien, die diese Konkurrenzsorgen forcieren, die Schließung. Die sich daraus ergebenden Konflikte würden

durch ein »höchst selektives Zuwanderungsregime« zu lösen versucht, in dem »die Anwerbung hochqualifizierter Arbeitskräfte rechtlich möglich und sozial akzeptiert ist, jede sonstige Arbeitsmigration hingegen ausgeschlossen wird oder aber Ausnahmecharakter hat« (Lessenich 2019: 74). Die Jahrzehnte dauernden Kämpfe sozialer Bewegungen um ein Mindestmaß an Selbstbestimmung für geflüchtete Menschen lassen die jüngsten Bleiberechtsregelungen wie einen Erfolg erscheinen, weil nun mehr Menschen mehr Chancen erhalten. Doch um welche Rechte geht es hier wirklich? Bleiberechtsregelungen fokussieren nicht auf Teilhabe und gleichberechtigten Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen, sondern auf die Erhöhung des Arbeitskräftepotenzials für die deutsche Wirtschaft. Mit Lessenich müsste daher viel eher eine ungebrochene »Radikalität des Ausschlusses Asylsuchender oder Geflüchteter [selbst von basalsten demokratischen Rechten]« (ebd.: 75) konstatiert werden.

Die Darstellung der Entwicklung der Bleiberechtsregelungen zeigt, wie dominant die ordnungspolitische Ausrichtung der Migrationspolitik ist. Eine auf soziale Gerechtigkeit abzielende Perspektive muss daran arbeiten, diskriminierende Migrationspolitik (vgl. Pichl 2017) grundlegend zu verändern.

Weiterführende Literatur

Kollender, Ellen, und Veronika Kourabas. 2020. »Zwischen Ein- und Ausschluss der ›Anderen‹: (Dis-)Kontinuitäten rassistischer und ökonomistischer Argumentationen im Diskurs um Migration von der ›Gastarbeit‹ bis heute.« *Wissen schafft Demokratie. Schriftenreihe des Instituts für Demokratie und Zivilgesellschaft* 7: 86–99.

Kuge, Janika. 2025. *Bleiberecht jenseits des Nationalstaats. Kämpfe um Sanctuary Policy in den USA*. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Literaturverzeichnis

Alexopoulou, Maria. 2020. *Deutschland und die Migration: Geschichte einer Einwanderungsgesellschaft wider Willen*. Stuttgart: Reclam.

Arnold, Simon, Andreas Jensen, Magdalena Kuhn, Rana Zokai und Jan Lohl. 2021. »Stuck in limbo. Psychosoziale Dynamiken von Immobilisierung«. In *Praktiken der (Im-)Mobilisierung. Lager, Sammelunterkünfte und An-*

- kerzentren im Kontext von Asylregimen, hg. von Julia Devlin, Tanja Evers und Simon Goebel, 219–237. Bielefeld: transcript.
- Bade, Klaus J. 2017. Migration, Flucht, Integration: Kritische Politikbegleitung von der ›Gastarbeiterfrage‹ bis zur ›Flüchtlingskrise‹. Erinnerungen und Beiträge. Karlsruhe: Loeper Literaturverlag. Zugriff am 30. August 2025. https://www.imis.uni-osnabrueck.de/fileadmin/4_Publikationen/PDFs/Bade_Migration.pdf
- Benda-Beckmann, Franz von. 2013. »Rechtsethnologie.« In Ethnologie: Einführung und Überblick, hg. von Bettina Beer und Hans Fischer, 8. Aufl., 195–212. Berlin: Reimer.
- Bröse, Johanna. 2018. »Migration und Arbeitsmarkt.« In Flucht: Herausforderungen für Soziale Arbeit, hg. von Johanna Bröse, Stefan Faas und Barbara Stauber, 203–221. Wiesbaden: Springer VS.
- Das Gupta, Oliver, und Nico Fried. 2019. »Seehofer redet über Gesetzestrick – hinterher spricht er von Ironie.« Süddeutsche Zeitung, 7. Juni 2019. Zugriff am 30. August 2025. <https://www.sueddeutsche.de/politik/seehofer-date-naustauschgesetz-1.4479069>
- Dyk, Silke van, Laura Boemke und Tine Haubner. 2021. »Solidarität mit Geflüchteten und Fallstricke des Helfens.« Berliner Journal für Soziologie 31 (3–4): 445–472.
- Foucault, Michel. 2004. Geschichte der Gouvernementalität I: Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Goebel, Simon. 2019a. »Medial (re)produzierte Narrative und Asylrechtsänderungen: Annäherungen an ein Dispositiv der Lager.« In Konfliktfeld Fluchtmigration: Historische und ethnographische Perspektiven, hg. von Reinhard Johler und Jan Lange, 207–227. Bielefeld: transcript.
- Goebel, Simon. 2019b. »Push back und Pull down: Arbeit als Steuerungsinstrument der Asylpolitik.« In Migration und Arbeit: Herausforderungen, Problemlagen, Gestaltungsinstrumente, hg. von Alexandra David, Michaela Evans, Ileana Hamburg und Judith Terstriep, 105–128. Leverkusen: Barbara Budrich.
- Goebel, Simon. 2023. »Mediendiskurse.« In Flucht- und Flüchtlingsforschung: Handbuch für Wissenschaft und Studium, hg. von Tabea Scharrer, Birgit Glorius, J. Olaf Kleist und Marcel Berlinghoff, 671–678. Baden-Baden: Nomos.
- Hentges, Gudrun, und Justyna Staszczak. 2010. Geduldet, nicht erwünscht: Auswirkungen der Bleiberechtsregelungen auf die Lebenssituation geduldeter Flüchtlinge in Deutschland. Stuttgart: ibidem.

- Kasperek, Bernd. 2017. *Europas Grenzen: Flucht, Asyl und Migration. Eine kritische Einführung*. Berlin: Bertz + Fischer.
- Kiziak, Tanja, Frederick Sixtus und Reiner Klingholz. 2019. *Von individuellen und institutionellen Hürden: Der lange Weg zur Arbeitsmarktintegration Geflüchteter*. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. Zugriff am 30. August 2025. https://www.berlin-institut.org/fileadmin/R/edaktion/Publicationen/PDF/BI_VonIndividuellenUndInstitutionellenHuerden_2019.pdf
- Koalitionsvertrag SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP. 2021. *Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*. Zugriff am 30. August 2025. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>
- Lessenich, Stephan. 2019. *Grenzen der Demokratie: Teilhabe als Verteilungsproblem*. Stuttgart: Reclam.
- Liebscher, Doris, Juana Remus und Daniel Bartel. 2014. »Rassismus vor Gericht: Weiße Norm und Schwarzes Wissen im rechtlichen Raum.« *Kritische Justiz* 47 (2): 135–151.
- Maier-Borst, Michael. 2007. »Rechtssicherheit und Aufenthaltsverfestigung statt geduldeter Aufenthalt: Anmerkungen zur Bleiberechtsdiskussion.« In *Jahrbuch Menschenrechte* 2008, 265–273.
- Mecheril, Paul. 2003. *Prekäre Verhältnisse: Über natio-ethno-kulturelle (Mehrfach-)Zugehörigkeit*. Münster: Waxmann.
- Muy, Sebastian. 2020. »Fördern, Fordern und Verbieten: Widersprüche in der Asyl- und Integrationspolitik aus Sicht der Sozialen Arbeit.« In *Innovation und Legitimation in der Migrationspolitik: Politikwissenschaft, politische Praxis und Soziale Arbeit im Dialog*, hg. von Roswitha Pioch und Katrin Toens, 271–291. Wiesbaden: Springer VS.
- Nzume, Lena A., und Ayça Polat. 2022. »Durch Ausbildung zum beruflichen Erfolg? Zur gesellschaftlichen Reproduktion des ›Nützlichkeitsparadigmas‹ in (Aus-)Bildungsprogrammen für Geflüchtete.« *Zeitschrift für Diversitätsforschung und -management* 7 (2): 175–187.
- Pichl, Maximilian. 2017. »Diskriminierung von Flüchtlingen und Geduldeten.« In *Handbuch Diskriminierung*, hg. von Albert Scherr, Aladin El-Mafaalani und Gökçen Yüksel, 449–463. Wiesbaden: Springer VS.
- Pichl, Maximilian. 2018. »Grundlagen des Asylverfahrens.« In *Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft: Grundlagen – Konzepte – Handlungsfelder*

- der, hg. von Beate Blank, Süleyman Gögercin, Karin E. Sauer und Barbara Schramkowski, 135–144. Wiesbaden: Springer VS.
- Poutrus, Patrice G. 2019. *Umkämpftes Asyl: Vom Nachkriegsdeutschland bis in die Gegenwart*. Berlin: Ch. Links.
- Scherr, Albert. 2017. »Die Abschwächung moralischer Empörung: Eine Analyse politischer Reaktionen auf zivilgesellschaftliche Proteste gegen Gesetzesverschärfungen und Abschiebungen.« *Z'Flucht. Zeitschrift für Flüchtlingsforschung* 1 (1): 88–105.
- Scherschel, Karin. 2018. »An den Grenzen der Demokratie: Citizenship und Flucht.« *Berliner Journal für Soziologie* 28: 123–149.
- Schirilla, Nausikaa. 2016. *Migration und Flucht. Orientierungswissen für die Soziale Arbeit*. Stuttgart: W. Kohlhammer.
- Schneider, Jan. 2010. *Modernes Regieren und Konsens: Kommissionen und Beratungsregime in der deutschen Migrationspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schwartz, Helge. 2011. *Foucault an der Grenze: Mobilitätspartnerschaften als Strategie des europäischen Migrationsregimes*. Münster: Lit Verlag.
- Schwartz, Helge, und Philipp Ratfisch. 2017. »Rassismus und anti-migran-tische Bewegungen im deutsch-europäischen Migrationsregime.« In *Der lange Sommer der Migration: Grenzregime III*, hg. von Sabine Hess, Bernd Kasperek, Stefanie Kron, Mathias Rodatz, Maria Schwertl und Simon Sontowski, 151–162. Berlin: Assoziation A.
- Spiegel, Der. 2018. »Dobrindt beklagt »Anti-Abschiebe-Industrie«.« *Der Spiegel*, 6. Mai 2018. Zugriff am 30. August 2025. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/alexander-dobrindt-csu-landesgruppenchef-beklagt-anti-abschiebe-industrie-a-1206430.html>
- Täubig, Vicki. 2009. *Totale Institution Asyl: Empirische Befunde zu alltäglichen Lebensführungen in der organisierten Desintegration*. Weinheim: Juventa.
- Wittmann, Philipp. 2020. »Vom migrationspolitischen Mindeststandard zum ›Bleiberecht im Duldungsgewand‹: Entwicklungslinien der deutschen Migrations- und Integrationsgesetzgebung im Bereich der Duldung.« *ZAR – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 40 (5–6): 183–191.

Gesetzesentwürfe und Anwendungshinweise

- BMI [Bundesministerium des Innern und für Heimat]. 2022. Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts. 23. Dezember 2022.
- Deutscher Bundestag. 2003. Drucksache 15/420: Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz). 7. Februar 2003.
- Deutscher Bundestag. 2008. Drucksache 16/10288: Entwurf eines Gesetzes zur arbeitsmarktdäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter und zur Änderung weiterer aufenthaltsrechtlicher Regelungen (Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz). 22. September 2008.
- Deutscher Bundestag. 2015a. Drucksache 18/4097: Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung. 25. Februar 2015.
- Deutscher Bundestag. 2015b. Drucksache 18/6185: Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes. 29. September 2015.
- Deutscher Bundestag. 2016. Drucksache 18/8615: Entwurf eines Integrationsgesetzes. 31. Mai 2016.
- Deutscher Bundestag. 2019. Drucksache 19/8286: Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung. 13. März 2019.
- Deutscher Bundestag. 2022. Drucksache 20/3717: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts. 28. September 2022.

Migrationskontrolle durch die Herstellung von Unterstützungswürdigkeit in Bezug auf soziale Leistungen

Christine Barwick-Gross

1. Einleitung

In diesem Kapitel geht es um die Herstellung von *deservingness* (siehe Glossar, im Folgenden mit Unterstützungswürdigkeit übersetzt) im politischen Diskurs, bezogen auf den Zugang zu sozialen Leistungen europäischer Bürger:innen in Deutschland. Die Konstruktion von Gruppen als (nicht) unterstützungswürdig, basierend auf nationaler Herkunft, ethnischem Hintergrund oder sozialem Status, kann als Instrument der Migrationskontrolle fungieren, wenn diese als Legitimation genutzt wird, um die Einreise nach sowie den Aufenthalt in Deutschland durch den Ausschluss von sozialen Leistungen zu erschweren.

In Deutschland wurde der Zugang zu sozialen Leistungen für EU-Bürger:innen seit 2014 deutlich eingeschränkt – eine Tendenz, welche auch andere Gruppen von Migrant:innen betrifft (Mohr 2005). EU-Bürger:innen erhalten in der Regel nur dann Zugang zu sozialen Leistungen wie Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe, wenn sie (oder ein Familienmitglied) mindestens zwölf Monate in Deutschland gearbeitet oder fünf Jahre in Deutschland gelebt haben. Anderen EU-Bürger:innen kann, sofern sie nicht über ausreichende Existenzmittel verfügen, das Aufenthaltsrecht entzogen werden, und sie können in ihr Herkunftsland abgeschoben werden (siehe auch Kurt und Borrelli, im Schweizer Kontext, in diesem Band).

Der restriktive Zugang zu Sozialleistungen führt zu einer Einschränkung der Möglichkeit, vom EU-Freizügigkeitsrecht Gebrauch zu machen, insbesondere für ökonomisch benachteiligte EU-Bürger:innen. So schreibt zum Beispiel Farahat (2017: 101), dass »ökonomisch schwache Unionsbürger von

der Freizügigkeit zunehmend ausgeschlossen sind« und die Freizügigkeit nur noch für diejenigen gefördert und gewollt ist, »die wohlhabend sind, bestimmten Berufsgruppen angehören oder besonders gut integriert sind«. Dementsprechend gewinnt die »ökonomische Rationalität innerhalb des EU-Freizügigkeitsrechts« immer größere Bedeutung, im Gegensatz zu z.B. menschenrechtlichen oder sozialen Logiken (ebd.). Ähnlich argumentieren Barbulescu und Favell (2020): Sie haben nachgezeichnet, wie die Sozialgesetzgebung sowohl in Großbritannien (vor Brexit) als auch in Deutschland zu einer Aushöhlung von Rechten für EU-Bürger:innen geführt hat, insbesondere des Rechts auf Nichtdiskriminierung. Die Autor:innen argumentieren, dass intra-europäische Mobilität »zunehmend als eine weitere Form der ›Einwanderung‹ betrachtet wird, die von überlasteten Nationalstaaten aufgenommen werden muss« (2020: 153, eigene Übersetzung; siehe auch Riedner 2017).

Auffällig am medialen und politischen Diskurs ist, dass vor allem die Gruppe der Roma, aber auch allgemein Bürger:innen aus Osteuropa, insbesondere der zuletzt der EU beigetretenen Länder Rumänien und Bulgarien, als Bedrohung dargestellt werden (siehe z. B. Kalmar 2022; van Baar u. a. 2019). EU-Bürger:innen aus bestimmten Ländern oder bestimmten ethnischen Gruppen zugehörend werden kriminalisiert, ihr Aufenthalt im Land wird als Risiko für die öffentliche Ordnung und/oder das soziale Sicherungssystem dargestellt. Die Übertragung bestimmter Charakterzüge auf ganze Gruppen ist ein Beispiel kultureller Rassifizierung. Wie in diesem Beitrag nachgezeichnet wird, werden gerade sozial schwache Bürger:innen der genannten Länder rassifiziert und als nicht unterstützungswürdig dargestellt, was wiederum als Legitimation für Gesetze gilt, die den Zugang zu sozialen Rechten von Unionsbürger:innen weiter einschränken. Die Gesetze an sich sind zwar im Wortlaut neutral formuliert, aber sie haben einen rassistischen Hintergrund und führen zu indirekter Diskriminierung (Biskamp und Scherschel 2022).

Diesen Beobachtungen folgend zeichne ich in diesem Kapitel nach, wie im politischen Diskurs Unterstützungswürdigkeit von EU-Bürger:innen hergestellt wird. Dazu untersuche ich Bundestagsdebatten zu zwei Gesetzen (eingeführt 2014 und 2016), die zu einer Einschränkung des Zugangs zu Sozialleistungen für EU-Bürger:innen geführt haben. Der Fokus der Untersuchung liegt dabei auf den Beschreibungen und Kategorisierungen rumänischer Staatsangehöriger sowie Roma – diese zwei sich teilweise überschneidenden und oft synonym verwendeten Gruppen standen in den Jahren 2013–2016 im Fokus der öffentlichen und politischen Debatte rund um das Thema Armutsmigration und können als die Hauptadressat:innen der re-

striktiven Gesetzgebung gesehen werden. Der negative Diskurs betrifft also die numerisch wichtigste Gruppe von EU-Migrant:innen. Zusammen mit polnischen und bulgarischen Bürger:innen machen rumänische Staatsbürger:innen knapp 60 % aller EU-Migrant:innen in Deutschland aus. Im Jahr 2021 ließen sich 157.780 Rumän:innen in Deutschland registrieren, insgesamt haben 845.000 der in Deutschland lebenden EU-Bürger:innen die rumänische Staatsbürgerschaft. Der deutsche Arbeitsmarkt ist in hohem Maße auf rumänische Arbeitskräfte angewiesen, die in zumeist schlecht bezahlten und prekären Arbeitsverhältnissen beschäftigt sind, z.B. im Pflegesektor, in der fleischverarbeitenden Industrie und als Saisonarbeiter:innen im Tourismus- und Agrarsektor. Zusammen mit Syrer:innen und Bulgar:innen gehören Rumän:innen zu den Nationalitäten mit den niedrigsten Einkommen in Deutschland, bei einer gleichzeitig hohen Erwerbsbeteiligung. Von den registrierten Rumän:innen erhielten etwa 6 % Arbeitslosenhilfe. Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung liegt der Anteil der Erwerbstätigen (60 %) über dem Durchschnitt aller EU-Migrant:innen. Zwar üben viele Rumän:innen gering qualifizierte Tätigkeiten aus, dennoch ist die »Gruppe« intern heterogen und besteht auch aus (hoch)qualifizierten Personen.

Im Folgenden gebe ich einen Überblick über die sozialwissenschaftliche Forschung zu Unterstützungswürdigkeit im Rahmen von sozialer Sicherung. Nach einer kurzen Vorstellung des Forschungsdesigns und der Methodik gehe ich auf die Ergebnisse ein. Das Kapitel endet mit einer kurzen Zusammenfassung der Ergebnisse.

2. Herstellung von Unterstützungswürdigkeit in Bezug auf soziale Leistungen

Soziale Sicherung und Wohlfahrtsleistungen stellen eine wichtige gesellschaftliche Ressource dar. Menschen in Notlagen sind z.B. auf Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe angewiesen. Der Zugang zu solchen Leistungen wird als wesentlicher Teil der sozialen Staatsbürgerschaft bezeichnet. Während der Zugang zu sozialen Rechten lange Zeit national organisiert war, hat sich durch die europäische Integration auch eine »europäische Säule sozialer Rechte« entwickelt. Wie Börner (2019) darstellt, ist deren Ausbau bisher allerdings nur mangelhaft und bleibt dem Prinzip des Marktbürgers verhaftet. Dies bedeutet, dass vor allem diejenigen sozial abgesichert sind, die am Arbeitsmarkt teilnehmen bzw. teilgenommen haben und in die so-

zialen Sicherungssysteme eingezahlt haben. Dementsprechend versagen die »bestehenden transnationalen Rechte [...] bei der sozialen Absicherung besonders vulnerabler Gruppen« (Börner 2019: 419). Daraus ergibt sich, dass zwar alle EU-Bürger:innen über das Freizügigkeitsrecht verfügen, der (verwehrte) Zugang zu sozialen Rechten aber die Möglichkeit der grenzübergreifenden Mobilität für bestimmte Gruppen stark einschränken kann.

Der Zugang zu sozialen Rechten ist immer mit Prozessen von Grenzziehungen, von Ein- und Ausschlüssen verbunden, beispielsweise anhand von »Staatsbürger*innenschaft, Aufenthaltstitel oder früherer Arbeit innerhalb des Territoriums« (Biskamp und Scherschel 2022: 99). Während Sozialhilfe lange Zeit vor allem Staatsbürger:innen zugänglich war, hat sich der Kreis der anspruchsberechtigten Personen bis heute deutlich erweitert. So haben in Deutschland Zuwander:innen mit einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis ähnliche soziale Rechte wie Staatsbürger:innen (Mau und Burkhardt 2010). Allerdings folgte auf die Ausweitung der sozialen Rechte in den letzten Jahrzehnten eine Wiederrücknahme bzw. ein erschwerter Zugang durch eine restriktive Gesetzgebung. Mohr (2005) beispielsweise zeigt auf, wie sowohl in Deutschland als auch in Großbritannien der Zugang zu sozialen Rechten für bereits lang ansässige Migrant:innen, wie auch für vormals privilegierte Migrant:innen, darunter EU-Bürger:innen, deutlich eingeschränkt wurde.

Bei der Verhandlung der Frage, wer Zugang zu sozialen Rechten und Wohlfahrtsleistungen erhalten soll, spielen Vorstellungen von Unterstützungswürdigkeit eine wichtige Rolle. Die Konstruktion bestimmter Gruppen als »selbst schuld« an ihrer Lage, als unzuverlässig oder als »undankbar« fungiert als Legitimation für den Ausschluss dieser Gruppen von sozialen Leistungen. Klassischerweise sind vor allem bestimmte Teile der sozial schwachen Bevölkerung von Diskursen rund um Unterstützungswürdigkeit betroffen. Für die USA beschrieb Herbert Gans bereits vor 30 Jahren, wie das Label der Unterschicht geschaffen wurde, um bestimmte Teile der Armen vom Zugang zur Sozialhilfe auszuschließen. Als »nicht unterstützungswürdige Arme« werden diejenigen beschrieben, die sich angeblich nicht gemäß den Normen der »zahlenmäßig oder kulturell dominante[n] amerikanische[n] Mittelschicht« (Gans 1995: 2) verhielten. Zu diesen Normen gehört z.B., einem geregelten Job nachzugehen, um so den Bezug von Sozialleistungen zu vermeiden. Historische Überblicke über die Entwicklung der »Armenhilfe« geben ebenso Aufschluss über jeweils dominante Vorstellungen davon, wer als unterstützungswürdig angesehen wurde und wer nicht, wie z.B. Sachße und Tennstedt (2022) für Deutschland zeigen.

Die neuere Forschung zu Unterstützungswürdigkeit hat sich eingehender mit der Frage beschäftigt, anhand welcher Kriterien bestimmte Gruppen als (nicht) unterstützungswürdig konstruiert werden. Van Oorschot (2000) hat fünf relevante Dimensionen herausgearbeitet, anhand derer Personen als (nicht) unterstützungswürdig kategorisiert werden: wie viel *Kontrolle* hat die Person über ihre Situation, wie groß ist ihre *Not (Bedarf)*, wird die Person als Teil der eigenen Gruppe gesehen (*Identität*), wie ist ihre wahrgenommene *Haltung* gegenüber der Notlage und wie ist die zu erwartende *Reziprozität*. Auf Grundlage dieses Bewertungsschemas kann erklärt werden, warum der Bezug wohlfahrtsstaatlicher Leistungen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen als mehr oder weniger legitim bzw. gerecht angesehen wird. So werden ältere Menschen am häufigsten als unterstützungswürdig angesehen, ähnlich wie kranke und körperlich oder geistig beeinträchtigte Menschen. All diesen wird wenig bis keine Kontrolle über ihre Situation zugeschrieben, der Bezug von sozialen Leistungen ist nicht »selbst verschuldet«. Arbeitslose werden bereits häufig als weniger unterstützungswürdig angesehen. Ein anschauliches Beispiel dafür ist die Figur des »Sozialschmarotzers«, welche im deutschen Diskurs des »Förderns und Forderns« entstanden ist und eine Person beschreibt, die nicht arbeiten will, sondern bewusst vom Sozialsystem profitiert (Lehnert 2009). Auf der untersten Stufe der Unterstützungswürdigkeits-Skala stehen häufig Migrant:innen. Doch auch hier gibt es Unterschiede: Geflüchtete und Asylbewerber:innen werden häufig als unterstützungswürdig angesehen, da ihre Migration meist erzwungen ist und sie wenig Kontrolle über ihre Migrationsentscheidung haben. Im Gegensatz dazu werden sogenannte Wirtschaftsmigrant:innen als weniger unterstützungswürdig angesehen, da sie – so das Argument – auch in ihrem Herkunftsland Arbeit suchen könnten (Hänig 2019; Holmes und Castañeda 2016). Bei Migrant:innen, einschließlich Geflüchteten, scheint der (potenzielle, in der Zukunft liegende) wirtschaftliche Nutzen bzw. die wirtschaftliche Produktivität ein wichtiger Faktor der Unterstützungswürdigkeit zu sein, der mit (der Aussicht auf) Reziprozität erklärt werden kann (siehe auch Watkins-Hayes und Kovalsky 2016). Wenn Menschen als faul und arbeitsunwillig angesehen werden, können sie die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen nicht zurück erbringen und werden somit schnell als unterstützungswürdig konstruiert – der typische Gedanke hinter der Figur des Sozialtouristen oder Armutsmigranten.

Bezüglich des Faktors Identität und der damit zusammenhängenden Konstruktion der Eigengruppe spielen auch Prozesse der Rassifizierung bestimmter Bevölkerungsgruppen eine relevante Rolle. Rassifizierung bedeutet

die Kategorisierung, Stereotypisierung und implizite Hierarchisierung von Menschen¹, anhand körperlicher Merkmale (z.B. Phänotyp), aber auch anhand vermeintlich kultureller Merkmale. Prozesse der Rassifizierung sind dynamisch und können unterschiedliche Bevölkerungsgruppen je nach Zeit und Ort unterschiedlich stark treffen. Für Großbritannien hat Shilliam (2018) gezeigt, dass das Merkmal »Rasse« eine wichtige Rolle spielt für die Kategorisierung als (un)würdig und den Zugang zu sozialer Sicherung. Personen, die als »weiß« kategorisiert werden – nicht nur phänotypisch, sondern auch bezogen auf die Werte und Normen, an denen sie sich orientieren – wird ein Maß an Respektabilität zugesprochen, sie werden somit als unterstützungswürdig erachtet, im Gegensatz zu Menschen, die rassifiziert werden und somit als »die Anderen« gelten. Prozesse der Rassifizierung können dementsprechend Vorstellungen zur Unterstützungs(un)würdigkeit einer Person beeinflussen.

Auch Menschen aus Osteuropa sind von Rassifizierung betroffen. Osteuropäer:innen sind zwar Teil Europas/der EU und somit privilegiert, gleichzeitig fungieren sie als die innereuropäischen »Anderen«. Santos und Boatcă bringen diese Ambivalenz auf den Punkt, indem sie das vorherrschende Bild von Osteuropa in Westeuropa wie folgt beschreiben: »weiß, aber nicht ganz«, christlich und geografisch europäisch, aber auch rückständig, traditionell und noch weitgehend agrarisch« (Santos und Boatcă 2022; siehe auch Kalmar 2022; Lewicki 2023). Osteuropäer:innen verfügen also aufgrund vermeintlich kultureller Unterschiede und einer angenommenen »Rückständigkeit« im Gegensatz zu Westeuropa über weniger »weiße Privilegien«. Dies zeigt sich auch in Bezug auf das europäische Freizügigkeitsrecht und den Zugang zu sozialen Leistungen, wie die folgende Analyse zeigen soll.

3. Methodik und Daten

Das Kapitel basiert auf einer Analyse von politischen Debatten im deutschen Bundestag, darunter Plenardebatten, kleine und große Anfragen der Oppositionsparteien an die Regierung und deren Antworten, Berichte von Expert:innenarbeitsgruppen und Anhörungen von Sachverständigen zu Gesetzesvorlagen. Die Plenardebatten und Anfragen bilden den größten Teil des Korpus. Darüber hinaus habe ich Schlüsseldokumente konsultiert, die die politische

1 <https://www.idaev.de/researchtools/glossar/R> (17.03.2026).

Debatte beeinflusst haben, wie z.B. Positionspapiere, politische Berichte und Mitteilungen von NGOs.

Die relevanten Dokumente wurden per Schlüsselwörter auf der öffentlichen Datenbank des Deutschen Bundestages (DIP – Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien) gesucht. Unter den Schlüsselwörtern waren z.B. Armutsmigration, EU-Erweiterung, Rumänien, Bulgarien, Roma, Sozialtourismus, Sozialbetrug. Für die folgende Analyse habe ich alle Dokumente (30 insgesamt) aus den Jahren 2013 bis 2016 einbezogen – der Höhepunkt der Debatte um Armutsmigration in Deutschland. In diesem Zeitraum wurden zwei richtungsweisende Gesetze debattiert und verabschiedet, welche den Zugang zu sozialen Leistungen für EU-Bürger:innen maßgeblich eingeschränkt haben.

Die Debatten wurden mit dem Ansatz der Diskursanalyse ausgewertet. Im Mittelpunkt der Diskursanalyse stehen unter anderem Deutungsmuster (auch Frames genannt), Erzählstrukturen und Klassifikationen (Bacchi 2000; Keller 2005). Es geht zum Beispiel um die Frage, welche Argumente von welchen Akteur:innen (Parteien) genutzt werden, was überhaupt als politisches oder gesellschaftliches Problem wahrgenommen wird und welche Lösungsansätze (z.B. in Form von Gesetzen) vorgeschlagen werden. Die Analyse von Deutungsmustern, so Plaß und Schetsche (2001: 518), ist besonders gewinnbringend in Zeiten des Wandels, »weil in dieser Phase ›Aushandlungsprozesse‹ über die Gültigkeit alter und neuer Deutungsmuster stattfinden«. Gerhards und Rucht argumentieren ähnlich und sehen (kontroverse) gesellschaftliche Debatten als »Definitionskämpfe um zentrale Werte einer Gesellschaft« (2000: 165; eigene Übersetzung). Die EU-Osterweiterung stellt einen solchen transformativen Moment dar, nach dem sich der Diskurs über die Freizügigkeit deutlich verändert bzw. politisiert hat (Blauberger u.a. 2023; Roos und Westerveen 2020).

4. Unterstützungswürdigkeit im Kontext von EU-Freizügigkeit und Zugang zu sozialen Leistungen

Die zwei Gesetze, auf die ich mich beziehe, sind das *Gesetz zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften* (2014) sowie das *Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch* (2016).

Das erste Gesetz folgte auf die breit diskutierten Probleme in einzelnen Quartieren deutscher Großstädte, die von Politik und Medien dem Zuzug insbesondere von Roma, aber auch ärmeren Menschen aus Rumänien und Bulgarien zugeschrieben wurden. Das vorgeschlagene Gesetz beinhaltete verschiedene Aspekte, unter anderem finanzielle Hilfen für die betroffenen Kommunen sowie eine verstärkte Bekämpfung von illegaler Beschäftigung. Im Fokus der Debatte stand aber insbesondere die Einführung befristeter »Wiedereinreiseverbote im Fall von Rechtsmissbrauch oder Betrug in Bezug auf das Freizügigkeitsrecht« (Drucksache 18/3077).

Die Debatte zur Armutsmigration drehte sich fundamental um Fragen der Unterstützungswürdigkeit und wurde im politischen Kontext insbesondere durch die CSU befeuert. Im Rahmen ihres Parteitages Anfang 2013 kreierte die CSU den Slogan »Wer betrügt, der fliegt«. Der Slogan bezog sich eindeutig auf EU-Ausländer:innen, vor allem aus Rumänien, inklusive Roma, welche angeblich nach Deutschland einwanderten, um (vorsätzlich und unrechtmäßig) vom deutschen Sozialsystem zu profitieren, zum Beispiel durch vorgefertigte Kindergeldanträge für Kinder, die es gar nicht gab oder die nicht in Deutschland lebten. Die Debatte zur Armutsmigration wurde in deutschen Medien kontrovers diskutiert. Auf politischer Ebene führte die Diskussion zur Einsetzung eines Staatssekretärsausschusses, welcher sich mit »Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten« beschäftigte, mit dem Ergebnis, dass Missbrauch des Freizügigkeitsrechtes nur in seltenen Fällen stattfindet.

Hinsichtlich dieses Ergebnisses als auch der generell stigmatisierenden Debatte haben vor allem die Grünen und die Linke aus der Opposition heraus versucht, eine Art Gegendiskurs zu kreieren. In zahlreichen kleinen Anfragen als auch Plenardebatten wurde nach konkreten Fällen und Daten zu Missbrauch gefragt. In ihren Antworten musste die Bundesregierung mehrfach einräumen, dass es solche Daten nicht gäbe. Die Anschuldigungen entbehrten also jeglicher Datengrundlage. Ganz im Gegensatz zeigten verfügbare Daten, welche ebenfalls von der Opposition angefragt wurden, die hohe Arbeitsbeteiligung rumänischer Staatsbürger:innen. Die Frage nach der Unterstützungswürdigkeit wurde also moralisierend geführt, ohne dass die Argumente durch Daten gestützt werden konnten.

Die Anhörung eingeladenen Sachverständiger, welche jedes Gesetzesvorhaben begleitet, stellt ebenfalls den falsch gesetzten Fokus auf Betrug und Missbrauch heraus. Franziska Giffey, damals Bezirksstadträtin im Ber-

liner Bezirk Neukölln, führte aus, dass Betrug und Missbrauch nicht zu den Problemen gehören, mit denen sie tagtäglich im Bezirk zu tun haben. Das eigentliche Problem bestehe in der Ausbeutung vulnerabler Menschen aus Rumänien und Bulgarien, welche niedrig qualifiziert sind, kein Deutsch sprechen, ihre Rechte nicht kennen und dementsprechend leicht das Ziel ausbeuterischer Praktiken werden – von Wuchermieten hin zu prekären, nicht gemeldeten Arbeitsverhältnissen. Der eingeladene Rechtsexperte Thym argumentierte ähnlich und stellte vor allem die Relevanz der geplanten Wiedereinreisesperren infrage. Er führte aus, dass es kaum Betrugsfälle gäbe, welche eine Wiedereinreisesperre rechtfertigten: »Personen, die im Zentrum der gesellschaftlichen und rechtspolitischen Debatte stehen, legen nur sehr selten falsche Dokumente vor, sondern halten sich schlicht ohne ausreichende eigene Finanzmittel in Deutschland auf« (Protokoll Nr. 18/25). Der Experte wendet sich also klar gegen die öffentliche Kriminalisierung bestimmter Personengruppen wie rumänischer Bürger:innen und Roma.

Trotz der fehlenden Daten und der Einschätzung der Expert:innen blieb der politische Diskurs geprägt vom Thema Armutsmigration, gekoppelt an die Themen Missbrauch und Betrug. Immer wieder wurde dabei auf Roma sowie rumänische Staatsbürger:innen verwiesen (siehe auch *Riedner* in diesem Band), vor allem seitens der konservativen CDU und CSU. Beide Parteien haben regelmäßig eine Kontrolle der Einwanderung aus Rumänien und Bulgarien gefordert – eine Forderung, welche klar dem Gedanken der Freizügigkeit widerspricht. Die pauschale und generalisierende Darstellung dieser »Gruppen« als kriminell sowie als Risiko für die öffentliche Sicherheit als auch ein Kostenrisiko für den deutschen Sozialstaat – und dementsprechend als nicht unterstützungswürdig – kann als kultureller Rassismus angesehen werden. Kultureller Rassismus hat den auf biologischen Markern basierten Rassismus abgelöst und besteht in der Verallgemeinerung von Einzelfällen auf eine gesamte ethnische oder nationale Gruppe (Ratzmann 2021). Indem bestimmte EU-Bürger:innen, basierend auf ihrer nationalen sowie ethnischen Herkunft, gekoppelt mit dem Attribut »Armut«, als nicht unterstützungswürdig konstruiert werden, wird auch die Hierarchie zwischen West- und Osteuropa aufrechterhalten. Vor allem Roma, aber auch ärmere rumänische Staatsbürger:innen werden als kulturell anders beschrieben, inkompatibel mit der »deutschen« Kultur und Normen. Die pauschale Konstruktion als kriminell ist ein Beispiel dafür, wie auch innerhalb Europas manche Bürger:innen als »weniger weiß« betrachtet werden und über weniger weiße Privilegien – wie zum Beispiel uneingeschränkte grenzübergreifende Mobilität – verfügen.

Die kulturell zugeschriebene Andersartigkeit ist eng mit der Einordnung der »Gruppe« als nicht unterstützungswürdig verschränkt.

Nicht nur aus der Opposition heraus, sondern auch aus der mitregierenden SPD gab es kritische Stimmen zum kriminalisierenden Diskurs der CDU/CSU. Die Abgeordneten der SPD gehen in ihren Redebeiträgen deutlich stärker auf die den Kommunen zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel und lokale Integration ein, nicht aber auf Betrug oder Rechtsmissbrauch. Dementsprechend hat die SPD das Instrument der Wiedereinreisesperren nicht unterstützt. Diese restriktive Maßnahme kann als Konzession an die Regierungspartner CDU und CSU gesehen werden (siehe auch Barbulescu und Favell 2020).

Bezogen auf die oben genannten Dimensionen von Unterstützungswürdigkeit werden in den politischen Debatten rund um das Gesetz vor allem identitäts- sowie einstellungsbezogene Argumente hervorgebracht. Durch die Unterstellung krimineller Absichten wird eine klare Grenze gezogen gegenüber den Adressat:innen der politischen Debatte, welche als »anders«, als nicht der Eigengruppe zugehörig, konstruiert werden. Diese Eigengruppe ist nicht unbedingt nur national geprägt, schließt aber sozial schwache Menschen aus Osteuropa, vor allem Roma sowie Rumän:innen, eindeutig aus. Die Kriminalisierung hat darüber hinaus zur Folge, dass den betroffenen Personen eine böse Absicht unterstellt wird. Somit sind sie nicht unterstützungswürdig.

Ein weiteres Argument, das der Reziprozität, findet sich vor allem in den Debatten zum 2016 verabschiedeten Gesetz, welches den Zugang von EU-Bürger:innen zu sozialer Sicherung nochmals stärker einschränkt. Hierbei wird die Idee von ökonomischer Nützlichkeit als Legitimation genutzt, um die Mobilität von arbeitslosen oder niedrig qualifizierten EU-Migrant:innen zu kontrollieren und einzuschränken. Wie in der vorher beschriebenen Debatte betrifft die Herstellung der Unterstützungswürdigkeit aufgrund ökonomischer Produktivität vor allem sozial schwache rumänische Staatsbürger:innen sowie Roma. Die Kategorisierung als unproduktiv geht in diesem Falle weniger einher mit einer Rassifizierung, aber mit einer Migrantisierung (Tudor 2017), die von nicht erwerbstätigen EU-Bürger:innen verlangt, in ihr Herkunftsland zurückzukehren.

Ausgangspunkt des Gesetzes von 2016 war eine Entscheidung des deutschen Sozialgerichts, wonach für arbeitssuchende EU-Bürger:innen nach sechs Monaten im Land ein »verfestigter Aufenthalt« besteht und somit Anspruch auf Zugang zu beitragsunabhängigen Sozialleistungen (Sozialhilfe). Nach kritischen Medienberichten sah sich die Regierung (CDU/CSU und SPD)

schnell veranlasst, die Entscheidung des Gerichts aufzuheben und anzupassen. Sie schlug daher ein Gesetz vor, welches den Zugang zu Sozialhilfe erst nach fünf Jahren ermöglicht. Während dieser Zeit sind EU-Bürger:innen von Arbeitslosen- und Sozialleistungen ausgeschlossen, es sei denn, sie haben mindestens zwölf Monate in Deutschland sozialversicherungspflichtig gearbeitet oder ohne längere Unterbrechung fünf Jahre in Deutschland gelebt. Nach sechs Monaten (erfolgloser) Arbeitssuche kann das Aufenthaltsrecht aberkannt werden; in diesem Fall erhält die betroffene Person eine einmonatige »Überbrückungsleistung«, um die Rückkehr in die Heimat vorzubereiten, sowie eine Finanzierung der Rückreise.

In den politischen Debatten zum Gesetz betonten die Regierungsparteien vor allem die ökonomische Komponente der europäischen Staatsbürgerschaft. Zwar wurde das Recht auf Freizügigkeit nie in Frage gestellt, sondern als hoher Wert dargestellt, aber – so argumentierten CDU/CSU und SPD – um seine Akzeptanz in der deutschen Gesellschaft zu schützen, müsse das Recht auf Freizügigkeit eingeschränkt werden, eben durch die Beschränkung des Zugangs zu sozialen Leistungen. Diese sollten nur nach einer bestimmten Zeit zugänglich sein, basierend auf vorhergehender Erwerbstätigkeit. Arbeitssuchende oder gar arbeitslose EU-Bürger:innen sollten keinen Anspruch auf soziale Leistungen haben.

Das Eröffnungsstatement der SPD-Staatsrätin zur ersten Anhörung des Gesetzes ist eine gute Illustration: »Das geplante Gesetz bestätigt die Absicht des europäischen Gesetzgebers. Es stellt einen direkten Zusammenhang zwischen der *Freizügigkeit der Arbeitnehmer* und den Sozialleistungen her. Die Kehrseite [...] ist, dass klar sein muss, dass Menschen, die kein Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt haben [...], diese Ansprüche gegenüber dem deutschen Sozialstaat nicht haben« (PP 18/200, 11.11.2016, 20034, Hervorhebung hinzugefügt). Noch unverblümter argumentierte die CSU: »Wir gewähren Freizügigkeit für Arbeitnehmer, nicht die Freiheit, das beste Sozialsystem in Europa zu wählen« (PP 18/206, 01.12. 2016, 20627), womit die Partei weiterhin das Argument des Sozialbetrugs bedient.

Dass es allerdings nicht um Erwerbsarbeit per se geht, sondern auch noch unterschiedliche Tätigkeiten als gut oder schlecht – und dementsprechend als unterstützungswürdig – konstruiert werden, zeigen sowohl die begleitende Anhörung der Sachverständigen wie auch die Plenardebatten. So schlägt beispielsweise der Vertreter des Deutschen Arbeitgeberverbandes (BDA) vor, nur solche Tätigkeiten als Arbeit zu zählen, die einer 40-Stunden-Woche entsprechen und für die wenigstens der Mindestlohn gezahlt wird

(WP 18/96, 28.11.2016). Prekär oder gar illegalisiert beschäftigte EU-Bürger:innen hätten somit auch nach fünf Jahren keinen Anspruch auf die genannten Sozialleistungen.

Auch wenn dieser Vorschlag letztendlich keinen Eingang in das Gesetz fand, zeigt er doch deutlich, dass wirtschaftlicher Nutzen nicht nur bedeutet, einen Arbeitsplatz zu haben, sondern dass auch die Art des Arbeitsplatzes oder die geleisteten Arbeitsstunden zur Definition des Nutzens beitragen. Diese Hierarchisierung verschiedener Arten von Arbeit kommt auch in den Plenardebatten zum Ausdruck. Beispielsweise spricht die CDU von den 440.000 EU-Bürger:innen, die ein zusätzliches Einkommen beziehen, als Problem (PP 18/200, 11.11.2016, 20036), die CSU argumentiert, dass sie es den »guten Arbeitnehmern in ganz Europa ermöglichen zu wählen, wo sie arbeiten« (PP 18/206, 01.12.2016, 20628, Hervorhebung hinzugefügt). Die verwendete Sprache stellt eine Ordnung zwischen verschiedenen Arten von Arbeit her, welche sich direkt auf die Frage nach Unterstützungswürdigkeit auswirkt. Diejenigen, die niedrig bezahlte, oft prekäre Jobs ausüben, werden als nicht unterstützungswürdig angesehen. Bei dieser Hierarchisierung wird die Bedeutung bzw. Abhängigkeit Deutschlands von (mehrheitlich) osteuropäischen »systemrelevanten« Arbeitnehmer:innen, z.B. in der Fleischindustrie, in der Landwirtschaft, im Tourismus oder im Gesundheitswesen, die in prekären Arbeitsverhältnissen mit niedrigen Löhnen und schlechten hygienischen Bedingungen arbeiten, geflissentlich außer Acht gelassen (vgl. Bogoeski 2022). Ein großer Teil der Beschäftigten in diesen Berufen sind rumänische Staatsangehörige: Beispielsweise sind Rumän:innen die wichtigste Gruppe an Saisonarbeitskräften, im Jahr 2021 waren es 41.000, gefolgt von Pol:innen (12.000) (DGB 2022). Diese Tatsache wird in den Debatten nicht erwähnt, zeigt aber, auf wen das Gesetz vor allem abzielt. Ein Kernelement des Gesetzes war die Einführung einer einmonatigen Zahlung für EU-Bürger:innen (die sogenannten Überbrückungsleistungen, siehe auch *Ratzmann, Reiß* und *Bruzeilius* in diesem Band), die nach sechs Monaten Aufenthalt im Land keine Arbeit gefunden haben oder sich schon länger unrechtmäßig im Land aufhielten, um die Rückkehr in ihr Herkunftsland vorzubereiten, gekoppelt mit einer Finanzierung der Rückreise. Die Rückkehr ins Herkunftsland ist ein typisches Instrument der Migrationspolitik und betrifft vor allem Asylsuchende aus »sicheren Herkunftsländern«, deren Antrag auf Schutz abgelehnt wird. Die Anwendung dieses Instruments auf EU-Bürger:innen verdeutlicht, dass auch EU-Mobilität politisch und gesellschaftlich immer stärker als eine Form von Zuwanderung gesehen wird, welche kontrolliert und unter Umständen

eingeschränkt werden muss, und zwar basierend auf Vorstellungen davon, wer als unterstützungswürdig gilt. Insofern kann das Instrument der Rückkehrhilfe als eine Form der »Migrantisierung« angesehen werden, welches die betroffenen Personen eindeutig in ihrem Herkunftsland verortet (vgl. Tudor 2017). Durch diese territoriale Fixierung wird den betroffenen Personen ihr (rechtmäßiger) Aufenthalt im (deutschen) Ausland abgesprochen. Dementsprechend sind diese Personen dann auch nicht unterstützungswürdig.

Die Oppositionsparteien, wieder vor allem die Grünen und Die Linke, standen dem Instrument der Überbrückungsleistung kritisch gegenüber. Die Argumentation der Regierungsparteien aufgreifend kritisierte zum Beispiel die Linke: »Diese Menschen werden nicht einfach zurückziehen, wie Sie es wollen. Wohin sollen sie gehen?« (PP 18/200, 11.11.2016, 20035) Mit »diesen Menschen« beziehen sie sich auf die eigentlichen Zielpersonen des Gesetzes, insbesondere Roma, aber auch sozial schwache, arbeitslose, Rumän:innen. Die Aussage widerspricht dem Argument der Regierung, dass EU-Bürger:innen – im Gegensatz z.B. zu Asylbewerber:innen – jederzeit in »ihr« Land zurückkehren und dort Sozialleistungen beantragen können. Dieses Argument verschließt die Augen vor der weit verbreiteten Diskriminierung von Roma in osteuropäischen Ländern und den begrenzten Beschäftigungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Arbeitnehmer:innen.

Die Opposition wendet sich also gegen die Fixierung bestimmter EU-Bürger:innen auf ihr Herkunftsland und stellt die Suche nach besseren Lebensbedingungen und wirtschaftlichem Aufstieg als moralisch gerechtfertigten – und letztendlich unterstützungswürdigen – Grund für Migration dar. Sowohl Abgeordnete der Linken als auch der Grünen zitieren zudem mehrmals Daten zur Erwerbsbeteiligung von Rumän:innen in Deutschland, um der impliziten Darstellung der regierenden Parteien des arbeitslosen, vom deutschen Sozialstaat profitierenden rumänischen Staatsbürgers zu widersprechen. Auch während der Sachverständigen-Anhörung wurde die implizite ethnische Dimension des Gesetzes kritisiert. Der Vertreter des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes argumentierte, dass »dieses Gesetz [...] eine unausgesprochene und ungeschriebene ethnische Dimension hat, denn das Ziel ist natürlich klar. Es geht vor allem um Menschen aus Rumänien und Bulgarien, und vor allem um Roma« (WP 18/96, 28.11.2016, 1594).

Obwohl sich in den Debatten weniger explizite Bezüge auf bestimmte Gruppen von EU-Bürger:innen finden, zielt also auch dieses Instrument auf bestimmte »Gruppen« ab, basierend auf ihrer nationalen und ethnischen Herkunft. Schon allein der regelmäßige Gebrauch des Wortes »Armutsmigra-

tion« – ein Wort, welches Eingang gefunden hat in das alltägliche politische Vokabular – macht den Adressat:innenkreis des Gesetzes deutlich. Wie weiter oben dargestellt ist die Figur des Armutsmigranten bereits eine Rassifizierung (siehe auch Barwick-Gross 2023), welche durch den unreflektierten, wiederholten Gebrauch reproduziert wird.

Wie eingangs beschrieben stellen die Debatten in diesem Falle vor allem die (angenommene) fehlende Reziprozität in den Vordergrund. Es braucht also einen »Vorschuss« an Arbeit und eingezahlten Beträgen in die Sozialkassen, bevor man als EU-Bürger:in als unterstützungswürdig angesehen wird und Zugang zum deutschen Sozialsystem erhält (siehe dazu auch die Idee der »Bringschuld« im Beitrag von Kurt und Borrelli in diesem Band). Dies führt zu einer weiteren Prekarisierung von bereits sozioökonomisch benachteiligten, wenn nicht sogar ausgebeuteten EU-Bürger:innen, die sich nun entweder vor den Behörden versteckt im Land aufhalten müssen, um ihr Aufenthaltsrecht nicht zu verlieren, oder deren Freizügigkeit durch die Gesetzeslage in Deutschland (sowie anderen Ländern mit ähnlicher Rechtslage) von vornherein eingeschränkt ist.

5. Schlussbetrachtung

In diesem Kapitel habe ich aufgezeigt, wie im politischen Diskurs Unterstützungswürdigkeit in Bezug auf den Zugang zu sozialen Rechten hergestellt wird. Die Regulierung des Zugangs zu sozialen Rechten kann als Instrument der Migrationskontrolle bezeichnet werden und wird zunehmend auch auf EU-Bürger:innen angewendet. Dabei sind aber nicht alle EU-Bürger:innen gleichermaßen adressiert und betroffen. Die Debatten haben gezeigt, dass ein wesentlicher Grund der Gesetze in der Einschränkung der Mobilität für sozial schwache EU-Bürger:innen aus Osteuropa, insbesondere Roma sowie Rumän:innen, liegt. Durch diese Stratifikation von Rechten wandelt sich innereuropäische *Mobilität* hin zu einer Form von *Migration*, welche durch verschiedene politische Instrumente kontrolliert und gesteuert wird und die maßgeblich von Vorstellungen zur Unterstützungswürdigkeit und Prozessen von Rassifizierung beeinflusst ist.

In Bezug auf den Zugang zu sozialen Rechten konnte ich zwei miteinander zusammenhängende Narrative der Unterstützungswürdigkeit herausarbeiten. Zum einen erfolgt die Herstellung von Unterstützungswürdigkeit durch eine Kriminalisierung des Verhaltens von EU-Bürger:innen, insbesondere

von Roma sowie sozial schwachen rumänischen Staatsbürger:innen. Diese pauschale Kriminalisierung stellt eine Form kulturellen Rassismus dar. Des Weiteren wird Unterstützungswürdigkeit über den Diskurs zu ökonomischer Nützlichkeit hergestellt. Nur diejenigen, die ökonomisch produktiv sind und nicht dem sozialen Sicherungssystem zur Last fallen, sollen von der EU-Freizügigkeit profitieren. Wer den Sozialstaat belastet, ohne vorher in die Sicherungssysteme eingezahlt zu haben, soll in sein Heimatland zurückkehren.

Die aufgezeigten Prozesse der Konstruktion von Bedürftigkeit verstärken die symbolischen Grenzen zwischen sozial schwachen Rumän:innen und Roma auf der einen und deutschen Staatsbürger:innen (sowie anderen privilegierten Europäer:innen) auf der anderen Seite. Osteuropäische EU-Bürger:innen, und vor allem die hier behandelten ›Gruppen‹, fungieren als die ›inneren Anderen‹, gegen die sich Deutschland – und Westeuropa allgemein – abzugrenzen und zu definieren sucht. Diese Abgrenzung allerdings trägt gerade nicht zur europäischen Integration bei, sondern zementiert symbolische Grenzen zwischen Ost- und Westeuropa. Der Ausschluss von sozialen Leistungen erschwert die Mobilität bestimmter EU-Bürger:innen und trägt letztendlich zur Verfestigung sozialer und rassistischer Ungleichheit bei.

Weiterführende Literatur

- Haj Ahmad, Marie-Therese. 2022. Von Ein- und Ausschlüssen in Europe: Eine ethnographische Studie zu EU-Migration und Wohnungslosigkeit in Deutschland. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Trubeta, Sevasti. 2022. »Diskurse um EU-Binnenmigration aus Süd- und Südosteuropa.« *Zeitschrift für Migrationsforschung* 2 (1): 61–94.

Literaturverzeichnis

- Baar, Huub van, Ana Ivasiuc, und Regina Kreide (hgs.). 2019. »*The Securitization of the Roma in Europe*.« Springer International Publishing.
- Bacchi, Carol. 2000. »Policy as Discourse: What Does It Mean? Where Does It Get Us?« *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 21 (1): 45–57.
- Barbulescu, Roxana, und Adrian Favell. 2020. »Commentary: A Citizenship without Social Rights? EU Freedom of Movement and Changing Access to Welfare Rights.« *International Migration* 58 (1): 151–165.

- Barwick-Gross, Christine. 2023. »Armutsmigration.« In *Inventar der Migrationsbegriffe*, hg. v. I. Bartels, I. Löhr, C. Reinecke, P. Schäfer, L. Stielike und M. Stierl, 05.12.2023. Zugriff am 5. Dezember 2023. <https://www.migrationsbegriffe.de/armutsmigration>.
- Biskamp, Floris, und Karin Scherschel. 2022. »Demokratischer Wohlfahrtsstaat, Migration und struktureller Rassismus: Eine Verhältnisbestimmung.« *Leviathan* 39: 87–116.
- Blauberger, Michael, Anita Heindlmaier, Paul Hofmarcher, Josephine Assmus und Birgit Mitter. 2023. »The Differentiated Politicization of Free Movement of People in the EU: A Topic Model Analysis of Press Coverage in Austria, Germany, Poland and the UK.« *Journal of European Public Policy* 30 (2): 291–314.
- Bogoeski, Vladimir. 2022. »Continuities of Exploitation: Seasonal Migrant Workers in German Agriculture during the COVID-19 Pandemic.« *Journal of Law and Society* 49 (4): 681–702.
- Börner, Stefanie. 2019. »Soziale Rechte in der Europäischen Union: Eine Bestandsaufnahme.« *WSI-Mitteilungen* 72 (6): 412–420.
- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund). 2022. »Saisonbeschäftigung.« Arbeitsmarkt aktuell 03/22. <https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++ob4b17f4-caod-11ec-b08b-001a4a160123>.
- Farahat, Anuscheh. 2017. »Wettbewerb Um Migranten? Die Stratifikation Von Freizügigkeitsrechten in der EU«. In *Wettbewerb der Systeme – System des Wettbewerbs in der EU*, hg. V. Stefan Kadelbach, 101–122. Baden-Baden: Nomos.
- Gerhards, Jürgen, und Dieter Rucht. 2000. »Öffentlichkeit, Akteure und Deutungsmuster: Die Debatte über Abtreibungen in Deutschland und den USA.« In *Die Vermessung kultureller Unterschiede: USA und Deutschland im Vergleich*, hg. v. Jürgen Gerhards, 165–188. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hänig, Albrecht. 2019. »Welfare State Deservingness of Immigrants in Germany: Examining Deservingness Rankings and the Role of Identity.« In »Fördern und Fordern« im Diskurs, hg. v. Jan-Ocko Heuer, Katharina Zimmermann und Lisa Klein, 109–128. Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Holmes, Seth M., und Heide Castañeda. 2016. »Representing the »European Refugee Crisis« in Germany and Beyond: Deservingness and Difference, Life and Death.« *American Ethnologist* 43 (1): 12–24.
- Kalmar, Ivan. 2022. *White But Not Quite: Central Europe's Illiberal Revolt*. Bristol: Bristol University Press.

- Keller, Reiner. 2005. »Analysing Discourse: An Approach from the Sociology of Knowledge.« *Historical Social Research/Historische Sozialforschung* 6 (3).
- Lehnert, Katrin. 2009. »Arbeit, nein danke«!? *Das Bild des Sozialschmarotzers im aktivierenden Sozialstaat*. München: Utzverlag.
- Lewicki, Aleksandra. 2023. »East–West Inequalities and the Ambiguous Racialisation of ›Eastern Europeans‹.« *Journal of Ethnic and Migration Studies* 49 (6): 1481–1499.
- Mau, Steffen, und Christoph Burkhardt. 2010. »Zuwanderung und die Ressourcen wohlfahrtsstaatlicher Solidarität.« In *Unsichere Zeiten: Herausforderungen gesellschaftlicher Transformationen*, hg. v. Hans-Georg Soeffner, 141–155. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mohr, Katrin. 2005. »Stratifizierte Rechte und soziale Exklusion von Migranten im Wohlfahrtsstaat.« *Zeitschrift für Soziologie* 34 (5).
- Oorscot, Wim van. 2000. »Who Should Get What, and Why? On Deservingness Criteria and the Conditionality of Solidarity among the Public.« *Policy & Politics* 28 (1): 33–48.
- Plaß, Christine, und Michael Schetsche. 2001. »Grundzüge einer wissenssoziologischen Theorie sozialer Deutungsmuster.« *Sozialer Sinn* 2 (3): 511–536.
- Ratzmann, Nora. 2021. »Deserving of Social Support? Street-Level Bureaucrats' Decisions on EU Migrants' Benefit Claims in Germany.« *Social Policy and Society* 20 (3): 509–520.
- Riedner, Lisa. 2017. »Aktivierung durch Ausschluss: Sozial- und migrationspolitische Transformationen unter den Bedingungen der EU-Freizügigkeit.« *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 3 (1): 89–108.
- Roos, Christof, und Laura Westerveen. 2020. »The Conditionality of EU Freedom of Movement: Normative Change in the Discourse of EU Institutions.« *Journal of European Social Policy* 30 (1): 63–78.
- Sachße, Christoph, und Florian Tennstedt. 2022. »Über den Zusammenhang von Armut, Arbeit und Staat: Zur historischen Entwicklung der Armenfürsorge in Deutschland (1400 bis 1900).« *Theorie und Praxis der sozialen Arbeit* 31: 329–338.
- Santos, Fabio, und Manuela Boatcă. 2022. »Europeanization as Global Entanglement.« In *Sociology of Europeanization*, hg. v. Sebastian Büttner, Monika Eigmüller und Susanne Worschech, 105–132. Oldenburg: De Gruyter.
- Shilliam, Robbie. 2018. *Race and the Undeserving Poor: From Abolition to Brexit*. Newcastle upon Tyne: Agenda Publishing.

- Tudor, Alyosxa. 2017. »Queering Migration Discourse: Differentiating Racism and Migratism in Postcolonial Europe.« *Lambda Nordica* 22 (2–3).
- Watkins-Hayes, Celeste, und Elyse Kovalsky. 2016. »The Discourse of Deservingness: Morality and the Dilemmas of Poverty Relief in Debate and Practice.« In *The Oxford Handbook of the Social Science of Poverty*, hg. v. David Brady und Linda M. Burton, 193–220. Oxford: Oxford University Press.

Sichern, Aktivieren, Verbannen

Aspekte des aktuellen Sozial(staats)regimes in Deutschland

Lisa Riedner

1. Einleitung

In der von multiplen Krisen geprägten Legislaturperiode, die 2021 begann, leitete die deutsche Bundesregierung Reformen der Sozial- und Familienengesetzgebung (Bürgergeld, Kindergrundsicherung), Migrationspolitik (Fachkräfteeinwanderungs-, Staatsangehörigkeits- und Rückführungsverbesserungsgesetz) und der Geschlechterpolitik (Selbstbestimmungsgesetz) ein. Dieser Artikel diskutiert die oft getrennt voneinander betrachteten Reformen der Ampelkoalition, die SPD, CDU/CSU und die Grüne Partei vereinte, gemeinsam. Er fragt: Was verbindet die Bürgergeldreform mit der migrationspolitischen Härte der Ampelregierung? Inwiefern ziehen die Kindergrundsicherung, das Selbstbestimmungsgesetz und die Neuregelung der Einwanderung von Fachkräften an einem Strang? Die vielfachen Gesetzesvorhaben erschienen auf den ersten Blick unübersichtlich, unzusammenhängend und wenig weitreichend. Aus Perspektive der Sozial(staats)regimeanalyse zeigt sich allerdings, dass sie sich entlang der Logiken der Sicherung, Aktivierung und Verbannung verschränken und verdichten. Diese Verquickung der Politikfelder findet sich auch in den alltäglichen Auseinandersetzungen zwischen Sozialleistungsempfänger:innen und staatlichen Behörden sowie auf der Ebene institutioneller Praxis.

2. Die Analyse von Sozial(staats)regimen

Die neue Methodologie der Sozial(staats)regimeanalyse, die wir derzeit in der Forschungsgruppe »Contestations of ›the Social«¹ entwickeln und erproben, ist einerseits inspiriert von Gøsta Esping Andersens (Esping-Andersen 1989) drei zentralen Fragen zum Vergleich liberaler, konservativer und sozialdemokratischer Spielarten des »Wohlfahrtskapitalismus« (1989). Der Makrosoziologe fragt erstens, inwiefern Wohlfahrtsregime es den Einzelnen erlauben, auch ohne Erwerbsarbeit ein gutes Leben zu führen, zweitens, wie sie die Bevölkerung in unterschiedliche Gruppen aufteilen und hierarchisieren, und drittens, in welchem Verhältnis Ökonomie, Staat und Familie bzw. Community in ihnen stehen. Diese Fragen können jedoch nicht nur Systemvergleiche informieren, sondern helfen auch, konkrete Auseinandersetzungen um Sozialpolitik in ihrer Komplexität zu verstehen. Mit diesem Ziel orientiert sich die Sozial(staats)regimeanalyse andererseits an der ethnografischen Migrations- und Grenzregimeanalyse, die alltägliche Auseinandersetzungen vor Ort in ihren globalen Verwicklungen und im Entstehen nachvollzieht (vgl. Tsianos und Hess 2010; Hess u. a. 2018). Regime sind in diesem Sinne Aushandlungsfelder von diversen Praktiken, Diskursen und Akteuren, die sich immer in Bewegung befinden. Der Staat steht in Klammern, um zu betonen, dass staatliche und nichtstaatliche Akteure Teil heutiger Sozial(staats)regime sind – und dass ›das Soziale‹ sich nicht in staatliche und insbesondere nicht in nationalstaatliche Container einfügen lässt (vgl. Wimmer und Schiller 2003). Dabei sind Migrations- und Grenzregime Teil von Sozial(staats)regimen, gehen aber nicht ganz in diesen auf.

Im Sinne der Sozial(staats)regimeanalyse verbindet dieser Artikel den Fokus auf Gesetzesreformen mit einigen konkreten Beispielen aus dem Alltag einer Erwerbsloseninitiative, die zeigen, in welche Konflikte mit sozial-, familien- und migrationspolitischen Regulierungen prekär beschäftigte und erwerbslose Personen in ihrem Alltag kommen können. Zudem wird beleuchtet,

1 Die Emmy Noether-Nachwuchsgruppe »Auseinandersetzungen um ›das Soziale‹ – Hin zu einer bewegungsbasierten ethnografischen Sozial(staats)regimeanalyse« an der LMU München wird durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft gefördert – Projektnummer 490697580. Besonderer Dank gilt den Gruppenmitgliedern Tim Herbold, Josie Hooker, Andreea-Valentina Moraru und Felix Triska sowie Claudia und Nick von BASTA! und außerdem den Kolleg:innen Ian Greer und Marina Mayer für unsere Gespräche, die diesen Beitrag inspiriert haben.

wie Behörden die Gesetze mit neuen Technologien oder internen Regulationen anwenden oder mit ihren kreativen Praktiken der Gesetzgebung manchmal sogar zuvorkommen.

Der Beitrag wirft explorative Schlaglichter auf aktuelle Transformationen des Sozial(staats)regimes, die besonders relevant erscheinen. Folgende vier Tendenzen ließen sich erkennen: (1) kleine Erleichterungen für Leistungsbeziehende im Sinne einer vielfältigen Gesellschaft (»welfare«), (2) eine noch stärkere Orientierung an Leistung und Qualifizierung (»qualifare«), (3) der Abbau bzw. gänzliche Entzug des Rechts auf Existenzsicherung (soziale Verbannung) und (4) die Einschränkung des Rechts auf Aufenthalt und Asyl, verstärkte Kontrolle sowie Abschiebungen an den Außen- und Binnengrenzen der EU (territoriale Verbannung).

3. Aus der Perspektive einer Erwerbsloseninitiative

»Wir haben Zeit!« Auf der Berliner Demonstration zum 2. Mai 2023, dem Tag der Arbeitslosen, treten Erwerbslose und mit ihnen solidarische Menschen auf die Straße. Sie bringen einen Gegenentwurf zu einer Arbeitsgesellschaft zum Ausdruck, in der Lohnarbeit den Alltag vieler Menschen prägt und sie nicht genug Zeit für andere Dinge haben. Sie kritisieren, dass gesellschaftliche Anerkennung und materielle Teilhabe heute weitgehend an Erwerbstätigkeit geknüpft sei. »Kein Gott, kein Staat, kein Arbeitsvertrag!« – Die Lohnarbeit lehnen sie als eine zentrale Institution der Macht, die Gesellschaft ungleich strukturiert, ab. Ich bin hier mit der Berliner Erwerbsloseninitiative BASTA!, deren Erfahrungswissen und politische Standpunkte als Ausgangspunkt für meine Analyse dienen. Die Gruppe sieht die Notwendigkeit, nicht nur das Sozialrecht, sondern auch andere Rechtsgebiete und Konfliktfelder in ihre Arbeit mit einzubeziehen (Kratzsch und Maruschke 2016; Seeck und Theißl 2020). Einige Beispiele aus der Beratung:

Wir unterstützen eine alleinerziehende Frau, ihren Antrag auf Bürgergeld auszufüllen. Dabei fällt mir auf, dass das Einreisedatum nun auf der ersten Seite vermerkt werden muss. In früheren Antragsformularen gab es diese Stelle noch nicht. Der Anlage UH (Unterhalt) folgend frage ich mehrmals: Wer ist der Vater der Kinder? Sie antwortet, den kenne sie nicht. Meine wiederholte Nachfrage zu dieser sehr persönlichen Angelegenheit lässt mich an peinliche Befragungen wie zur Zeit der Inquisition denken. Schließlich erklärt die Frau, dass sie dem Jugendamt gezwungenermaßen doch einen Namen

genannt habe. Gleichzeitig habe sie aber angegeben, den Aufenthaltsort dieser Person nicht zu kennen. Ohne diese Angaben, so berichtet sie, hätte sie keine Leistungen erhalten.

Als Nächstes setzt sich ein Künstler mit US-amerikanischem Pass zu uns an den Tisch. Er hat aufstockend Bürgergeld beantragt, weil er seit der Pandemie weniger Aufträge erhielt und sein Einkommen nicht mehr zum Leben reicht. Nun will das Jobcenter seinen Antrag der Ausländerbehörde melden. Auf dem Zusatzblatt zu seiner Aufenthaltserlaubnis steht, dass diese »mit Bezug von Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII bzw. AsylbLG« erlischt. Wir raten, den Antrag zurückzunehmen. Sein Anspruch auf Leistungen erinnert mich an Schrödingers Katze: Er ist zwar nicht von Leistungen ausgeschlossen – doch sobald er sie beansprucht, muss er das Land verlassen.

Dann zeigt uns eine Frau ein Schreiben vom Sozialgericht. Sie hat erfolgreich um Leistungen zur Existenzsicherung geklagt, nachdem das Jobcenter ein Verfahren wegen Sozialleistungsbetrug eingeleitet und den Leistungsbezug ausgesetzt hatte. Wir gratulieren. Das Jobcenter hatte ihren Partner fälschlicherweise verdächtigt, eine Scheinarbeit vorzutauschen. Über vier Monate hatte die vierköpfige Familie mit rumänischer Staatsangehörigkeit kein Geld vom Jobcenter bekommen. Sie hatten allein von dem niedrigen Einkommen des Jobs ihres Partners leben müssen, der in Teilzeit in der Reinigungsbranche arbeitet. Eine Verurteilung hätte auch ihr Recht auf Freizügigkeit in Gefahr bringen können.

Im Anschluss möchte ein vor dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine geflohener Medizinstudent aus einem westafrikanischen Land mit unserer Unterstützung das Jobcenter fragen, wieso er nach über einem Monat noch keine Antwort auf seinen Weiterbewilligungsantrag erhalten hat. Der aktuelle Bescheid läuft in 10 Tagen aus. Er benötigt den neuen Bescheid nicht zuletzt, um seinen Berlin-Pass rechtzeitig zu beantragen. Den braucht er, um die öffentlichen Verkehrsmittel nutzen zu können. Er arbeitet Teilzeit in der Gastronomie und sucht dringend einen Job mit mehr Arbeitsstunden, weil er endlich raus aus dem Bezug möchte. Die vielen Briefe und Anforderungen des Jobcenters raubten ihm den letzten Nerv.

Schließlich beraten wir eine schwangere Frau bulgarischer Staatsangehörigkeit und ihren Mann, der keine EU-europäische Staatsbürgerschaft hat. Sie leben in einer Notunterkunft für Obdachlose. Wenige Tage vor dem errechneten Geburtstermin fürchten sie, auf der Straße zu landen, weil der Betreiber die Unterkunft jeweils nur für drei Tage verlängert, solange kein Bescheid des Jobcenters zur Kostenübernahme vorliegt. Einige Monate zuvor hatte ihr

Arbeitgeber ihr wegen der Schwangerschaft gekündigt. Das Jobcenter lehnte daraufhin ihren Antrag auf Weiterbewilligung ab: Sie habe keine Bescheinigung über die Unfreiwilligkeit der Arbeitslosigkeit vorgelegt. Auf ihre Klage hin hob das Sozialgericht den Bescheid für den Zeitraum des Mutterschutzes auf. Das Jobcenter zahlte aber dennoch nicht und bestätigte auch nicht, dass es die Kosten der Unterkunft übernehme. Da es sich um einen besonderen Notfall handelt, begleiten wir das Paar am nächsten Tag zum Jobcenter. Zunächst müssen wir an einem privaten Sicherheitsdienst vorbei, der kritisch unsere Dokumente prüft, da wir keinen Termin haben. Dann verweist man uns auf den zentralen Telefondienst. Erst als niemand ans Telefon geht und wir hartnäckig bleiben, erklärt die Mitarbeiterin am Empfang, die sich nur mit einer Nummer, nicht mit ihrem Namen identifiziert, dass das Jobcenter Einspruch gegen die Gerichtsentscheidung eingelegt habe. Die Familie erhalte daher weiterhin keine Leistungen. Wir fahren direkt zur Arbeitsagentur und bekommen dann doch dort die schriftliche Bescheinigung, dass die schwangere Frau unfreiwillig arbeitslos ist. Das Jobcenter überweist daraufhin die Leistungen, das Wohnheim verlängert die Unterkunft, und wenige Tage später kommt das Kind zur Welt.

Diese fünf Beispiele zeigen exemplarisch, wie die vielfältigen Lebensrealitäten armutsbetroffener Menschen in Deutschland von sozial-, migrations-, arbeitsmarkt- und familienpolitischen Regulierungen und ihrer Umsetzung beeinflusst werden. Sie zeigen auch, dass es notwendig ist, die Teilung zwischen den Politikbereichen aufzubrechen, um aktuelle Transformationen des Sozialstaats zu verstehen, weil sie in der Praxis eng ineinandergreifen.

Im nächsten Teil frage ich mit Blick auf die Ebene der Gesetzgebung: Welche Entwicklungstendenzen zeichnen sich ab, wenn wir die Reformen der Ampelregierung aus einer solchen übergreifenden Perspektive in den Blick nehmen?

4. Erleichterungen im Sinne einer vielfältigen Gesellschaft

»Deutschland ist vielfältig. Deshalb passen wir unsere Gesetze den verschiedenen Lebensrealitäten an. Ob bei der Frage des Geschlechts, des Namens oder der Staatsangehörigkeit – im Kabinett haben wir wichtige Beschlüsse gefasst, die unsere Gesellschaft weiter modernisieren« (Bundesregierung 2023a). Der ehemalige Bundeskanzler (SPD) lag nicht ganz falsch. An einigen Stellen sorgten die Reformen der Ampelkoalition für Erleichterungen im Leben von mi-

grantierten und queeren Menschen, wenn auch in weit geringerem Maß als von sozialen Bewegungen und Verbänden über Jahre gefordert. Das gilt auch für erwerbs- und einkommensarme Menschen und solche, die traditionellen Geschlechter- und Familiennormen nicht entsprechen.

Mit dem Gesetz über die Selbstbestimmung in Bezug auf den Geschlechtseintrag (SBGG) wurde es einfacher, den Vornamen und den Geschlechtseintrag amtlich zu ändern. Das Gesetz trat 2024 in Kraft.

Schließlich erleichterte das im Sommer 2023 beschlossene Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung die Einreise und das Hierbleiben nicht nur für Fachkräfte mit Arbeitsplatzzusage, hohem Verdienst und anerkanntem Berufsabschluss, sondern auch für Menschen mit Berufserfahrung ohne in Deutschland anerkannten Abschluss. Seit März 2024 gilt dafür die sogenannte Erfahrungssäule, seit Juni 2024 zudem die Chancenkarte. Auch ein Spurwechsel aus dem Asylverfahren ist unter engen Voraussetzungen möglich.

Das Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts trat 2024 in Kraft. Seither können Menschen ohne deutschen Pass bereits nach fünf Jahren eingebürgert werden, bei besonderen Integrationsleistungen schon nach drei. Mehrstaatigkeit ist grundsätzlich erlaubt.

Auch beim Bürgergeld gab es Änderungen im Sinne der Leistungsbeziehenden: Diese konnten nun mehr von ihrem Einkommen und Vermögen behalten. Es galt und gilt eine einjährige Karenzzeit, in der Vermögen und die Angemessenheit der Wohnung nicht geprüft werden. Auch nach einem Jahr liegen die Freibeträge höher als früher. Der sogenannte Vermittlungsvorrang wurde abgeschafft. Außerdem dürfen Leistungen nach Pflichtverletzungen oder Meldeversäumnissen nur noch um höchstens 30 Prozent gekürzt werden, während die Kosten der Unterkunft unberührt bleiben. Diese Neuregelung setzte ein Urteil des Verfassungsgerichts vom 5. November 2019 um.

5. Noch stärkere Orientierung an Leistung und Qualifizierung (»qualifare«)

Viele dieser migrations- wie auch sozial- und familienpolitischen Gesetzesvorhaben und -änderungen waren allerdings noch mehr als zuvor an Leistung orientiert und auf Qualifizierung ausgerichtet. Sie erleichterten manchen Menschen ihr Auskommen ein wenig, können aber gleichzeitig auch als Anpassungen an den prekären Arbeitsmarkt, der von regelmäßigen Unterbrechungen

der Erwerbstätigkeit geprägt ist, und an den Fachkräftemangel gedeutet werden und damit als Erleichterung insbesondere für die Unternehmerseite.

Bundesminister für Arbeit und Soziales Heil erklärte: »Wir müssen das Potenzial im Inland besser nutzen, etwa durch mehr Aus- und Weiterbildung und eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren. Zusätzlich werden wir aber auch Fachkräfte aus dem Ausland brauchen« (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2023a).

Die Bürgergeldreform sollte Qualifizierung und den Erwerb eines Berufsabschlusses in den Vordergrund stellen. So sollten beispielsweise Weiterbildungsmaßnahmen besser gefördert werden. Ein Paradigmenwechsel hatte vor allem für die unter 25-Jährigen stattgefunden: Drohte ihnen zuvor schnell eine 100-prozentige Ausgrenzung, musste ihnen nun ein Gesprächsangebot gemacht werden. Wenn sie dies annahmten, fiel die Leistungsminderung weg, die auch wie erwähnt »nur« 30 Prozent betragen durfte. Junge Menschen sollten nun eher durch »positive Anreize« dazu bewogen werden, sich zu qualifizieren oder zu arbeiten. Sie konnten mehr von ihrem Einkommen behalten (bis zu 520 Euro/Monat) und Schüler:innen konnten das Geld behalten, das sie in Ferienjobs verdienten.

Das neue Staatsangehörigkeitsgesetz sah vor, dass Menschen ohne deutschen Pass nur dann nach drei Jahren die Staatsbürgerschaft beantragen konnten, wenn sie gute schulische oder berufliche Leistungen vorwiesen.

Nach dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz konnten Menschen, die Asyl beantragt hatten, durch den sogenannten Spurwechsel nur dann einen Aufenthalt als Fachkraft erhalten, wenn sie arbeiteten und schon vor dem 29.03.2023 ihren Antrag auf Asyl gestellt hatten. Das Gesetz erweiterte so Migrationswege im Interesse des Arbeitsmarkts, baute aber hohe Hürden auf, die eine Vielzahl von Menschen, deren Arbeitskraft nicht als gewünscht gilt, weiter ausgrenzten.

Im Herbst 2023 stellte der Bundesminister für Arbeit und Soziales und die Chefin der Agentur für Arbeit den sogenannten Job-Turbo zur Arbeitsmarktintegration vor. Mit diesem Maßnahmenpaket wick die Arbeitsagentur von der Zielsetzung der Bürgergeldreform, Qualifizierung an erste Stelle zu setzen, um so dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken, ab – allerdings nur gegenüber Geflüchteten. Das Jobcenter sollte diese Gruppe besonders eng betreuen und mindestens alle vier bis sechs Wochen zu Gesprächsterminen einladen. Social-Media-Kampagnen sollten Menschen im Asylverfahren dafür sensibilisieren, »dass sich ihnen nach einer ersten Phase der Orientierung und des grundständigen Spracherwerbs die Chance bietet und von ihnen auch erwar-

tet wird, Arbeitserfahrung zu sammeln« (ebd.). Ziel sei, diese »auch ohne gute Deutschkenntnisse« (ab Deutschlevel A2) in Beschäftigung zu vermitteln. Es ist anzunehmen, dass viele Menschen so aufgrund fehlender Deutschkenntnisse auch Jobangebote weit unterhalb ihrer Qualifikation annehmen mussten. Erst nach ersten Arbeitserfahrungen sollten Geflüchtete »zu Fachkräften weiterentwickelt und in ihrer Beschäftigung stabilisiert werden«, so das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023b). Heil fasste zusammen: »Arbeitsangebote müssen angenommen werden. Es gelten Mitwirkungspflichten und im Zweifelsfall auch Leistungskürzungen«. (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2023c). Die Bundesregierung spitzte in ihrer Pressemitteilung vom 19.12.2023 zu: »Je mehr Geflüchtete in Arbeit sind, desto weniger sind auf Sozialleistungen angewiesen.« (Bundesregierung 2023b). Dies lässt sich als verschärfter Zwang zur prekären Arbeit extra für Geflüchtete interpretieren, der sich schnell (wieder) auf weitere Gruppen ausweiten ließe (siehe auch *Pärli* in diesem Band).

6. Der Verdacht auf Betrug und Missbrauch als Ausdruck einer kontrollpolitischen Wende

Neben den beschriebenen Erleichterungen und dem Fokus auf Leistung und Arbeitsaufnahme zeichneten sich die Reformen dadurch aus, dass sie soziale und territoriale Ausschlüsse verschärften. Insbesondere für Menschen, die den Leistungskriterien und/oder konservativen Vorstellungen von Geschlecht und Familie nicht entsprachen und/oder keinen deutschen Pass besitzen, schränkten die Gesetzgeber:innen den grundrechtlichen Anspruch auf Existenzsicherung und die Bewegungsfreiheit weiter ein. Dies ging einher mit einer Fokusverschiebung von den Prinzipien der Menschenwürde, der sozialen Rechte und der (Leistungs-)Gerechtigkeit hin zum Generalverdacht auf Missbrauch und Betrug, Kennzeichen einer ordnungspolitischen Wende.

Dabei traf der Verdacht des Betrugs nicht alle gleich. So waren zum Beispiel alleinerziehende Mütter besonders von dem Vorwurf, sich auf Transferleistungen auszuruhen, obwohl sie einer Lohnarbeit nachgehen könnten, betroffen. Bundesfinanzminister Lindner formulierte dies deutlich, als er erklärte: »Wir wollen einerseits die materielle Situation Alleinerziehender verbessern, aber andererseits nicht zusätzliche Anreize geben, sich nicht um Arbeit zu bemühen« (Bundesministerium der Finanzen 2023). Er sprach sich dafür aus, dass Alleinerziehende mit Kindern über sechs Jahren den Unterhaltsvor-

schuss, den sie bekommen können, wenn der andere Elternteil nicht zahlt, nur dann voll behalten dürfen, wenn sie arbeiten. Wenn sie nicht arbeiten, wird der Unterhaltsvorschuss mit dem Bürgergeld verrechnet – sie bekommen also entsprechend wenig Bürgergeld.

Auffällig ist zudem, dass die Ampelkoalition Sonderregeln für Migrant:innen einführte und ausweitete. Es war hier auch von einer neuen migrationspolitischen Härte die Rede. Untermauert wurden diese antimigrantischen Gesetzgebungen durch die Rede von Migration als Bedrohung für den Sozialstaat – ein zentraler Topos extrem rechter und rechtspopulistischer Projekte, die noch immer von einer homogenen, sesshaften, nationalen Gesellschaft fabulieren und sich in den letzten Jahren zunehmend normalisiert haben (siehe auch *Atzmüller* und *Knecht* in diesem Band).

Das bekannteste Beispiel mag das Interview mit Bundeskanzler Scholz im Spiegel vom 20. Oktober 2023 sein, in dem er forderte: »Wir müssen endlich in großem Stil abschieben.« Diese Forderung wurde mit dem Rückführungsverbesserungsgesetz 2024 gesetzlich umgesetzt.

7. Verschärfte territoriale Verbannung

Die Reform des Rückführungsverbesserungsgesetzes verschärfte die Migrationskontrolle an den EU-Außengrenzen. Asylverfahren können direkt in großen Aufnahmeeinrichtungen an den Außengrenzen – den sogenannten »Asylzentren« – durchgeführt werden. Asylsuchende aus als sicher eingestuftem Herkunftsstaaten können so schneller abgelehnt werden, bevor sie die Bundesrepublik oder andere Mitgliedstaaten betreten. Diese Instrumente der Exklusion aus dem nationalen bzw. EU-europäischen Territorium führen zu territorialer Verbannung, aber auch zur aufenthaltsrechtlichen Illegalisierung innerhalb Deutschlands bzw. der EU.

Auch die Reform des Einbürgerungsgesetzes folgte einer solchen nationalprotektionistischen Logik, verschärkt mit Leistungsideologie. Bundesjustizminister Marco Buschmann (2023) verkündete auf Twitter:

»Wir machen Einbürgerung für Menschen leichter, die von ihrer eigenen Hände Arbeit leben. Regeln für Menschen, die vom Sozialstaat leben, werden verschärft. Das setzt Anreize zur Aufnahme von Arbeit und zeigt: Wir wollen Einwanderung in den Arbeitsmarkt. Nicht in den Sozialstaat.«

Das Gesetz sah vor, dass Personen, die Sozialleistungen beziehen, in der Regel nicht eingebürgert werden dürfen. Betroffene konnten lediglich auf eine sogenannte Ermessenseinbürgerung bei Vorliegen einer »besonderen Härte« hoffen und hatten damit nur noch ein stark eingeschränktes Recht auf Einbürgerung. Ausnahmeregelungen sollten deutlich reduziert werden. So musste etwa bei Eltern ein Elternteil Vollzeit arbeiten, um unter eine Ausnahme zu fallen. »Hier wird deutlich, dass der Gesetzentwurf überkommene Rollenverteilungen zementiert«, erklärte Pro Asyl (2023). Viele Menschen wurden auf diese Weise aufgrund ihrer prekären Lebenslage von politischer Mitbestimmung und gesellschaftlicher Teilhabe ausgeschlossen und in das konservative Modell der Alleinernterfamilie gedrängt.

Die antimigrantische Gesetzgebung beschränkt sich nicht auf die klassischen Bereiche der Migrations- und Grenzpolitik. So verfügte etwa das bereits erwähnte Selbstbestimmungsgesetz, dass Menschen mit bestimmten prekären Aufenthaltsstatus – darunter Geduldete und Geflüchtete im laufenden Asylverfahren – ihren Geschlechtseintrag und Vornamen nicht ändern dürfen (SBGG § 1 Abs. 2 Satz 3). Dies soll Betrug im Asylverfahren verhindern.

8. Eine wachsende Zone sozialer Verbannung

Auch wenn Anziehungseffekte höherer Sozialleistungen wissenschaftlich nicht belegt sind (vgl. Müller 2023), schließt die Bundesregierung bereits seit 2006 mit § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 b) des Zweiten Sozialgesetzbuches Ausländer:innen, »deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitsuche ergibt«, vom Bürgergeld (vormals Hartz IV) aus – mit dem erklärten Ziel, den Sozialstaat zu schützen und Migration abzuschrecken. Betroffen waren davon bisher Unionsbürger:innen (siehe auch *Barwick-Gross* in diesem Band), Geflüchtete mit Aufenthaltsstatus in einem anderen EU-Land sowie ausländische Studierende im ersten Jahr nach Studienabschluss. Wenn sie keinen anderweitigen Grund für ein Aufenthaltsrecht nachweisen können, gilt für sie das Recht auf menschenwürdige Existenzsicherung nicht. Diese Entwicklungen stellen das »Bürgergeld« in ein neues Licht: Ist es auch ein Geld für Nicht-Bürger:innen?

Die Ampelkoalition vergrößerte diese Zone der internen Verbannung, in der Menschen zwar aufenthaltsberechtigt, aber von existenzsichernden Leistungen ausgeschlossen sind, mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz noch weiter. Auch Personen, die ein Aufenthaltsrecht allein zum Zwecke der Suche

nach einem Ausbildungsplatz oder einem Studienplatz haben oder im Besitz einer »Chancenkarte« sind, dürfen kein Bürgergeld erhalten. Zudem kann bei unverschuldetem Arbeitsplatzverlust der Aufenthaltstitel verkürzt oder widerrufen werden, wenn der Lebensunterhalt nicht vollständig durch Arbeitslosengeld gesichert war, sondern zusätzlich Bürger- oder Wohngeld beantragt werden musste. Kein direkter Ausschluss also, aber bei Sozialhilfebezug droht – wie im Beispiel des oben erwähnten US-amerikanischen Künstlers – die Abschiebung.

Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) verbot den Mitgliedstaaten sogar, Asylsuchenden, die in einem anderen EU-Staat aufenthaltsberechtigt sind, Leistungen auszuführen (vgl. Artikel 21 der EU-Richtlinie 2024/1346) – zuvor war dies lediglich eine Kann-Regelung. Der Europäische Rat argumentierte mit dem Ziel der Abschreckung: »Sogfaktoren und Sekundärmigration sollen unterbunden werden« (2023).

Darüber hinaus sind in Deutschland lebende Unionsbürger:innen ohne deutschen Pass, die wirtschaftlich als inaktiv gelten, seit 2019 vom Bezug von Kindergeld ausgeschlossen. Zuvor waren lediglich der gewöhnliche Aufenthalt und die Freizügigkeitsberechtigung Voraussetzungen. Der Ausschluss wurde durch das »Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch« eingeführt. Begründet wurde dies im Regierungsentwurf mit der Annahme, vom Kindergeld könne eine »nicht beabsichtigte Anreizwirkung für einen Zuzug aus anderen Mitgliedstaaten« ausgehen.

9. Neue institutionelle Strukturen und Praktiken im Nexus von Migrations- und Sozialpolitik

Die neuen gesetzlichen Regelungen spiegeln sich auch in kontrollpolitischen Innovationen. So erhielt beispielsweise die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) durch das erwähnte Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch von 2019, das nicht nur auf den angeblichen Missbrauch von Kindergeld, sondern auch auf Sozialleistungsbetrug durch migrantische Scheinarbeit abzielte, neue Kompetenzen und Mittel. Die Unterabteilung des Zolls darf seitdem die Büros von Selbstständigen sowie von Arbeitgebenden zur Verfügung gestellte Unterkünfte zu jeder Tages- und Nachtzeit betreten, Personalien feststellen, Kommunikation überwachen, Daten von Sozial- und Steuerbehörden teils durch neue Datenschnittstellen automatisiert abrufen und nicht zuletzt eigenständig Anklage erheben ohne Zuschaltung der

Staatsanwaltschaft. Parallel dazu wurde auch ein deutlicher Personalaufbau beschlossen: Bis 2026 sollte die Zahl der bundesweiten FKS-Stellen von rund 7.900 in 2019 auf über 10.000 anwachsen. Langfristig ist zudem vorgesehen, die Behörde um weitere 3.500 Stellen zu erweitern.

Die erwähnten Datenschnittstellen zwischen Sozial- und Verfolgungsbehörden² sind ein Beispiel dafür, dass die Digitalisierung nicht nur Zugänge erleichtert, sondern auch mehr Kontrolle, Verfolgung, Ausschluss und Strafe erlaubt und Handlungsmöglichkeiten gegenüber den Behörden einschränken kann. In den Worten des Gesetzentwurfes: »Mit diesem Gesetz wird die FKS erheblich gestärkt und im Sinne einer zentralen Prüfungs- und Ermittlungsbehörde in wesentlichen Bereichen des Arbeits- und Sozialrechts fortentwickelt.« Bezeichnenderweise wurde mit der FKS genau die Institution für die Kontrolle von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten gewählt, in die die Grenzpolizei nach der Aufhebung von Grenzkontrollen innerhalb des Schengener Raums aufgegangen ist. Sie hat sich also von einer externen zu einer internen Grenzbehörde gewandelt. Der Ausbau dieser Behörde ist ein gutes Beispiel für die Internalisierung der Grenzkontrollen. Migrationskontrolle findet nicht nur an den Außen- und Binnengrenzen der EU statt, sondern immer mehr auch in den lokalen Ämtern und an den Arbeitsstätten.

Zudem wird der persönliche Nahbereich immer mehr Gegenstand von Kontrolle und Verfolgung – auch für Nicht-Migrant:innen. So kann beispielsweise die Tendenz zur engeren Betreuung durch die Jobcenter, die die Grenze zwischen Öffentlichkeit und Privatem immer weiter verschiebt, verstanden werden. Mit der Bürgergeldreform wurden die Möglichkeiten der »ganzheitlichen Betreuung« gestärkt (vgl. § 16k SGB II). Dabei geht es nicht nur um Coaching als Maßnahme, sondern es werden auch unangemeldete Hausbesuche erleichtert, welche sowohl ordnungs- als auch sozialpolitisch ausgerichtet sein können. So schlug eine Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit zu Strategien im Kampf gegen Sozialhilfebetrug im Kontext der EU-Freizügigkeit

2 Es handelt sich um Jobcenter und Arbeitsagenturen, Rentenversicherungen, die Familienkasse und das Bundeszentralamt für Steuern und Daten sowie das Binnenmarkt-Informationssystem der EU. Sozialbehörden und die Familienkasse dürfen nun auch Informationen aus dem IT-System der FKS einsehen. Für diese Zwecke werden neue Datenschnittstellen zwischen Verfolgungs- und Kontrollbehörden geschaffen. Sie sind ein Beispiel dafür, dass die Digitalisierung nicht nur Zugänge erleichtern, sondern auch mehr Kontrolle, Verfolgung, Ausschluss und Strafe erlauben und Handlungsmöglichkeiten gegenüber den Behörden einschränken kann.

Mitarbeitenden der Jobcenter schon im Jahr 2018 vor, Hausbesuche zu nutzen, um Verdachtsmomente zu sammeln (Tacheles Sozialhilfe e. V. 2022).

Diese Arbeitshilfe ist ein gutes Beispiel dafür, wie die enge Verbindung von Migrations- und Sozialpolitik und die Verschiebung von den Zielen der Fürsorge und Unterstützung hin zu Kontrolle und Strafen unterhalb der bundesdeutschen Gesetzgebungsebene umgesetzt wird und dabei auf spezifische Gruppen von Migrant:innen fokussiert. Mit der Arbeitshilfe gibt die Arbeitsagentur ihren Mitarbeitenden Strategien an die Hand, um »bandenmäßigen Leistungsmissbrauch im Kontext der EU-Freizügigkeit« zu erkennen und zu bekämpfen (Stand 2018). Allein der »verstärkte Zuzug von Rumänen und Bulgaren« könne als Hinweis auf Leistungsmissbrauch gewertet werden. Weitere Kriterien für die Sonderbehandlung treffen auf einen Großteil der höchst prekären, aber nicht notwendigerweise kriminellen Arbeitsverhältnisse im Niedriglohnssektor zu: sei es eine geringfügige Beschäftigung oder selbstständige Tätigkeit, häufiges Wechseln des Arbeitsplatzes im Bau-, Reinigungs- oder Transportgewerbe oder die Kündigung nach kurzer Zeit. Die Arbeitsagentur riet dazu, »Spezialteams zur Betreuung und evtl. auch Vermittlung des Personenkreises« einzurichten und verstärkt mit Ordnungsbehörden zusammenzuarbeiten (Bundesagentur für Arbeit 2018).

Die Verschmelzung von Sozial- und Grenzbehörden zeigt sich auch darin, dass in zahlreichen Ämtern Geräte der Bundesdruckerei installiert wurden, mit denen Ausweisdokumente auf ihre Echtheit geprüft werden. Ziel ist es, Betrugsversuche unmittelbar zu erkennen und die betreffenden Personen direkt der Polizei übergeben zu können (Heuel 2017). Die Bundesdruckerei wirbt damit, dass etwa in der Stadt Hamm Mitarbeitende von 21 Behörden elektronische Dokumentenprüfungen nutzen, um »den Missbrauch durch gefälschte Identitätsdokumente« zu verhindern. Ein erklärtes Ziel sei es unter anderem, Fälle aufzudecken, in denen Antragstellende »unrechtmäßig Sozialleistungen« beantragen (Bundesdruckerei o.J.). Die Geräte stehen demnach »im Bürgeramt, beim Jobcenter, beim Amt für Flüchtlinge und Integration, bei der Koordinierungsstelle für südosteuropäische Zuwanderung, im Standesamt und beim Ordnungsdienst« (ebd.).

Auch andere Behörden rüsten technisch auf, um gegen Unionsbürger:innen vorzugehen, die sie des Betrugs verdächtigen: So beschaffte das Bundeskriminalamt eine Drohne zu diesem Zweck, wie aus einer Antwort der Bundesregierung auf eine Bundestagsanfrage der LINKEN vom 6. Mai 2021 hervorgeht.

10. Schlussbetrachtung

In der Zusammenschau konkreter Erfahrungen von prekär beschäftigten und erwerbslosen Personen mit staatlichen Behörden, neuerer Gesetzesreformen und ihrer institutionellen Umsetzung zeigt sich, dass das deutsch-europäische Sozial(staats)regime nicht nur sichert, sondern auch ausgrenzt, zu prekärer Erwerbstätigkeit zwingt, diszipliniert, straft und sterben lässt. Das Tun des Sozialstaats richtet sich nicht auf alle Subjekte gleichermaßen. Es setzt Menschen in unterschiedliche Verhältnisse zueinander, zu sich selbst, zum Staat und zum (globalen) Arbeitsmarkt. Dabei ist der Sozialstaat Ergebnis historischer Kämpfe und auch heute Bezugspunkt sozialer Bewegungen, die gegen Armut, Arbeitszwang und für ein gutes Leben für alle sowie die spezifischen Belange einzelner Gruppen eintreten. Rechte und konservative Kräfte hingegen mobilisieren die Rede vom Schutz des nationalen Sozialsystems vor angeblicher Bedrohung durch Migrant:innen, Erwerbslose und alleinerziehende Frauen derzeit wieder verstärkt für ihre gewaltvollen Projekte.

Dabei ist hervorzuheben, dass die Gesetzgeber:innen eine interne Zone der sozialen Verbannung immer weiter ausweiten. Sie setzen politische Rechte, den Anspruch auf Existenzsicherung, den Kinderschutz und weitere grundlegende Rechte für immer größere Gruppen aus.

Diese Ausschlüsse, die sowohl materiell als auch symbolisch wirken, lassen sich treffend mit dem Begriff der Verbannung beschreiben – in Anlehnung an Ananya Roys (2019) Arbeiten zu *racial banishment* in Kalifornien. Roy wiederum bezieht sich auf die Analysen von Pete White, dem Leiter des Los Angeles Community Action Network (LACAN). Das Konzept soll die Rolle staatlicher Akteure im Zusammenspiel von sozialer Entrechtung und der Segregation rassistisch markierter sowie armutsbetroffener Körper aus den urbanen Zentren Nordamerikas sichtbar machen. Die »Vertreibung von überall« (ebd.) erkennt den betroffenen Subjekten ihre Persönlichkeit und Menschenwürde ab und kann bis hin zu einem verfrühten Tod führen.

Wie die vorliegende Zusammenschau zeigt, verbannen die untersuchten Reformen vor allem migrantisierte Menschen aus dem Kreis der vom Grundgesetz geschützten Personen und dem nationalstaatlichen Territorium. Migrant:innen sind dabei von einer doppelten Verbannung bedroht: Die soziale Verbannung schließt sie vom Recht auf menschenwürdige Existenzsicherung aus, die territoriale Verbannung aus dem Staats- bzw. Unionsgebiet. Im Sinne von Roy wäre damit auch hierzulande von *racial banishment* zu sprechen: Die heutige Konjunktur des Rassismus artikuliert sich nicht zuletzt durch den

materiellen und symbolischen, territorialen und sozialen Ausschluss bzw. die differenzierte Inklusion (Casas-Cortes u. a. 2015) migrantisierter Personen, die als Bedrohung für den nationalen Sozialstaat stilisiert werden.

Der vorliegende Beitrag macht aber auch deutlich, dass diese Sonderbehandlung von Menschen ohne deutschen Pass nur durch eine Perspektive verstanden werden kann, die staatliche Unterscheidungen zwischen Bevölkerungsgruppen wie etwa ausländischen und deutschen Staatsbürger:innen nicht zum Ausgangspunkt, sondern zum Untersuchungsgegenstand macht. Es gilt, das Sozial(staats)regime insgesamt in den Blick zu nehmen, um Transformationen und Auseinandersetzungen des Gesellschaftlichen zu verstehen.

Weiterführende Literatur

Kratzsch, Claudia, und Robert Maruschke. 2016. »Basisorganisierung verändert die politische Landschaft«. *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtfor-schung* 4 (2/3): 103–112.

Riedner, Lisa. 2018. »Arbeit! Wohnen! Urbane Auseinandersetzungen um EU-Migration«, Edition Assemblage, Münster.

Literaturverzeichnis

Bundesagentur für Arbeit. 2018. Bekämpfung von organisiertem Leistungsmissbrauch durch EU-Bürger. Arbeitshilfe vom 20. April 2018. Bundesdruckerei. O.J. »Elektronische Dokumentenprüfung verhindert in Hamm den unberechtigten Bezug von Leistungen«. Zugriff am 19. Januar 2026. <https://www.bundesdruckerei.de/de/innovation-hub/stadtverwaltung-hamm>.

Bundesministerium der Finanzen. 2023. »Pressekonferenz zur Einigung bei der Kindergrundsicherung«. Zugriff am 28. August 2025. <https://bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Video-Textfassungen/2023/textfassung-2023-08-28-pressekonferenz-kindergrundsicherung.html>.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales. 2023a. »Kabinett beschließt neues Fachkräfteeinwanderungsgesetz« Zugriff am 19. Januar 2026. <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2023/kabinett-beschliesst-neues-fachkraefteeinwanderungsgesetz.html>.

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales. 2023b. »Job-Turbo zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten«. Zugriff am 6. Oktober 2025. <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Migration-und-Arbeit/Flucht-und-Aysl/Turbo-zur-Arbeitsmarktintegration-von-Gefluechteten/turbo-zur-arbeitsmarkt-integration-von-gefluechteten.html>.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales. 2023c. »Schnell in den Arbeitsmarkt integrieren«. Video mit Hubertus Heil vom 18.10.2023. Zugriff am 02.05.2026. <https://www.bmas.de/SharedDocs/Videos/DE/Artikel/Arbeitsmarkt/2023-10-19-turbo-zur-arbeitsmarktintegration-video.html>.
- Bundesregierung. 2023a. »Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts«. *Die Bundesregierung informiert | Startseite*, 23. August. Zugriff am 6. Oktober 2025. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/modernisierung-staatsangehoerigkeitsrecht-2215610>.
- Bundesregierung. 2023b. Pressemitteilung Nr. 280/23 vom 19.12.2023, S. 6.
- Casas-Cortes, Maribel, Sebastian Cobarrubias, Nicholas De Genova u.a. 2015. »New Keywords: Migration and Borders«. *Cultural Studies* 29 (1): 55–87.
- Esping-Andersen, Gosta. 1989. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. 1. Aufl. Cambridge: Polity.
- Hess, Sabine, Bernd Kasperek und Maria Schwertl. 2018. »Regime ist nicht Regime ist nicht Regime. Zum theoriepolitischen Einsatz der ethnografischen (Grenz-)Regimeanalyse«. In *Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime?*, hg. von Sabine Hess, Bernd Kasperek und Maria Schwertl. Wiesbaden: Springer: 257–283.
- Heuel, Hubertus. 2017. »Neue Prüfgeräte im Rathaus Hagen erkennen gefälschte Pässe«. 6. Dezember. Zugriff am 6. Oktober 2025. <https://www.wp.de/staedte/hagen/neue-pruefgeraete-im-rathaus-hagen-erkennen-gefalschte-paesse-id212756977.html>.
- Kratzsch, Claudia und Robert Maruschke. 2016. »Basisorganisation verändert die politische Landschaft«. *sub|urban. zeitschrift für kritische stadtfor-schung* 4 (2/3): 103–112.
- Buschmann, Marco [@MarcoBuschmann]. 2023. »Wir machen Einbürgerung für Menschen leichter, die von ihrer eigenen Hände Arbeit leben. Regeln für Menschen, die vom Sozialstaat leben, werden verschärft. Das setzt Anreize zur Aufnahme von Arbeit und zeigt: Wir wollen Einwanderung in den Arbeitsmarkt. Nicht in den Sozialstaat!« *Tweet*. Twitter, 19. Mai. Zugriff am 6. Oktober 2025. <https://twitter.com/MarcoBuschmann/status/165946334077775104>.

- Müller, Tim. 2023. »Demokratie ist ein Pull-Faktor«. *Mediendienst Integration*. Zugriff am 6. Oktober 2025. <https://mediendienst-integration.de/artikel/demokratie-ist-ein-pull-faktor.html>.
- Pro Asyl. 2023. »Licht und Schatten bei der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts«. Zugriff am 23. August 2025. <https://www.proasyl.de/news/licht-und-schatten-bei-der-reform-des-staatsangehoerigkeitsrechts/>.
- Roy, Ananya. 2019. »Racial Banishment«. In *Keywords in Radical Geography: Antipode at 50*, hg. von Antipode Editorial Collective, Tariq Jazeel, Andy Kent u.a. Hoboken: John Wiley & Sons, Inc: 227–230.
- Scholz, Olaf. 2023. »Wir müssen endlich im großen Stil abschieben«. Interview in: *Der Spiegel*, Nr. 43, 20.10.2023.
- Seeck, Francis und Brigitte Theißl, Hg. 2020. *Solidarisch gegen Klassismus: organisieren, intervenieren, umverteilen*. Münster: Unrast.
- Tacheles Sozialhilfe e. V. 2022. »Neue Arbeitshilfe: »Bekämpfung von bandenmäßigem Leistungsmissbrauch im spezifischen Zusammenhang mit der EU-Freizügigkeit«. Zugriff am 3. Februar 2025. <https://tacheles-sozialhilfe.de/aktuelles/archiv/neune-arbeitshilfe-bekaempfung-von-bandenmaessigem-leistungsmissbrauch-im-spezifischen-zusammenhang-mit-der-eu-freizuegigkeit.html>.
- Tsianos, Vassilis und Sabine Hess. 2010. »Ethnographische Grenzregimeanalyse«. In *Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*, hg. von Sabine Hess und Bernd Kasperek, 243–264. Berlin: Assoziation A.
- Wimmer, Andreas und Nina Glick Schiller. 2003. »Methodological Nationalism, the Social Sciences, and the Study of Migration: An Essay in Historical Epistemology«. *International Migration Review* 37 (3): 576–610.

»Gesundheit für alle?«

Zu den Möglichkeiten und Grenzen inklusiver Ansätze im Bereich Gesundheitsversorgung für nicht-krankenversicherte Migrant:innen in Deutschland¹

Ilker Ataç, Maren Kirchhoff und Sarah Alexandra Hensen

1. Einleitung

Die Überprüfung von Ausweispapieren an den europäischen Binnengrenzen hat neuerdings wieder Konjunktur. Allerdings ist ihre Relevanz nicht nur auf Grenzübertritte beschränkt, Grenzen durchdringen vielmehr ganze Territorien (Balibar 2002: 81). Sie entfalten ihre Wirkung überall dort, wo Menschen mobil sind und diese Mobilität reguliert wird – insbesondere auch in urbanen Räumen – und bilden die Grundlage für den Zugang zu Rechten und Sozialleistungen: Grenzen bestimmen den Zugang zur Gesundheitsversorgung sowie die Möglichkeit, Arbeitsrechte wahrzunehmen und sich vor Gericht gegen Rechtsverletzungen zur Wehr zu setzen (Bendixsen 2018: 168). Diese Verschränkung von Grenz- und Sozialpolitik gewinnt zunehmend an Bedeutung (siehe *Einleitung* sowie u. a. Ataç und Rosenberger 2019). Dabei wirken staatliche, öffentlich finanzierte und private Akteur:innen bei der Grenz- und Migrationskontrolle mit, darunter Mitarbeiter:innen von Stadtverwaltungen, aber auch von Wohlfahrtsverbänden, Universitäten, Krankenhäusern und Banken (Fauser 2017). Daraus resultieren vielfältige Ausschlussmechanismen. Diese stoßen jedoch auf Widerstand unterschiedlicher Akteur:innen. Sie setzen den massiven Auswirkungen restriktiver Migrationskontrolle und Sozialpolitik solidarische Alternativen entgegen, um die Lebensbedingungen der Betroffenen

1 Der Beitrag wurde im Frühjahr/Sommer 2023 verfasst und im Sommer 2025 geringfügig aktualisiert. Die empirische Grundlage für den Text wurde im Jahr 2021 erhoben.

zu verbessern. Der Zugang zu Sozialleistungen wird damit zum Kampffeld (Ambrosini 2021), auf dem die Involvierten um Ein- und Ausschlüsse ringen.

Aus der Verschränkung von Sozialpolitik und Migrationskontrolle ergeben sich Hindernisse beim Zugang zu Gesundheitsversorgung für nicht-krankenversicherte Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Deutschland. Außerdem gibt es inklusive Ansätze, um diese Hindernisse zu überwinden. Diese Hindernisse und Überwindungsansätze analysieren wir im folgenden Beitrag. Auf Grundlage unserer Forschung im Rahmen des internationalen Projekts »Local Responses to Precarious Migrants« (kurz: *LoReMi*)² (siehe auch *Homberger* und *Güntner* in diesem Band) gehen wir folgenden Fragen nach: Wie wirken sich sozial- und aufenthaltsrechtliche Regelungen auf den Zugang zu Gesundheitsversorgung für Drittstaatsangehörige und EU-Bürger:innen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus aus? Welche Versuche gibt es im Bereich der Gesundheitsversorgung, sozial- und aufenthaltsrechtlichen Ausschlüssen zu begegnen? Inwiefern tragen diese Versuche zur Realisierung des Rechts auf Gesundheit für alle bei und wo liegen die Grenzen der Realisierbarkeit? Dafür stellen wir die verschiedenen inklusiven Ansätze zur Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Krankenversicherungsschutz in Frankfurt a.M. dar. Außerdem betten wir diese Ansätze in den bundesweiten deutschen Kontext ein. Im folgenden Abschnitt 2 erläutern wir zunächst die Wechselwirkungen zwischen aufenthaltsrechtlichen und sozialrechtlichen Regelungen im Bereich der Gesundheitsversorgung. Im Anschluss hieran skizzieren wir verschiedene lokale, regionale und bundesweite Antworten auf die Exklusion, die sich aus diesen Regelungen ergibt: In Abschnitt 3 *Humanitäre Sprechstunden*, ehrenamtliche Ambulanzen und *MediNetze*, in Abschnitt 4 Clearingstellen für Krankenversicherung und den Anonymen Behandlungsschein (ABS) sowie in Abschnitt 5 die Kampagne *GleichBeHandeln*. Abschließend reflektieren wir in Abschnitt 6 die Möglichkeiten und Grenzen dieser verschiedenen Ansätze in Bezug auf die Realisierung eines Rechts auf Gesundheit für alle.

2 Für verschiedene Publikationen aus diesem Projekt siehe: <https://www.hs-fulda.de/sozialwesen/forschung/sozialer-raum-sozialstrukturanalyse/loremi>. Wir bedanken uns bei den Interviewpartner:innen für ihr Vertrauen, bei unseren Kolleg:innen aus Oxford und Wien sowie den städtischen Kooperationspartner:innen aus Frankfurt a.M., Wien und Cardiff für die konstruktive Zusammenarbeit und beim Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) für die finanzielle Förderung der Frankfurter Teilstudie (Fördernummer 1UV2102).

2. Gesundheitsversorgung in Deutschland zwischen aufenthalts- und sozialrechtlichen Ausschlüssen

Deutschland hat sich durch verschiedene internationale Abkommen verpflichtet, bestimmte Rechte durch gesetzgeberische Maßnahmen zu verwirklichen. Durch den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (kurz: UN-Sozialpakt) hat die Bundesrepublik verbindlich erklärt, das Menschenrecht auf Gesundheit zu achten, vor Eingriffen Dritter zu schützen und praktisch umzusetzen (Mylius 2016). Nach Artikel 12 des UN-Sozialpakts ist der Zugang zu medizinischer Versorgung für alle Menschen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus zu gewährleisten (Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen 2009). Die Realität steht allerdings in Widerspruch zu dieser Regelung. Der Zugang zu Gesundheitsversorgung für Drittstaatsangehörige und EU-Bürger:innen ohne Krankenversicherung ist in Deutschland stark eingeschränkt. Der Grund hierfür liegt einerseits in ausdrücklichen sozialrechtlichen Ausschlüssen, die seit den 1990er-Jahren zunehmen. Andererseits bestehen zahlreiche Barrieren, die sich aus aufenthaltsrechtlichen Regelungen zum Zweck der Migrationskontrolle ergeben und sich negativ auf den Zugang zur Gesundheitsversorgung auswirken.

Mit der Verabschiedung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) Anfang der 1990er-Jahre wurden Asylsuchende aus der regulären Gesundheitsversorgung ausgeschlossen (Müller 2010: 192). Die Gesundheitsversorgung für Asylbewerber:innen beschränkt sich im Wesentlichen auf die Behandlung von akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen (§ 4 AsylbLG). Im Einzelfall können zusätzliche Leistungen gewährt werden, wenn dies zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich ist (§ 6 AsylbLG). Darüber hinaus haben besonders schutzbedürftige Personen einen Anspruch auf die erforderliche medizinische Versorgung (Informationsbund Asyl & Migration 2023). Das AsylbLG wurde seit seiner Einführung wiederholt verschärft. Dabei wurde auch der Spielraum von Behörden ausgeweitet, »die ohnehin schon unter Sozialhilfeniveau liegenden Leistungen für AsylbewerberInnen weiter zu kürzen« (Müller 2010: 170). Zu den Anspruchsberechtigten nach dem AsylbLG gehören neben Asylbewerber:innen und geduldeten Personen rein rechtlich auch Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus (AsylbLG Art. 4). Die bestehenden Ansprüche auf eingeschränkte Gesundheitsversorgung nach dem AsylbLG werden jedoch in der Realität aus verschiedenen Gründen nicht umgesetzt. Während unserer Forschung berichteten unsere Interviewpart-

ner:innen von praktischen Zugangsschwierigkeiten zum Gesundheitssystem aufgrund bürokratischer Barrieren, fehlender Übersetzungsmöglichkeiten oder Diskriminierungserfahrungen. Diese Schwierigkeiten führen dazu, dass Asylsuchende in Einrichtungen des regulären Gesundheitssystems nur selten Hilfe suchen. Stattdessen suchen sie Hilfe im medizinischen Parallelsystem, z.B. bei niederschweligen Ambulanzen im Bereich der Wohnungslosenhilfe oder in den Humanitären Sprechstunden (Runder Tisch 30.03.2022). Gänzlich von Leistungen des AsylbLG ausgeschlossen sind Drittstaatsangehörige, die in einem anderen europäischen Mitgliedstaat einen Schutzstatus erhalten haben. Dadurch dürfen sie sich zwar in Deutschland aufhalten, haben jedoch keinen Anspruch auf Sozialleistungen.

Auch EU-Bürger:innen stoßen in Deutschland immer wieder auf Barrieren beim Zugang zu Gesundheitsversorgung. Der Grund dafür liegt insbesondere in den Ausschlüssen im Sozialrecht. Diese sind u.a. im »Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende« geregelt, welches Ende 2016 in Kraft getreten ist. Hierdurch können EU-Bürger:innen von einem Großteil der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch ausgeschlossen werden, wenn sich z.B. ihr Aufenthaltsrecht allein aus der Arbeitssuche ergibt (Künkel 2018). Ebenfalls ausgeschlossen sind EU-Bürger:innen ohne sogenanntes materielles Aufenthaltsrecht.³ In diesen Fällen werden einmalig bis zur Ausreise für maximal einen Monat Überbrückungsleistungen gewährt. Der sozialrechtliche Ausschluss endet nach fünf Jahren gewöhnlichem Aufenthalt in Deutschland, wenn in der Zwischenzeit kein Verlust der Freizügigkeit festgestellt wurde (siehe hierzu auch *Riedner* sowie *Barwick-Gross* in diesem Band).

Die sozialrechtlichen Ausschlüsse werden durch migrationskontrollpolitische Regelungen zusätzlich verschärft. Zwar haben alle Menschen in Deutschland unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus und einer bestehenden Krankenversicherung Anspruch auf kostenlose Behandlung in Notfällen. Für Notfallbehandlungen kann das Krankenhaus einen Antrag auf Kostenerstattung beim Sozialamt stellen. Dringend notwendige und nicht aufschiebbare Behandlungen können zudem vorab beim zuständigen Sozialamt beantragt

3 EU-Bürger:innen verfügen über das Recht auf Freizügigkeit innerhalb des Unionsgebiets (Art. 20 Abs. 2a AEUV). Nach 6 Monaten und ohne entsprechenden Nachweis verliert die Person nicht mehr über ein materielles Aufenthaltsrecht. Ihr Aufenthalt bleibt formal jedoch so lange rechtmäßig, bis die Ausländerbehörde die Freizügigkeit anerkennt.

werden. In der Praxis werden diese Möglichkeiten jedoch vor allem durch die im Aufenthaltsrecht verankerte Übermittlungspflicht und restriktive Entscheidungen von Sozialämtern unterminiert: Öffentliche Stellen (mit Ausnahme von Schulen und Gesundheitsämtern) sind durch die in § 87 Aufenthaltsgesetz festgeschriebene Übermittlungspflicht verpflichtet, Mitteilung an die Ausländerbehörde machen, wenn sie im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben Kenntnis davon erlangen, dass Personen über keinen gültigen Aufenthaltstitel verfügen (siehe dazu *Ratzmann, Reiß* und *Bruzelius* in diesem Band). Diese Pflicht gilt nicht nur für Polizei und Ordnungsbehörden, sondern auch für Sozialbehörden. Im Fall von Anträgen auf Kostenerstattung für Gesundheitsleistungen laufen Patient:innen Gefahr, dass ihre Daten an die Ausländerbehörden weitergegeben werden. Sie können sich selbst in Notfällen nicht auf die Risikofreiheit ihres Ersuchens um medizinische Behandlung verlassen (Bundesärztekammer 2013: 6f.; Mylius 2016: 275). Das gilt auch für EU-Bürger:innen, die das Recht auf Freizügigkeit verloren haben.

In der Praxis kommt es außerdem zunehmend dazu, dass Sozialämter Anträge auf Kostenerstattung von Krankenanstalten ablehnen. Dies betrifft insbesondere vorab beantragte kostspielige Behandlungen beispielsweise von chronischen Krankheiten. Immer wieder wird aber auch der Kostersatz für bereits erfolgte Notfallbehandlungen abgelehnt. Damit bleiben die Krankenhäuser auf erheblichen Behandlungskosten sitzen (Lang u.a. 2022). Die zunehmende Ökonomisierung des deutschen Gesundheitswesens – z.B. in Form der voranschreitenden Privatisierung von Kliniken – verschärft das Problem. Verschiedene Interviewpartner:innen haben uns berichtet, dass Krankenhäuser zunehmend selbst in Notfällen zögern, Patient:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus und ohne Krankenversicherung aufzunehmen. Hierdurch wird für diese Personengruppe der Zugang zu einer medizinisch stationären Versorgung massiv erschwert.

Schließlich wird das Recht auf Gesundheit durch weitere Faktoren beschränkt, insbesondere durch bürokratische Hürden, z.B. komplizierte Formulare, lange Genehmigungsverfahren, schwere Erreichbarkeit der Krankenkassen, Verständigungsschwierigkeiten, Diskriminierung und fehlende Informationen über bestehende Rechte (Günthner u.a. 2023; siehe hierzu auch *Holzinger Scheibelhofer* und *Draxl* in diesem Band).

Versuche, politisch nachzujustieren, stießen in den letzten 30 Jahren immer wieder an Grenzen. Zivilgesellschaftliche Organisationen fordern schon seit langem, die auf Migrationskontrolle abzielende Übermittlungspflicht für den Gesundheitsbereich einzuschränken, so wie dies 2011 für den Bildungs-

bereich erfolgt ist. Verschiedene Oppositionsparteien haben diese Forderung in den Bundestag eingebracht. Entsprechende Anträge wurden in den letzten Jahren allerdings mehrmals vom Bundestag abgelehnt (Von Manteuffel 2018: 35). Auch Forderungen, die Ökonomisierung des Gesundheitswesens durch eine umfassende Gesundheitsreform zu beschränken (z.B. Solimed Bremen o. D.; Gesunde Krankenhäuser in NRW – für ALLE! o. D.), sind bisher ohne Erfolg geblieben. In Reaktion auf die Blockaden auf dem politisch-institutionellen Terrain haben zahlreiche zivilgesellschaftliche Initiativen Ansätze entwickelt, um den Zugang zu Gesundheitsversorgung für Personen mit prekärem Aufenthaltsstatus zu verbessern.

3. Humanitäre Sprechstunden, MediNetze/-Büros und andere Parallelstrukturen

Zivilgesellschaftliche Akteur:innen und Trägerorganisationen der Freien Wohlfahrt erbringen die gesundheitliche Versorgung von Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus weitgehend parallel zum regulären Gesundheitssystem. In vielen Großstädten bundesweit bieten verschiedene Akteur:innen kostenlose und vertrauliche Dienste im Gesundheitsbereich an, um unversorgten Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus Zugang zu Gesundheitsversorgung zu ermöglichen und dem Ausschluss entgegenzuwirken. Im Folgenden beschreiben wir drei Varianten des gesundheitlichen Parallelsystems: kommunal finanzierte Basisversorgung in *Humanitären Sprechstunden* in Frankfurt a.M., ehrenamtliche medizinische Beratung und Basisversorgung am Beispiel des Angebots *Malteser Medizin für Menschen ohne Krankenversicherung* ebenfalls in Frankfurt a.M. und die informelle Vermittlung von Patient:innen an ehrenamtlich behandelnde Ärzt:innen durch aktivistisch motivierte Netzwerke am Beispiel der *MediNetze* Marburg und Gießen.

Bundesweit ist es die Ausnahme, dass der öffentliche Gesundheitsdienst – wie in Frankfurt a.M. das Gesundheitsamt – selbst eine medizinische Grundversorgung anbietet für Menschen, die von der regulären Gesundheitsversorgung ausgeschlossen sind. Die *Humanitäre Sprechstunde* wurde 2001 auf Initiative der NGO *Maisha e. V.* ins Leben gerufen. Die NGO war an das Frauenreferat der Stadt herangetreten und hatte auf drängende Probleme unter anderem von Frauen aus afrikanischen Ländern beim Zugang zu Gesundheitsversorgung hingewiesen. Seitdem wird eine medizinische Grundversorgung angeboten. Im Laufe der Zeit sind noch pädiatrische und gynäkologische Sprech-

stunden hinzugekommen. Die Sprechstunden bietet das Personal des Gesundheitsamtes in dessen Räumen an. Zum Team der *Humanitären Sprechstunde* gehören auch Mitarbeitende von *Maisha e. V.*, die Ratsuchende zu sozialen Themen beraten. Die Behandlung ist kostenlos und vertraulich. Bei der *Humanitären Sprechstunde* handelt es sich um eine freiwillige Leistung der Stadt Frankfurt a.M.. Das Gesundheitsamt beruft sich dabei auf das Hessische Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (HGöGD) und versteht die Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Krankenversicherung entsprechend als Aufgabe des öffentlichen Gesundheitsdienstes (Kirchhoff und Ataç 2023).

Das Angebot *Malteser Medizin für Menschen ohne Krankenversicherung* gibt es in Frankfurt a.M. und 18 weiteren Standorten in Deutschland. Ehrenamtliche Ärzt:innen bieten im Rahmen einer offenen Sprechstunde eine Erstuntersuchung sowie eine Notfallversorgung bei Erkrankung an. Bei Krankheiten mit weiterführendem Behandlungsbedarf werden Patient:innen nach Möglichkeit weitervermittelt. Dabei spielt die Kooperation mit Fachärzt:innen, Krankenhäusern, Laboren, therapeutischen Einrichtungen und Apotheken eine wichtige Rolle. In Frankfurt a.M. existiert für weiterführende Behandlungen ein Netzwerk von rund 80 Fachärzt:innen. Diese behandeln Patient:innen entweder kostenlos, auf Rechnung nach einfachem Satz oder auf Spendenbasis. Darüber hinaus sind durch die Kooperation mit einem Labor und einer Röntgenpraxis unentgeltliche diagnostische Untersuchungen möglich (Kirchhoff und Ataç 2023). Die Sprechstunden sind lokal vernetzt und mobilisieren Ressourcen in kirchlichen und humanitären Kontexten.

Während es in Frankfurt keine entsprechenden Strukturen gibt, sind im Land Hessen *MediNetze* in den kleineren Städten Marburg und Gießen aktiv. Bundesweit wurden die ersten *MediBüros* bzw. *MediNetze* 1994 gegründet, um undokumentierten Personen anonym und kostenlos medizinische Hilfe zu vermitteln. Derzeit gibt es an 40 Standorten lokale Netzwerke, die den Betroffenen eine gesundheitliche Versorgung bieten (medibueros.org). Beide oben genannten *MediNetze* sind als Vereine organisiert und finanzieren sich wie die *Malteser Medizin* über Spenden. Die ehrenamtlichen Mitarbeiter:innen vermitteln Patient:innen an Arztpraxen und Hebammen sowie bei Bedarf und nach Möglichkeit auch an Kliniken. Die Arbeit dieser zivilgesellschaftlichen Initiativen, die von Akteur:innen der sozialen Bewegungen getragen werden, umfasst mehr als nur die praktische Unterstützung von Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus (Zanders 2022; Wilcke und Manoim 2019). Wie viele der bundesweiten *MediNetze* bzw. *MediBüros* verstehen sich auch die *MediNetze* Marburg und Gießen als politische Akteur:innen, die sich mit

Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus solidarisieren. Im Vergleich zu den *Humanitären Sprechstunden* bzw. anderen eher karitativ ausgerichteten medizinischen Ambulanzen haben *MediBüros/MediNetze* häufig eine wesentlich stärkere systemkritische Positionierung (Ataç 2025). Sie setzen sich auch politisch gegen die Ausgrenzung von prekären Migrant:innen aus der regulären Gesundheitsversorgung ein (Groß 2005: 20). Viele dieser Initiativen sehen die Abschaffung der Notwendigkeit ihrer Arbeit explizit als ihr Ziel: »Das MediBüro möchte nicht als Lückenfüller im deutschen Sozialsystem fungieren und den Anschein erwecken, politische Lösungen seien angesichts seiner unentgeltlichen Unterstützung nicht mehr von Nöten. Tatsächlich ist eine ausreichende Gesundheitsversorgung durch freiwillige, allein spendenfinanzierte Projekte strukturell nicht leistbar – bei allem Engagement der Beteiligten bleibt sie immer defizitär« (Bartholome u.a. 2016).

Die im Rahmen des *LoReMi*-Forschungsprojekts interviewten Mitarbeiter:innen der dargestellten Parallelstrukturen in Frankfurt a.M. zeigten ein starkes Bewusstsein bezüglich der Lebensrealität von Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität. Sie beschrieben, dass sie durch ihre Praxis dazu beitragen möchten, Angst bei Patient:innen zu mindern, um die Inanspruchnahme medizinischer Versorgung zu fördern. Um Zugangsbarrieren möglichst gering zu halten, bieten die Anlaufstellen häufig offene Sprechstunden ohne Terminvereinbarung an. Diese stehen explizit allen Personen ohne Krankenversicherungsschutz unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status offen. Die Behandlung ist vertraulich und es besteht die Möglichkeit, ein Pseudonym zu verwenden. Viele der Mitarbeiter:innen betonten zudem, wie wichtig es sei, Sprachbarrieren durch Mehrsprachigkeit des Personals und/oder den Einsatz von Dolmetscher:innen abzubauen. Um möglichst adäquat auf den Behandlungsbedarf von Betroffenen reagieren zu können, gibt es einen regen lokalen Austausch zwischen den verschiedenen medizinischen Anlaufstellen. Da jede Anlaufstelle über unterschiedliche medizinische Kompetenzen, Ressourcen und Netzwerke verfügt, spielt die Kenntnis der Leistungen, Schwerpunkte und Praxen der jeweils anderen eine wichtige Rolle. Das Beispiel Frankfurt zeigt, dass eine gute Zusammenarbeit zwischen dem Gesundheitsamt und nichtstaatlichen Einrichtungen für eine medizinische Grundversorgung von aufenthaltsrechtlich prekarierten Menschen sehr wichtig ist. Dieses basale Hilfesystem stößt jedoch schnell an seine Grenzen, zum Beispiel bei stationärem Behandlungsbedarf, bei benötigter Dauermedikation bei chronischen oder psychiatrischen Erkrankungen, bei erforderlichen Rehabilitationsmaßnahmen oder bei Pflegebedürftigkeit. Aufgrund der Ab-

hängigkeit von Spenden und zeitlich begrenzten Projektfinanzierungen ist es schwierig und oft unmöglich, längerfristige oder kostenintensive Behandlungen zu finanzieren (Ataç u. a. 2023).

Einige Anlaufstellen können keine nachhaltigen Lösungen anbieten, weil sie lediglich darauf ausgerichtet sind, Nothilfe und Überbrückung zu leisten. Gleichzeitig erfordert die Beschaffung von Spenden und die Pflege dieser Netzwerke einen kontinuierlich hohen Koordinationsaufwand. Hinzu kommt, dass viele Menschen eine Behandlung erst in Anspruch nehmen, wenn ihre Krankheit schon weit fortgeschritten ist, was zur Verschlimmerung vieler Leiden und in einigen Fällen auch zu einem vorzeitigen Tod führt.

Eine Vermittlung der Patient:innen in das gesundheitliche Regelsystem gelingt selten. Ebenso selten gelingt die Übernahme von Behandlungskosten über die Grundversorgung hinaus durch die öffentliche Hand. Die medizinischen Anlaufstellen arbeiten mit denkbar knappen Ressourcen. Die interviewten Mitarbeiter:innen waren sich all dieser Mängel bewusst und betonten die Bedeutung der Schaffung nachhaltiger Strukturen. Öffentlich geförderte Lösungsansätze wie *Clearingstellen* für Krankenversicherung und der *Anonyme Kranken-/Behandlungsschein* als Finanzierungsmöglichkeit für Behandlungen sind als Reaktion auf diese Mängel entstanden.

4. Clearingstellen und der Anonyme Behandlungsschein: Lokale Lösungsansätze als Antwort auf bundesweite Versorgungslücken

Unter *Clearingstellen* werden sozialrechtliche Anlaufstellen für Menschen ohne Zugang zum gesundheitlichen Regelsystem verstanden. Sie zielen darauf ab, durch Beratung die gesundheitliche, soziale und rechtliche Lage der Ratsuchenden zu verbessern. Ziel ist die Realisierung möglicher Ansprüche auf Krankenversicherung und weiterer Sozialleistungen und damit auch die Schaffung eines Zugangs zu angemessener Gesundheitsversorgung. Entsprechend den vielfältigen Ausschlussmechanismen aus dem deutschen Gesundheitssystem richtet sich das Angebot der Clearingstellen an eine sehr heterogene Zielgruppe. Es umfasst Personen ohne oder mit unzureichendem Krankenversicherungsschutz. Darunter fallen Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus, EU-Bürger:innen z.B. bei Arbeitslosigkeit und prekärer Beschäftigung und deutsche Staatsangehörige, deren Leistungsanspruch z.B. aufgrund von Beitragsschulden bei Krankenkassen ruht (Zanders und Bein 2022). In vielen Fällen erfüllen Clearingstellen eine Lotsenfunktion in das

Regelsystem der gesundheitlichen Versorgung. Neben der direkten Beratung und Vermittlung der Ratsuchenden werden häufig Mitarbeitende anderer Sozialberatungsstellen zum Thema Krankenversicherung kollegial beraten. Die *Clearingstellen* führen selbst zwar keine medizinischen Behandlungen durch, haben aber eine Garantenfunktion für die Sicherstellung der medizinischen Erstversorgung. Meist arbeiten sie dafür eng mit niederschweligen medizinischen Ambulanzen, kooperierenden Arztpraxen und selten auch mit Krankenhäusern zusammen. Je nach Konzept und personeller Ausstattung der Clearingstelle wird auch mobile Beratung vor Ort in medizinischen Einrichtungen angeboten (BAG Gesundheit und Illegalität/BACK 2023). Die bestehenden Clearingstellen verstehen sich als Teil eines bundesweiten Netzwerks der Anlaufstellen für Menschen ohne Krankenversicherungsschutz.

Der Beratungsbedarf steigt laufend, und auch die Sichtbarkeit des Themas fehlender Krankenversicherungsschutz in Öffentlichkeit und Politik nimmt zu. Als Reaktion darauf sind in den letzten Jahren in zehn deutschen Bundesländern insgesamt 20 Clearingstellen als Anlaufstelle für Menschen ohne Krankenversicherungsschutz entstanden, häufig auf Initiative lokaler *Medi-Netze* bzw. *MediBüros*. Die jeweiligen Anlaufstellen unterscheiden sich stark voneinander bezüglich ihrer lokalen Ausgestaltung, Finanzierung, Ausstattung und damit auch bezüglich ihrer Handlungsoptionen. Zum Teil befinden sich die Clearingstellen in Trägerschaft der freien Wohlfahrt, zum Teil sind sie bei Vereinen angesiedelt und selten beim öffentlichen Gesundheitsdienst, z.B. am Gesundheitsamt Köln (Stadt Köln 2023) und am Gesundheitsamt Frankfurt a.M. (Lang und Ivanova 2022; Stadt Frankfurt 2023). Für die Aufrechterhaltung der Anlaufstellen stehen meist nur kurzfristige und lückenhafte Projektfinanzierungen zur Verfügung. Verstetigt wurden bisher nur zwei der bestehenden Clearingstellen: die Anlaufstellen in München und Hamburg (Condrobs 2022). Finanziert werden die Clearingstellen kommunal und zunehmend über Landesmittel. Aufgrund des mittlerweile mehrjährigen Bestehens mancher Clearingstellen gibt es zunehmend Evidenz, dass viele Menschen durch fachkundige Beratung ins gesundheitliche Regelsystem zurückgeführt werden können.

Damit Clearingstellen auch angesichts restriktiver migrationskontrollpolitischer Regelungen die Gesundheitsversorgung absichern können, sind bestimmte Anforderungen, Standards und Rahmenbedingungen zu gewährleisten. Die Übermittlungspflicht nach § 87 AufenthG, die vorsieht, dass Daten bezüglich des Aufenthaltsstatus an die Ausländerbehörde übermittelt werden, gilt lediglich für Behörden und nicht für private Trägerorganisationen. Es ist

für die Arbeit der Clearingstellen eine Grundvoraussetzung, dass Beratung vertraulich erfolgen muss. Für eine zielführende Arbeit sind Clearingstellen zudem möglichst gut vernetzt mit Gesundheitsämtern, Krankenhäusern, niedergelassenen Ärzt:innen, Sozialberatungsstellen, Migrationsberatungsstellen, Wohnungslosenhilfe und weiteren sozialen Akteur:innen in der Kommune.⁴ Doch auch über Clearingstellen lässt sich nicht für alle Ratsuchenden eine angemessene medizinische Versorgung realisieren, z.B. wenn der Aufenthaltsstatus nicht legalisiert werden kann. Zudem kann es auch bei bestehenden Ansprüchen lange dauern, bis der Krankenversicherungsschutz greift. Die Verzögerung bei der Behandlung kann für den Gesundheitszustand der Betroffenen fatal sein. So riskieren Schwangere mit bekannten Geburtsrisiken schwere Folgeschäden für Mutter und Kind, wenn sie keine Möglichkeit zur Vorsorge haben bzw. die Geburt nicht stationär planen können.

Als kurzfristig verfügbare Finanzierungsmöglichkeit für Behandlungskosten hat sich in einigen Städten wie etwa Bonn das Konzept *Anonymer Kranken- oder Behandlungsschein* (AKS/ABS) bewährt. Die fachärztliche und zum Teil stationäre medizinische Behandlung wird hierbei öffentlich finanziert. Mit dem *Anonymen Behandlungsschein* (ABS) können sich Patient:innen ohne Gefahr einer Übermittlung von Daten an die Ausländerbehörde vom jeweils benötigten medizinischen Fachpersonal behandeln lassen. Das ABS-Konzept bietet somit Kommunen und Bundesländern einen Lösungsansatz für das Problem der Unterversorgung von Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus, ohne mit der Übermittlungspflicht nach § 87 Aufenthaltsgesetz in Konflikt zu geraten. Die Umsetzung des ABS-Konzeptes erfolgt meist über eine Kooperation zwischen einem zivilgesellschaftlichen Trägerverein und einer kommunalen oder Landeseinrichtung, die das Projekt finanziell fördert. Oft kommt ergänzend eine Clearingstelle zum Einsatz, die prüft, ob es vielleicht doch einen Versicherungsschutz gibt und dementsprechend andere Stellen die Kosten der Behandlung übernehmen müssen (Zanders und Bein 2022). Die Ausgabe des ABS an Behandlungsbedürftige erfolgt zumeist direkt über Clearingstellen; dies ist z.B. in Berlin, Hamburg und München der Fall (Stadtmission

4 Diese und weitere Empfehlungen zur Ausgestaltung von Clearingstellen für Menschen ohne Krankenversicherungsschutz wurden gemeinsam von der BACK, dem Zusammenschluss bestehender Anlaufstellen für Menschen ohne Krankenversicherung, und der *Bundesarbeitsgemeinschaft Gesundheit und Illegalität* formuliert (BAG Gesundheit und Illegalität/BACK 2023).

Berlin 2021; Flüchtlingszentrum Hamburg 2021; Condrops 2022). In Thüringen erfolgt die ABS-Ausgabe über ein Netzwerk von im Bundesland verteilten sogenannten Vertrauensärzt:innen, die mit dem Trägerverein, dem *Anonymen Krankenschein Thüringen e. V. (AKST)*, einen Rahmenvertrag abgeschlossen haben (AKST 2023). Andere Konzepte sehen eine – möglichst flächendeckende – Ausgabe des ABS über andere soziale Anlaufstellen mit Zugang zur Zielgruppe der Menschen ohne Krankenversicherung vor (Medinetz Marburg und Medinetz Gießen 2022).

Der Erfolg von Clearingstellen bzw. von ABS muss daran gemessen werden, ob für möglichst viele der aufsuchenden Menschen eine adäquate Gesundheitsversorgung sichergestellt werden kann. Dies hängt unter anderem davon ab, in welchem Bereich die Einrichtung angesiedelt ist, wie gut vernetzt sie mit anderen sozialen Trägerorganisationen ist und welche Zielgruppen erreicht werden können. Um alle notwendigen Behandlungen zu finanzieren und somit sicherstellen zu können, dass keine ethisch schwer zu rechtfertigenden Priorisierungsentscheidungen vorgenommen werden müssen, braucht es eine ausreichende öffentliche Finanzierung von Behandlungsfonds.⁵ Vielerorts kommt ehrenamtlicher Arbeit und spendenfinanzierten Basisversorgungsstrukturen weiterhin eine große Bedeutung zu, wenn es darum geht, Menschen ohne Krankenversicherungsschutz eine gesundheitliche Versorgung anbieten zu können.

Unter den aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen können Clearingstellen und ABS-Konzepte ein Schritt sein, die Gesundheitsversorgung aller Menschen in den Verantwortungsbereich der Krankenversicherungsträger bzw. des öffentlichen Gesundheitsdienstes zurückzuführen.⁶ Bisher waren

5 Die Bundesarbeitsgemeinschaft Anonymer Behandlungsschein- und Clearingstellen (BACK) formuliert in ihren politischen Zielen: »Zur Gewährleistung ihrer Qualität bedarf es bundesweit einheitlicher Mindeststandards: Unter anderem müssen die Beratungsstellen ausreichend und stabil finanziert sein und Finanzierungsmöglichkeiten vorsehen, die Menschen ohne oder mit eingeschränktem Zugang zum Gesundheitssystem eine medizinische Versorgung entsprechend den Leistungen gesetzlicher Krankenversicherungen ermöglichen, solange keine Anbindung im regulären Versorgungssystem hergestellt ist.« (BACK 2022)

6 Dabei müssen auch bürokratische Hürden sowie strukturelle Diskriminierung, Rassismus und fehlende Übersetzungsmöglichkeiten überwunden werden. Entsprechend ist es für die weitere Entwicklung der Clearingstellen sinnvoll, einfache und barrierearme Beschwerdemechanismen einzurichten (BAG Gesundheit und Illegalität/BACK 2023).

die zivilgesellschaftlichen Initiativen darauf ausgelegt, den Mangel an Gesundheitsversorgung so gut als möglich zu kompensieren. Clearingstellen und ABS-Konzepte bieten demgegenüber den Zugang ins Regelsystem der Gesundheitsversorgung und somit eine breite, professionelle und stetigere Basis.

5. Die Kampagne GleichBeHandeln als Versuch, die Übermittlungspflicht politisch und rechtlich herauszufordern

Neben den geschilderten Angeboten gibt es immer wieder Versuche, die Ausschlüsse aus dem Gesundheitssystem auf die politische Agenda zu setzen und das Recht auf Gesundheit für alle durchzusetzen. Zahlreiche dieser Initiativen zielen auf die Trennung von Gesundheitsversorgung und Migrationskontrollpolitik bzw. lehnen Migrationskontrolle explizit ab.

Eines der jüngsten Beispiele für Versuche politischer Herausforderung der bestehenden Ausschlüsse, die sich aufgrund von Auswirkungen der Migrationspolitik auf die Gesundheitsversorgung ergeben, ist die Kampagne *GleichBeHandeln*. Das Bündnis aus rund 80 Organisationen umfasst z.B. *Ärzte der Welt*, *Gesellschaft für Freiheitsrechte*, *Diakonie* und *Katholisches Forum Leben in der Illegalität*. Ab Mai 2021 startete das Bündnis im Vorfeld der Bundestagswahl mit der Mobilisierung. Der Fokus lag dabei ausschließlich auf der Abschaffung der Übermittlungspflicht nach § 87 AufenthG, um den Zugang zu Leistungen zur Sicherung der Gesundheit sowie die Versorgung bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt für Personen mit prekärem Aufenthaltsstatus ohne Abschiebungsrisiko sicherzustellen. Als Vorbild diente die ebenfalls nach zivilgesellschaftlichen Interventionen 2011 erzielte Abschaffung der Übermittlungspflicht für Bildungsinstitutionen. Eine vom Bündnis lancierte Petition erhielt über 26.000 Unterschriften (Gach und Offe 2022). Die Mobilisierung führte im Herbst 2021 zu einem vorläufigen Erfolg. Die Forderung nach Abschaffung der Übermittlungspflicht für gesundheitsbezogene Leistungen wurde im Koalitionsvertrag der sogenannten Ampelregierung aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP aufgenommen. Hierin heißt es: »Die Meldepflichten von Menschen ohne Papiere wollen wir überarbeiten, damit Kranke nicht davon abgehalten werden, sich behandeln zu lassen« (SPD u.a. 2021: 111). Um seiner Forderung Nachdruck zu verleihen, übergab das Bündnis die unterschriebene Petition im April 2022 an die Ampelregierung nach 100 Tagen im Amt (Ärzte der Welt o. D.). Eine entsprechende Gesetzesänderung

wurde während der Regierungszeit der Ampelkoalition jedoch nicht weiter verfolgt. Angesichts der bisherigen restriktiven migrationspolitischen Vorstöße der seit Mai 2025 amtierenden schwarzroten Regierung ist auch in näherer Zukunft keine entsprechende Gesetzesänderung zu erwarten.

Als Ergänzung zur politischen Mobilisierung wurde von Beginn an eine strategische Klage anvisiert. Damit soll die aus der Übermittlungspflicht resultierende Beschränkung des Rechts auf Gesundheit auch rechtlich angegriffen werden. Erfolgversprechend scheint ein Rechtsverfahren auch deshalb, weil der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte Deutschland bereits 2018 dafür kritisiert hatte, dass ein Teil der Bevölkerung keinen ausreichenden Zugang zu Gesundheitsversorgung habe (Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF) o. D.). Im Mai 2022 reichte ein Kosovare, der sich seit 2017 ohne Aufenthaltsberechtigung in Frankfurt aufhielt, mit Unterstützung der *Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V. (GFF)* und der *Organisation Ärzte der Welt* eine Klage beim Frankfurter Verwaltungsgericht ein: Die Übermittlungspflicht nach § 87 Aufenthaltsgesetz beschränke sein Recht auf Gesundheit. Um keine Abschiebung zu riskieren, verschwieg er dem Gericht gegenüber seine Wohnanschrift, war aber jederzeit über die Adresse seines Anwalts erreichbar. Das Gericht lehnte den Eilantrag am 24.05.2023 aufgrund des Fehlens der Adressdaten ab. Gegen diese Entscheidung legte der Kläger Revision vor dem hessischen Verwaltungsgerichtshof in Kassel ein, der die Beschwerde am 16.08.2022 zurückwies. Mitte September 2022 reichten der Kläger und die unterstützenden Organisationen Verfassungsbeschwerde gegen die Ablehnung des Eilantrags ein, da mit der Ablehnung der Klage durch die beiden hessischen Gerichte der Kläger auch vom Rechtsschutz ausgeschlossen werde (GFF 15.09.2022). Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) lehnte die Klage Anfang Dezember 2022 ohne Begründung ab. Das Verfahren wurde zunächst weitergeführt, endete aber schließlich 2023, da es dem Kläger zwischenzeitlich gelungen war, seinen Aufenthaltsstatus zu legalisieren. Auch die rechtliche Infragestellung der Meldepflicht im Rahmen der Kampagne *GleichBeHandeln* lief somit in Leere.

6. Schlussbetrachtung

Die in diesem Beitrag analysierten Ansätze verdeutlichen exemplarisch, wie sich die Verschränkung von Grenz- und Sozialpolitik in der praktischen Gesundheitsversorgung auswirkt und welche Lösungen dafür entwickelt

wurden. Wir zeigen, dass der Zugang zur Gesundheitsversorgung für nicht krankenversicherte Migrant:innen tatsächlich zu einem umkämpften Terrain geworden ist, auf dem sich die Logiken der Migrationskontrolle und des Humanitarismus bzw. der Gleichberechtigung gegenüberstehen.

Drittstaatsangehörigen mit prekärem Aufenthaltsstatus bzw. EU-Bürger:innen ohne Freizügigkeitsrecht ist der Zugang zu Sozialleistungen und damit zum regulären Gesundheitssystem in Deutschland weiterhin fast vollständig verwehrt. Neben gesetzlich festgeschriebenen Ausschlüssen führt die Dominanz migrationskontrollpolitischer Logiken zu praktischen Barrieren selbst bei bestehenden Ansprüchen auf Gesundheitsleistungen (nach den §§ 4 und 6 AsylbLG bzw. Härtefalleistungen gem. § 23 Abs. 3 S. 3ff. SGB XII). Die Internalisierung von Grenzen führt dazu, dass Grenzen längst nicht mehr nur an territorialen Rändern wirksam werden, sondern die Territorien durchziehen. Dies wird besonders deutlich an der Übermittlungspflicht nach § 87 AufenthG, die Sozialämter und andere Institutionen zu Akteur:innen der Migrationskontrolle macht. Grenzen werden aktiviert, wo Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus Zugang zu Gesundheitsleistungen suchen – sei es in der Notaufnahme, beim Sozialamt oder bei der Antragstellung auf Kostenerstattung.

Um dem entgegenzuwirken, haben verschiedene zivilgesellschaftliche Akteur:innen und zum Teil auch Kommunen seit Mitte der 1990er-Jahre Parallelstrukturen im Gesundheitsbereich aufgebaut. In den letzten zehn Jahren haben sie ihre Aktivitäten deutlich verstärkt. Zu diesen Akteur:innen zählen Mitarbeitende von Gesundheitsämtern, die humanitäre Sprechstunden anbieten, ehrenamtlich tätige Ärzt:innen in Parallelstrukturen sowie Aktivist:innen und zivilgesellschaftliche Organisationen, die Clearingstellen betreiben. Diese Akteur:innen entwickeln Strategien, um migrationskontrollpolitische Logiken zu umgehen und Zugänge zur Gesundheitsversorgung zu schaffen. Sie versuchen, strukturelle Veränderungen zu erwirken und die Logik einer restriktiven Migrations- und Sozialpolitik mit ihren fatalen Auswirkungen auf die Gesundheitsversorgung zu brechen. Wie wir in diesem Beitrag dargestellt haben, leisten die verschiedenen Ansätze wichtige Beiträge hierzu.

Hervorgehoben haben wir Angebote wie die *Humanitäre Sprechstunde* und *Malteser Medizin für Menschen ohne Krankenversicherung* in Frankfurt a.M. sowie von *MediBüros/MediNetzen*, die eine vertrauliche und kostenfreie Behandlung ermöglichen. Diese Angebote adressieren Versorgungslücken, die aufgrund migrations- und sozialpolitischer Regelungen entstehen. Sie bieten den zahlreichen vom Ausschluss von der regulären Gesundheitsver-

sorgung betroffenen und in Deutschland lebenden Menschen eine medizinische Basisversorgung. Es handelt sich hierbei um wichtige und notwendige Unterstützung im Einzelfall, die implizit die Vision eines Zugangs zu Gesundheitsversorgung unabhängig vom Aufenthaltsstatus in sich birgt. Die Ansätze bleiben jedoch in ihrer Reichweite aufgrund der bestehenden rechtlichen und praktischen Ausschlüsse beschränkt. Sowohl Clearingstellen als auch der Anonyme Behandlungsschein können als Schritte auf dem Weg zur Gesundheitsversorgung aller in Deutschland lebenden Menschen verstanden werden. Eine zufriedenstellende und flächendeckende Lösung für die vorherrschenden bundesweiten Probleme und Lücken wird dennoch auch hiermit nicht geliefert. Lokal kann die Versorgungssituation für Menschen ohne bzw. mit ungeklärtem Krankenversicherungsschutz durch Clearingstellen ebenso wie durch den ABS zwar deutlich verbessert werden. Auch ehrenamtlich arbeitende Gesundheitsdienstleister:innen können dadurch entlastet werden. Allerdings besteht auch bei Clearingstellen und dem ABS häufig eine Abhängigkeit von befristeten Projektfinanzierungen bzw. fehlt fast überall in Deutschland noch eine Verstetigung der Angebote. Daher sind Nachjustierungen von Gesetzen auf Bundesebene im Sinne einer Entkopplung von Migrationskontrolle und Zugang zu Gesundheitsversorgung nach wie vor dringend erforderlich. Diese zu erwirken war, wie geschildert, das Ziel der Kampagne *GleichBeHandeln*, die sich dafür einsetzt, die negativen Auswirkungen von Migrationskontrolle auf den Zugang zu Gesundheitsversorgung einzudämmen. Im Rahmen unserer Betrachtung wurde allerdings die Dominanz migrationskontrollpolitischer Logiken deutlich. Aufgrund dieser Dominanz sind die Möglichkeiten sowohl einer politischen als auch einer rechtlichen Infragestellung der Ausschlüsse von Gesundheitsleistungen für Personen mit prekärem Aufenthaltsstatus stark eingeschränkt.

Weiterführende Literatur

- Ataç, Ilker, Simon Güntner, Adrienne Homberger und Maren Kirchhoff (Hg.). 2023. Lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität: Zugänge zu Gesundheitsversorgung, Unterbringung und Bildung. Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Dieterich, Anja, Mirjam Schülle und Tanja Gangarova (Hg.). 2025. Krank, zugewandert, nicht versichert? – (Kein) Zugang zur Gesundheitsversorgung.

Beiträge aus Wissenschaft und Praxis zu aktuellen Problemlagen und Lösungsansätzen. Wiesbaden: Springer VS.

Literaturverzeichnis

- Ambrosini, Maurizio 2021. The battleground of asylum and immigration policies: a conceptual inquiry. *Ethnic and Racial Studies* 44(3): 374–395.
- Anonymer Krankenschein Thüringen e. V. (AKST). 2023. »Informationen für Behandelnde.« Zugriff am 11. Juli 2025. <https://www.aks-thueringen.de/informationen-fuer-behandelnde/>.
- Ärzte der Welt. o. D. »Website der Kampagne GleichBeHandeln.« Zugriff am 11. Juli 2025. <https://gleichbehandeln.de/>.
- Ataç, Ilker. 2025. »Gesundheitsversorgung für Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität: Die Zivilgesellschaft als Impulsgeberin für die Kommunen.« In *Handbuch Lokale Integrationspolitik*, hg. von Frank Gesemann, Dieter Filsinger und Sybille Münch, 1–15. Wiesbaden: Springer VS.
- Ataç, Ilker, Sarah Lang und Maren Kirchhoff. 2023. »Gesundheitliche Versorgung bei prekärem Aufenthaltsstatus: Probleme und Lösungsansätze am Beispiel der Stadt Frankfurt a.M.« *FORUM sozialarbeit + gesundheit* 2: 34–38.
- Ataç, Ilker und Sieglinde Rosenberger. 2019. »Social Policies as a Tool of Migration Control.« *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 17 (1): 1–10.
- Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen. 2009. *Allgemeine Bemerkung Nr. 20: Nichtdiskriminierung bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (Artikel 2 Absatz 2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte)*. Zugriff am 31. Juli 2025. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/ICESCR/ICESCR_Allg_Bemerkung_20.pdf.
- Balibar, Étienne. 2002. »What Is a Border?« In *Politics and the Other Scene*, hg. von Étienne Balibar, 75–86. London: Verso.
- Bartholome, Burkhard, Jessica Groß und Elène Misbach. 2016. »Es ist uns keine Ehre! Aktion 20 Jahre Medibüro sind genug – und trotzdem geht es weiter.« *analyse & kritik – zeitung für linke Debatte und Praxis*, Nr. 615, 19.04.2016. Zugriff am 27. April 2023. https://medibuero.de/wp-content/uploads/sites/10/2016/03/Artikel_ak615_medibuero_es-ist-uns-keine-ehre_190416_.pdf.

- Bendixsen, Synnøve. 2018. »The Politicized Biology of Irregular Migrants: Micropractices of Control, Tactics of Everyday Life and Access to Health Care.« *Nordic Journal of Migration Research* 8 (3): 167–174.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Anonymer Behandlungsschein und Clearingstellen für Menschen ohne Krankenversicherung (BACK). 2022. »Politische Ziele der Bundesarbeitsgemeinschaft Anonyme Behandlungsschein- und Clearingstellen für Menschen ohne Krankenversicherung (BACK).« Zugriff am 11. Juli 2025. <https://anonymer-behandlungsschein.de/gemeinsame-politische-ziele-des-back/>.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Gesundheit und Illegalität und Bundesarbeitsgemeinschaft Anonymer Behandlungsschein und Clearingstellen für Menschen ohne Krankenversicherungsschutz (BACK). 2023. *Empfehlungen zur Ausgestaltung von Clearingstellen für Menschen ohne Krankenversicherungsschutz*. Zugriff am 11. Juli 2025. https://www.diakonie.de/diakonie_de/user_upload/diakonie.de/PDFs/Publikationen/BAG_BACK_Empfehlungen_Clearingstellen.pdf.
- Bundesärztekammer. 2013. »Patientinnen und Patienten ohne legalen Aufenthaltsstatus in Krankenhaus und Praxis.« Zugriff am 27. April 2023. <https://www.bundesaerztekammer.de/bundesaerztekammer/patienten/patientenrechte/patientinnen-und-patienten-ohne-legalen-aufenthaltsstatus-in-krankenhaus-und-praxis>.
- Condrobs. 2022. »Die Landeshauptstadt München verstetigt die Clearingstelle Gesundheit.« Pressemitteilung, 20. Oktober 2022. Zugriff am 27. April 2023. <https://www.condrobs.de/aktuelles/clearingstelle-verstetigt/>.
- Fausser, Margit. 2017. »The Emergence of Urban Border Spaces in Europe.« *Journal of Borderlands Studies* 34 (4): 605–622.
- Flüchtlingszentrum Hamburg. 2021. *Jahresbericht 2021: Clearingstelle zur medizinischen Versorgung von Ausländern*. Zugriff am 17. Juli 2025. https://www.fz-hh.de/de/projekte/clearingstelle_mv.php.
- Gach, Janina und Johanna Offe. 2022. »Neue Wahlperiode, neues Glück? Anstöße aus den Erfahrungen mit der Kampagne »GleichBeHandeln« für zivilgesellschaftliches Engagement.« Vortrag, XVII. Jahrestagung Illegalität.
- Gesunde Krankenhäuser in NRW – für ALLE! o. D. »Unsere Forderungen.« Zugriff am 27. April 2023. <https://gesunde-krankenhaeuser-nrw.de/unsere-forderungen/>.
- Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF). 2022. »GFF erhebt mit schwerkranken Kläger Verfassungsbeschwerde: Menschen ohne Papiere haben ein Recht auf Gesundheitsversorgung.« Pressemitteilung, 15.09.2022. Zugriff am

27. April 2023. <https://freiheitsrechte.org/ueber-die-gff/presse/pressemitteilungen-der-gesellschaft-fur-freiheitsrechte/pm-vb-ohne-angst-zum-arzt>.
- Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF). o. D. »Ohne Angst zum Arzt.« Zugriff am 27. April 2023. <https://freiheitsrechte.org/themen/soziale-teilhabe/ohne-angst-zum-arzt>.
- Groß, Jessica. 2005. *Möglichkeiten und Grenzen der medizinischen Versorgung von Patienten und Patientinnen ohne legalen Aufenthaltsstatus*. Berlin: Flüchtlingsrat Berlin.
- Güntner, Simon, Ilker Ataç, Adrienne Homberger, Maren Kirchhoff, Zach Bastick, Marie Mallet-Garcia und Sarah Spencer. 2023. »Selektiv inklusiv: Lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität in Cardiff, Frankfurt a.M. und Wien.« In *Lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität: Zugänge zu Gesundheitsversorgung, Unterbringung und Bildung*, hg. von Ilker Ataç, Simon Güntner, Adrienne Homberger und Maren Kirchhoff, 109–125. Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Informationsbund Asyl & Migration. 2023. »Gesundheitsversorgung.« Zugriff am 27. April 2023. <https://www.asyl.net/themen/sozialrecht/gesundheitsversorgung>.
- Kirchhoff, Maren und Ilker Ataç. 2023. »Frankfurt a.M.: Weltoffene Metropole – auch für Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität?« In *Lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität: Zugänge zu Gesundheitsversorgung, Unterbringung und Bildung*, hg. von Ilker Ataç, Simon Güntner, Adrienne Homberger und Maren Kirchhoff, 32–57. Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Künkel, Jenny. 2018. »Die städtische Produktion von »Armutsmigration«: Soziale Kämpfe um prekäres Wohnen in Frankfurt a.M.« *PROKLA* 191: 283–298.
- Lang, A. Sarah und Kristina Ivanova. 2022. »Pilotprojekt »Clearingstelle 1.0« – Beratung für Menschen mit ungeklärtem Krankenversicherungsschutz am Gesundheitsamt Frankfurt a.M.« Vortrag, Kongress Armut und Gesundheit, Session »Gesundheit für alle jetzt!«.
- Lang, A. Sarah, Rebecca Zöllner und Peter Tinnemann. 2022. »Gesundheit und Soziale Ungleichheit: Ohne Krankenversicherung im Krankenhaus.« *Policy Paper Gesundheitsamt Frankfurt a.M.*. Zugriff am 11. Juli 2025. https://frankfurt.de/-/media/frankfurtde/service-und-rathaus/verwaltung/aemter-und-institutionen/gesundheitsamt/pdf/policy-paper/policy-paper_gesundheit-und-soziale-ungleichheit.pdf.

- Medinetz Marburg und Medinetz Gießen. 2022. *Anonymer Behandlungsschein und Clearingstellen in Hessen: Konzeptpapier zur Verbesserung der gesundheitlichen Versorgung von Menschen ohne Krankenversicherungsschutz*. Zugriff am 17. Juli 2025. <https://www.medinetz-marburg.de/anonymer-behandlungsschein-hessen/>.
- Müller, Doreen. 2010. *Flucht und Asyl in europäischen Migrationsregimen: Metamorphosen einer umkämpften Kategorie am Beispiel der EU, Deutschlands und Polens*. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.
- Mylius, Maren. 2016. *Die medizinische Versorgung von Menschen ohne Papiere in Deutschland: Studien zur Praxis in Gesundheitsämtern und Krankenhäusern*. Bielefeld: transcript.
- Solimed Bremen. o. D. »Kampagne: Keine Profite mit meiner Gesundheit!« Zugriff am 17. Juli 2025. <https://solimedbremen.wordpress.com/kampagne-keine-profite-mit-meiner-gesundheit/>.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Bündnis90/Die Grünen, Freie Demokratische Partei (FDP) 2021: Mehr Fortschritt Wagen. Koalitionsvertrag 2021–2025. Zugriff am 8. Januar 2026. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf.
- Stadt Frankfurt. 2023. »Clearingstelle: Wege in die Gesundheitsversorgung.« Zugriff am 17. Juli 2025. <https://frankfurt.de/service-und-rathaus/verwaltung/aemter-und-institutionen/gesundheitsamt/unser-service/clearingstelle>.
- Stadt Köln. 2023. »Migration und Gesundheit – Clearingstelle.« Zugriff am 17. Juli 2025. <https://www.stadt-koeln.de/artikel/64786/index.html>.
- Stadtmission Berlin. 2021. *Evaluation der Clearingstelle für nicht ausreichend krankenversicherte Menschen in Berlin: Schlussbericht der Evaluation im Zeitraum Oktober 2020 bis Oktober 2021*. Zugriff am 27. April 2023. https://www.berliner-stadtmission.de/fileadmin/Redaktion/02_Angebote_Standorte/Beratung_in_Ausnahmesituationen/Clearingstelle/PDF/Schlussbericht_240122.pdf.
- Von Manteuffel, Marie. 2018. Papierlos und unterversorgt – Die notwendige Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Papiere in Deutschland. *Zeitschrift für medizinische Ethik* 64 (1): 33–41
- Wilker, Holger und Rosa Manóim. 2019. Contested Health Care Systems in Berlin: Are Illegalized Migrants Becoming Citizens? *Social Inclusion* 7 (4): 100–107.
- Zanders, Theresa. 2022. *Teilhabe an Gesundheitsversorgung von aufenthaltsrechtlich illegalisierten Menschen in Deutschland*. Working Paper. Zugriff am 8. Janu-

ar 2026. https://www.db-thueringen.de/servlets/MCRFileNodeServlet/dbt_derivate_00063758/Zanders_2022_AnonymeKrankenversorgungA.pdf.
Zanders, Theresa und Laura Elena Bein. 2022. *Der anonyme Behandlungsschein – Von der Idee zur Umsetzung. Ein Handlungsleitfaden*. Weimar: KoopWohl. Zugriff am 8. Januar 2026. <https://www.koopwohl.de/wp-content/uploads/2022/10/KoopWohl-Leitfaden-Anonymer-Behandlungsschein-web.pdf>.

Österreich

Ökonomische Ausbeutung, diskriminierende Abwehr und einseitige Integrationsforderungen

Regulierung und Kontrolle von Arbeits- und Fluchtmigration im konservativen Wohlfahrtsstaat am Beispiel Österreich

Roland Atzmüller und Alban Knecht

1. Sozialpolitische Grundlagen

Der österreichische Wohlfahrtsstaat wird den sogenannten konservativen Wohlfahrtsregimen (Esping-Andersen 1990; Sainsbury 2013; Mayrhuber 2015; Biffl/Huber 2023) zugerechnet. In diesen sind die eng miteinander verwobenen gesellschaftlichen Bereiche – Erwerbsarbeit und Familie – wesentlich für die Erlangung gesellschaftlicher Anerkennung und Teilhabe wie auch für die Strukturierung sozialer und ökonomischer Ungleichheiten.

So wird in diesem Regimetyp erstens die Absicherung gegen Risiken wie Arbeitslosigkeit, Alter, Krankheit usw. im Rahmen von Sozialversicherungssystemen an eine (vorherige) Erwerbstätigkeit gebunden und aus Arbeitgeber:innen- und Arbeitnehmer:innenbeiträgen finanziert (Riedel/Chmielowski 2020). Dies stellt die zentrale Säule der sozialen Sicherung in Österreich dar. Festzuhalten ist, dass der Erwerb armutsvermeidender sozialer Ansprüche aus der Sozialversicherung (etwa im Alter) eine dauerhafte Beschäftigung in sogenannten Normalarbeitsverhältnissen (unbefristet, sozialversichert, gewerkschaftlich verhandelte Lohnsteigerungen, Vollzeit usw.) vorsieht. Prekäre und atypische Beschäftigungsverhältnisse, die für Migrant:innen nicht zuletzt aus unsicheren und instabilen Formen des Aufenthalts und Arbeitsmarktzugangs resultieren (Biffl/Huber 2023: 55ff.), erhöhen daher nicht nur ihre Ausbeutbarkeit, sondern führen auch zu unzureichenden Ansprüchen im sozialen Sicherungssystem.

Durch die ungleiche Zuteilung der Teilhabechancen und Leistungen trägt das österreichische Wohlfahrtsstaatsmodell dazu bei, soziale Ungleichheiten und Benachteiligungen aufrechtzuerhalten und zu verfestigen. Während die (Bereitschaft zur) Integration in ein (lebenslanges) Erwerbsleben eine wesentliche moralische Richtschnur gesellschaftlicher Teilhabe und Anerkennung darstellt, ist sie gleichzeitig ein nicht für alle zu erreichender, teilweise durch institutionelle Strukturen aktiv erschwerter Status.

Für Personen, die über das Sozialversicherungssystem (noch) keine ausreichenden Ansprüche erlangen können, ist im österreichischen Wohlfahrtsregime das Netz bedürftigkeitsgeprüfter Unterstützungsleistungen vorgesehen (Ennser-Jedenastik 2018). Die steuerfinanzierte Sozialhilfe/Mindestsicherung ist über ein Grundsatzgesetz des Bundes geregelt, der mit den Bundesländern aber eigene Vereinbarungen über konkrete Regelungen und die Vollziehung abschließen muss. Diese Transferleistungen stellen insbesondere für Personen mit Asylstatus den ersten Zugang zum sozialen Sicherungssystem in Österreich dar (Atzmüller und Knecht 2023). Die Legitimation von Leistungen wie der Sozialhilfe/Mindestsicherung, die nicht auf das Versicherungsprinzip zurückgehen, sondern auf das Fürsorgeprinzip, ist viel brüchiger und umkämpfter.

Für das konservative Wohlfahrtsregime ist zweitens ein Fokus auf traditionelle Familienformen und damit verbundene geschlechtliche Arbeitsteilungen im Sorgeregime (u.a. bezüglich Kindern und pflegebedürftigen Menschen) charakteristisch (Atzmüller, Décieux und Knecht 2019). Dies drückt sich bspw. darin aus, dass nicht erwerbstätige Angehörige über ein erwerbstätiges Familienmitglied »mitversichert« sind und dass die Beschäftigungsquote von Frauen im internationalen Vergleich niedrig bzw. ihre Teilzeitquote hoch ist (Tálos und Obinger 2020). Politiken der letzten zwei Jahrzehnte, die Frauen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglichen sollten, zielten darauf ab, Care-Bedürfnisse (insbesondere Pflege von Kindern und alten Menschen) zu familienbezogenen, meist marktförmig organisierten Dienstleistungen zu machen (Atzmüller, Décieux und Knecht 2019) – so z.B. in Kindergärten und Pflegeeinrichtungen. Vor allem die 24-Stunden-Pflege wird von schlecht bezahlten, migrantischen Arbeitskräften geleistet (Aulenbacher, Leiblfinger und Prieler 2020). Die Aufweichung geschlechtlicher Arbeitsteilungen in der Familie und die wachsende Teilnahme am Erwerbsleben werden insbesondere von den Mittelklassen durch den Einsatz niedrig entlohnter, prekärer, migrantischer und weiblicher Arbeitskräfte in den haushaltsbezogenen und personennahen Dienstleistungen (Altenbetreuung, Reinigungsarbeiten) ge-

stützt. Letzteren ist zugleich der Zugang zu einem Normalarbeitsverhältnis verwehrt. Das heißt, sie werden in der Regel nicht angestellt, sondern arbeiten als Selbstständige (mit Gewerbeberechtigung). Aus diesem Grund haben sie einen eingeschränkten Zugang zu Sozialleistungen und anderen arbeitsrechtlichen Bestimmungen (etwa in Bezug auf Arbeitszeiten) (Biffl und Huber 2023: 161ff., s.u.).

Die für das konservative Wohlfahrtsregime typische Zuweisung unterschiedlicher Chancen und Rechte für verschiedene Bevölkerungsgruppen kann in besonderer Weise anhand der Lage der Migrant:innen in Österreich aufgezeigt werden. So wurden die »Gast«-Arbeiter:innen zwar »eingeladen«, in Österreich zu arbeiten, ihre Rechte aber im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung von Anfang an eingeschränkt. Anfangs wurden ihnen nur einjährige Arbeitsverträge zugestanden und sie blieben vom Zugang zum Sozialversicherungssystem und Leistungen für ihre Familien ausgeschlossen. Während Migration nach Österreich ab den 1980er-Jahren zunahm und sich normalisierte, waren es Migrant:innen und deren Familien, die auf den Arbeitsmärkten (und damit im Sozialsystem) zu den Ersten zählten, die von sozialpolitischen Einschnitten betroffen waren, als auch in Österreich neoliberale Vorstellungen zum Umbau der Wirtschafts- und Sozialpolitik bestimmend wurden (Gruber 2022; Rosenberger und Gruber 2020).

Das im Laufe der Jahre entstandene österreichische Migrationsregime zielt auf die Kontrolle und Begrenzung des Zugangs der verschiedenen Migrant:innengruppen zum Arbeitsmarkt sowie zu Sozialtransfers und öffentlichen Dienstleistungen ab (Perchinig 2006; Horvath 2014; Kraler 2012; Rosenberger und Gruber 2020; Biffl und Huber 2023). Österreich kann damit als Beispiel angesehen werden, wie sich konservative Wohlfahrtsregime mit entstehenden Migrationsregimen verknüpfen (Sainsbury 2013). Die Ausrichtung des Migrationsregimes hat außerdem zur Folge, dass der Zugang von Migrant:innen zu den universellen (z.B. Gesundheitssystem) und bedarfsgeprüften Sozialleistungen (z.B. Sozialhilfe/Mindestsicherung) zum Gegenstand intensiver politischer Auseinandersetzungen wurde. Diese wurden insbesondere von der radikal rechten/rechtspopulistischen Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) vorangetrieben (Ennser-Jedenastik 2019, 2018), die seit den 1980er-Jahren wachsenden Zuspruch erfuhr. Die FPÖ hat in den letzten Jahrzehnten das Migrationsthema politisiert (Rosenberger und Gruber 2020; Gruber und Rosenberger 2023; Ennser-Jedenastik 2019) und war seitdem bereits zweimal (von 2000 bis 2006 und von 2017 bis 2019) an Koalitionsregierungen mit der konservativen Österreichischen Volkspartei (ÖVP)

beteiligt. Ihr politischer Einfluss manifestiert sich im Erstarken und in einer Radikalisierung wohlfahrtschauvinistischer Sozialpolitikvorstellungen, die – noch stärker, als das bereits der Fall war – auf eine Bevorzugung der einheimischen Bevölkerung (»Renationalisierung«) in der Sozialpolitik abzielen (Ennser-Jedenastik 2019; Rosenberger 2023). Dies bewirkt eine Intensivierung der ausbeutenden und ausgrenzenden Elemente des Wohlfahrtsstaates (Mulinari und Neergaard 2017) und führt zu einer weiteren Prekarisierung dieser Gruppe von Arbeitskräften auf den Arbeitsmärkten, was für viele auch deren Aufenthaltsstatus permanent bedroht.

Im vorliegenden Beitrag werden zuerst Zusammenhänge zwischen der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates und der Arbeitsmigration seit dem Gastarbeiter:innenmodell nachgezeichnet (Kapitel 2). Danach wird dargestellt, welche Dynamiken im Zusammenhang mit Entwicklungen der sogenannten Fluchtmigration sichtbar sind (Kapitel 3).

2. Entwicklungen im Bereich der Arbeitsmigration

2.1. Das Gastarbeiter:innenregime

Ab den frühen 1960er-Jahren wurde Arbeitsmigration nach Österreich als »Gastarbeiter«-Regime organisiert (Gächter 2008) und wurden Anwerbeabkommen mit einer Reihe von Staaten (Spanien 1962, Türkei 1964, Jugoslawien 1966) abgeschlossen, um der drohenden Arbeitskräfteknappheit in der Hochkonjunktur des Wirtschaftswunders entgegenzuwirken. In den Abkommen wurden Gastarbeiter:innenkontingente definiert, damit Arbeitskräfte mit meist unspezifischen Qualifikationen ohne Einzelfallüberprüfung nach Österreich einreisen konnten. Der Großteil der Gastarbeiter:innen kam vor allem aus Jugoslawien und der Türkei (Kraler 2012; Horvath 2014). Anfänglich sollte eine Rotation der Gastarbeiter:innen sichergestellt werden, sodass diese nur vorübergehend in Österreich arbeiten oder bei wirtschaftlichen Krisen in ihr Heimatland zurückkehren hätten sollen. Da dies weder dem Interesse der Migrant:innen noch der Unternehmen entsprach, die eingearbeitete Arbeitskräfte nicht permanent austauschen wollten (Bauböck 1996), wurde dieses System bald modifiziert.

Als in Österreich der Nachkriegsboom in den 1970er-Jahren endete und sich Probleme am Arbeitsmarkt abzeichneten, wurde das Anwerbesystem gestoppt (1974 gab es 157.400 ausländische Arbeitskräfte in Österreich; ihr

Anteil an den Erwerbstätigen betrug 5,1 Prozent; vgl. Abb. 1). Das Ausländerbeschäftigungsgesetz 1975 implementierte eine restriktive Regelung des Einsatzes von Gastarbeiter:innen (Bauböck und Perchinig 2003; Krings 2013; Nationaler Kontaktpunkt Österreich 2015). Das Gesetz regelte die bevorzugte Behandlung österreichischer Staatsbürger:innen auf dem Arbeitsmarkt (diesen ist bei freien Stellen der Vorzug zu geben) (Gächter 2008; Krings 2013) und führte das System verschiedener Aufenthaltsbewilligungen für Arbeitsmigrant:innen ein, das seither weiter ausdifferenziert wurde (s.u.). Beschäftigungsbewilligungen wurden auf ein Jahr befristet und ihre Verlängerung war an eine ununterbrochene Beschäftigung (beim gleichen Arbeitgeber) gebunden (Nationaler Kontaktpunkt Österreich 2015: 30). Außerdem wurde das System der Befreiungsscheine eingeführt. Letzteres sah ursprünglich vor, dass selbige nach acht Jahren Aufenthalt und bei längerer Erwerbstätigkeit (mindestens fünf Jahre) befristet auf zwei Jahre (aktuell fünf Jahre) erworben werden konnten, was eine eigenständige Arbeitssuche erlaubte.

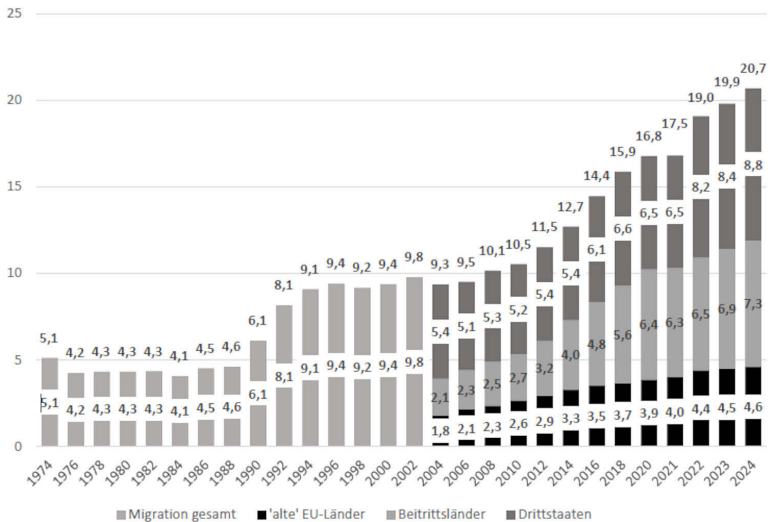
Während die Zahl der Gastarbeiter:innen in den 1970ern annähernd halbiert wurde (Nationaler Kontaktpunkt Österreich 2015), versuchte eine wachsende Zahl der dauerhaft beschäftigten Arbeitsmigrant:innen ihren Aufenthalt in Österreich zu verstetigen. Diese bedeutete vor allem, dass sie ihre Familien nachholen wollten. Daher wurde der Familiennachzug zu einer der wichtigsten Formen der Zuwanderung (Kraler u.a. 2013). Dieser wurde und wird aber in Österreich im internationalen Vergleich restriktiver gehandhabt (Rosenberger und Gruber 2020; Biffl und Huber 2023). Die Aufenthaltsverfestigung eines Teils der Gastarbeiter:innen hatte zur Folge, dass auch diese Form der Zuwanderung von verschiedenen politischen Kräften problematisiert wurde (Horvath 2014), und entwickelte sich in den letzten Jahren vor allem im Asylwesen zu einem zentralen Feld politischer Konflikte (s.u.).

2.2. Wachsende Immigration aufgrund ökonomischer und politischer Veränderungen und Krisen: die 1980er-Jahre

Seit der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre stieg die Zahl der Immigrant:innen – im Bereich Arbeitsmigration wie auch in der Fluchtmigration – aufgrund internationaler Veränderungen (Fall des Eisernen Vorhangs 1989, Jugoslawienkrieg ab 1991, EU-Beitritt Österreichs 1995) wieder an. Wie erwähnt, trug dies zum Wachstum der FPÖ bei, die das Migrationsthema zur politischen Mobilisierung nutzte (Rosenberger und Gruber 2020; Gächter 2008; Perchinig 2006). Politisch führte dies zu Maßnahmen, den Zuzug von Arbeitsmigrant:innen re-

striktiver zu regulieren und zunehmend nach qualitativ bestimmten ökonomischen Kriterien (z.B. zu erwartendes Entgelt, Berufserfahrung, spezifische Qualifikationen) auszurichten. Zugleich wurde aber auch versucht, Maßnahmen zur Aufenthaltsstabilisierung sowie zur Integration, die jedoch vor allem als Bringschuld der zugewanderten Personen konzipiert wurde, umzusetzen (Rosenberger und Gruber 2020). Trotz der Widersprüchlichkeit dieser Entwicklung argumentieren Gudrun Biffl und Peter Huber (2023), dass sich Österreich in diesen Jahren von einem Gastarbeiter:innenregime zu einem Einwanderungsland gewandelt habe. Dies werde aber von relevanten politischen Akteur:innen und staatlichen Institutionen weiter nicht anerkannt, Inklusion durch hohe bürokratische Hürden vielmehr erschwert.

Abb. 1: Anteile nichtösterreichischer Erwerbstätiger in Österreich (gemäß Staatsbürgerschaft, in Prozent)



Quelle: Statistik Austria 2023 und Statistik Austria 2025, nach Mikrozensus-Erhebung, ILO-Konzept, mit Zeitreihenbrüchen, eigene Berechnungen.

Seit den 1980er-Jahren haben Entscheidungen der österreichischen Höchstgerichte eine Reihe von migrationspolitischen Veränderungen vorangetrieben. Diese ermöglichten insbesondere »Gastarbeiter:innen«, die

schon lange Zeit in Österreich gelebt und ihre Familien nachgeholt oder in Österreich welche gegründet hatten (Gächter 2008), eine Stabilisierung ihres Aufenthaltsstatus. Zu den gerichtlich angestoßenen Maßnahmen gehörte ihre (weitgehende) Gleichstellung in der Arbeitslosenversicherung Ende der 1990er-Jahre (ebd.: 7–12). Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arbeitsmigrant:innen hatten bis dahin, wie auch alle anderen Arbeitskräfte, zwar Beiträge in die Arbeitslosenversicherung einbezahlt. Wie alle Arbeitnehmer:innen in Österreich erwarben sie damit einen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung, wenn sie mindestens 52 Wochen innerhalb der letzten 24 Monate sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Gastarbeiter:innen konnten bis Ende der 1980er aber nur das zeitlich befristete Arbeitslosengeld geltend machen, bevor sie, wenn sie keine neue Anstellung fanden, das Land verlassen mussten. Die an das Arbeitslosengeld anschließende, etwas niedriger kalkulierte Notstandshilfe, die in Österreich weiterhin auch eine Sozialversicherungsleistung darstellt und bei längerer Arbeitslosigkeit unbefristet ausbezahlt wird, stand ihnen nicht offen. Ab 1989 wurde ihnen zugestanden, Notstandshilfe zumindest für ein Jahr beziehen zu können.

Die sozialrechtliche Benachteiligung hatte zur Folge, dass Arbeitsmigrant:innen am Arbeitsmarkt einem starken Druck ausgesetzt waren, rasch eine Arbeit zu finden. Ende der 1990er-Jahre wurde auch die Benachteiligung bezüglich des Bezugs der Notstandshilfe vom Verfassungsgerichtshof gekippt und eine weitgehende Gleichstellung durchgesetzt (Gächter 2008; Krings 2013). Trotz derartiger Hürden nahm die Zahl der Erwerbstätigen ohne österreichische Staatsangehörigkeit zwischen 1975 und 1994 von 137.365 auf 331.719 zu. Migrantische Erwerbstätige machten im Jahr 1975 4,5 Prozent aller Erwerbstätigen aus, im Jahr 1994 bereits 9,8 Prozent (siehe Abb. 1).

2.3. Migrationspolitische Folgen des EU-Beitritts Österreichs 1995

Der österreichische EU-Beitritt 1995 brachte neben der Übernahme europäischer Regelungen zur Migration auch die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes und die Verbindlichkeit seiner Entscheidungen mit sich. Die wesentliche Veränderung für das österreichische Migrationsregime (Rosenberger und Gruber 2020) bestand darin, dass EU-Bürger:innen seitdem – auch bezüglich Arbeitsmarktthemen – österreichischen Staatsbürger:innen weitgehend gleichgestellt wurden. Allerdings ist die Zuwanderung von EU-Bürger:innen von ihrer Erwerbstätigkeit abhängig. So ist der Zugang von EU-Bürger:innen zur Sozialhilfe/Mindestsicherung sofort möglich, wenn diese sich

als Arbeitnehmer:innen in Österreich aufhalten, aber so wenig verdienen, dass sie in der Sozialhilfe/Mindestsicherung »aufstocken« müssen. EU-Bürger:innen, die weniger als zwölf Monate in Österreich beschäftigt waren und daher noch keinen Anspruch auf Arbeitslosenentgelt erwerben konnten, haben sechs Monate Anspruch auf Mindestsicherung. Sobald ein Anspruch auf Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe vorliegt, sind EU-Bürger:innen österreichischen Staatsbürger:innen sozialrechtlich gleichgestellt (zur konkreten Praxis des AMS und den Schwierigkeiten für Migrant:innen, Rechte geltend zu machen, siehe *Holzinger, Scheibelhofer* und *Draxl* in diesem Band).

Bei der EU-Osterweiterung 2004 (EU-Beitritt von Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern) (Krings 2013) sowie 2007 (Beitritt: Bulgarien und Rumänien) und 2015 (Beitritt: Kroatien) gehörte Österreich zu jenen Ländern, die die volle Laufzeit der Übergangsregelungen von sieben Jahren für die osteuropäischen Beitrittsländer nutzten (ebd.; Horvath 2014; Biffl und Huber 2023). Diese Regelungen limitierten den Zuzug durch festgelegte Quoten. Seit der EU-Osterweiterung 2004 handelt es sich bei etwa zwei Dritteln der Migration nach Österreich um EU-Binnenmigration (vgl. Abb. 1). Eine Ausnahme bildeten die Jahre 2015 und 2016, als im sogenannten »Sommer der Migration« die Zahl der Geflüchteten aus Drittstaaten den größten Anteil an einwandernden Migrant:innen ausmachte (Gruber und Rosenberger 2023). Während der Anteil der Erwerbstätigen ohne österreichische Staatsangehörigkeit zwischen 1994 (9,8 Prozent) und 2010 (10,5 Prozent) kaum anstieg, ist er seitdem auf ca. 20,7 Prozent 2024 gewachsen.

Arbeitsmigrant:innen aus Nicht-EU-Staaten gelten seit dem österreichischen EU-Beitritt als Drittstaatsangehörige und unterliegen Regulierungen der Zuwanderung, die am jeweiligen Bedarf der österreichischen Wirtschaft und Gesellschaft ausgerichtet sind (Nationaler Kontaktpunkt Österreich 2015; Horvath 2014). Ungefähr 60 Prozent der in Österreich beschäftigten Drittstaatsangehörigen haben Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt unter dem Status Daueraufenthalt EU (aktuell ca. 345.000 Personen). Das bedeutet, sie sind anderen EU-Bürger:innen in Österreich gleichgestellt, wenn sie in einem (anderen) EU-Land eine dauerhafte Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung erhalten haben (Biffl und Huber 2023: 99f.) (für eine detaillierte Analyse der konkreten Praktiken in diesem Kontext siehe *Heindlmaier* in diesem Band). Ein großer Teil dieser Gruppe stammt aus der Türkei, mit der es seit Anfang der 1960er-Jahre spezifische Abkommen über den Zugang zum Arbeitsmarkt gibt. Außerdem wurde für Drittstaatsangehörige (Kraler u.a. 2013) die Mög-

lichkeit des Familiennachzugs stärker an den Spracherwerb, aber auch an die Fähigkeit, die Familie finanziell zu versorgen, gekoppelt und zunehmend restriktiver geregelt.

Die skizzierten Entwicklungen setzten ein, als es mit der Ostöffnung Ende der 1980er, aber auch mit den Fluchtbewegungen im Zuge des Jugoslawienkriegs zu einer Erhöhung des Zuzugs nach Österreich kam. Um diese Migrationsbewegungen zu kontrollieren und zu steuern, wurde ein komplexes System von Quoten für den Anteil von nichtösterreichischen Staatsbürger:innen auf den Arbeitsmärkten wie auch für den Familiennachzug geschaffen. Wesentliches Element des Quotensystems war die Anforderung, den Antrag auf Zuwanderung im Ausland zu stellen (Gächter 2008).

2.4. Arbeitsmarktpolitische Ausdifferenzierung des Migrationsregimes

Im entstehenden österreichischen Migrationsregime wurde seit den 1980er- bzw. 1990er-Jahren ein ausdifferenziertes Regime an Regelungen des Zugangs zum österreichischen Arbeitsmarkt und der Erlangung eines dauerhaften Aufenthaltsstatus entwickelt. Biffl und Huber sprechen diesbezüglich von einer »Superdiversität« des österreichischen Migrationsregimes (2023: 95). Diese Diversität reflektiere einerseits die Vielfalt migrantischer Gruppen (EU-Bürger:innen, Drittstaatsangehörige aus verschiedenen Staaten usw.), die in Österreich einwandern. Andererseits resultiere sie aus der Institutionalisierung unterschiedlicher Aufenthaltstitel, die Abwehr und Zugang von Migrant:innen zum österreichischen Arbeitsmarkt und Sozialsystem regeln. Dies sei Ausdruck der Verweigerung staatlicher Instanzen, anzuerkennen, dass Österreich ein Einwanderungsland sei.

So wurde 1993 das System der Saisoniersbeschäftigung eingeführt, das auch als neues, radikalisiertes Gastarbeiter:innensystem (Gächter 2008: 12; Bauböck und Perchinig 2003; Horvath 2014; Biffl und Huber 2023) bezeichnet wurde. Das Saisoniersmodell sieht temporäre Beschäftigungsbewilligungen für Arbeitsmigrant:innen vor – ursprünglich sechs Monate in der Landwirtschaft und in der Gastronomie. Es wurde 2003 unter der Koalitionsregierung von ÖVP und FPÖ für alle Branchen geöffnet. Die zeitliche Befristung der Saisonierstätigkeit wurde auf zwölf Monate erhöht. Eine Aufenthaltsverfestigung bzw. ein Familiennachzug ist nicht vorgesehen.

Das Saisoniersmodell wurde in den 1990er-Jahren insbesondere von der FPÖ forciert (Horvath 2014: 288). Sie verband radikal wirtschaftsliberale Argumente zum flexiblen Einsatz von Arbeitskräften (mit geringer sozialrechtlicher

Absicherung) mit Vorstellungen zur Beschränkung und Kontrolle von Migration durch die Verhinderung verfestigter Aufenthaltsmöglichkeiten (ausführlich: ebd.: 283–298). Das österreichische Saisoniersmodell macht die Verknüpfung ausbeutender und ausgrenzender Dimensionen des österreichischen Migrationsregimes deutlich sichtbar (Mulinari und Neergaard 2017).

Während das Saisoniersmodell ein (weiteres) flexibles und prekäres Arbeitsmarktsegment geschaffen hat, wurde mit der gesetzlichen Regelung der 24-Stunden-Betreuung/Pflege 2007 eine zusätzliche Form der temporären Migration, die der Bearbeitung wachsender Care-Bedarfe dienen sollte, implementiert. Dies geschah unter Ausnutzung der Lohn- und Einkommensunterschiede zwischen osteuropäischen Ländern (vorwiegend aus Ungarn, Slowakei, Ukraine) und Österreich, die damit zum sozialpolitischen Instrument wurden. Der Einsatz niedrig bezahlter Betreuungs- und Pflegekräfte aus Osteuropa kompensiert mangelnde finanzielle Ressourcen im Care-Bereich (Aulenbacher, Leiblfinger und Prieler 2020; Benazha u.a. 2021). Gegenwärtig kümmern sich in Österreich ca. 62.000 Personen um ca. 30.000 Pflegebedürftige (Benazha u.a. 2021; Aulenbacher, Leiblfinger und Prieler 2020).

Die Regelungen sehen zwar die Möglichkeit der Anstellung für die Betreuungskräfte (fast ausschließlich Frauen) durch die zu betreuende Person oder die vermittelnden Agenturen vor. Dennoch arbeitet der überwiegende Teil aufgrund von spezifischen Regelungen der 24-Stunden-Pflege als selbstständige Unternehmer:innen (mit Gewerbeberechtigung). Aufgrund ihrer spezifischen Beschäftigungssituation und weil Kriterien der Scheinselbstständigkeit erfüllt sind, wäre nach der allgemein gültigen Rechtslage jedoch eine Anstellung erforderlich (Biffl und Huber 2023). Sie sind dadurch sozialrechtlich schlechter abgesichert und fallen nicht unter arbeitsrechtliche Bestimmungen (etwa in Bezug auf Arbeitszeit). Trotz dieser Benachteiligungen gerieten vorhandene Ansprüche von 24-Stunden-Betreuer:innen auf Sozialleistungen, konkret die Familienbeihilfe (eine Unterstützungsleistung für minderjährige Kinder), während der ÖVP-FPÖ-Regierung 2017–2019 ins Visier der propagierten Bekämpfung der Immigration in das Sozialsystem. Gemäß Beschäftigungslandprinzip erwerben in Österreich erwerbstätige Personen Anspruch auf diese Unterstützungsleistung des österreichischen Wohlfahrtsstaates, die unabhängig vom Wohnort auch für im Ausland lebende Kinder ausbezahlt wird. Diese für das Einkommen von 24-Stunden-Betreuerinnen mit Familie wichtige Unterstützungsleistung wollte die Regierung 2019 kürzen. Sie argumentierte diesbezüglich, dass es in den Herkunftsländern

niedrigere Lebenshaltungskosten gäbe und daher weniger Kosten für Kinder anfallen (ebd.: 164f.). Im Zuge eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die EU hat der Europäische Gerichtshof diese Regelung 2022 aufgehoben und Österreich zu Nachzahlungen verpflichtet.

Insgesamt lässt sich sagen, dass die Form der Regulierung der 24-Stunden-Betreuung mit dem konservativen Wohlfahrtsregime zusammenhängt. In diesem werden Care-Tätigkeiten weiterhin in einem geringeren Ausmaß öffentlichen Einrichtungen übertragen, in denen es geregelte Normalarbeitsverhältnisse gibt. Sie verbleiben trotz jüngster Veränderungen eher in der Verantwortung der einzelnen Familien – und damit überwiegend von Frauen. Durch die Beschäftigung von selbstständigen Betreuer:innen verbleibt – trotz finanzieller Unterstützung durch den Staat – die organisatorische Verantwortung bei den Familien (Subsidiaritätsprinzip).

Eine weitere weitreichende Veränderung im Bereich der Arbeitsmigration wurde 2011 mit der Einführung der Rot-Weiß-Rot-Karte (RWR-Karte) implementiert (Horvath 2014; Krings 2013). Diese wurde als eine grundlegende Änderung im österreichischen Migrationsregime für Arbeitskräfte interpretiert: Österreich sei eines der Länder geworden, die ein Punktesystem für qualifizierte Einwanderung eingeführt habe (Krings 2013). Die RWR-Karte soll durch die Bewertung von Sprachkenntnissen (Deutsch, Englisch), Qualifikationen, Berufserfahrungen und Alter die Zuwanderung von sogenannten Spitzenkräften, Schlüsselkräften und Arbeitskräften in Mangelberufen erleichtern und am Bedarf der österreichischen Wirtschaft ausrichten (Horvath 2014). Während es für Hochqualifizierte kaum Beschränkungen bei der Beantragung der RWR-Karte gibt, können sogenannte Schlüsselkräfte nur dann eine RWR-Karte erhalten, wenn die Arbeitsstelle nicht an Österreicher:innen oder EU-Bürger:innen vermittelbar ist. Im Gegensatz zur Saisoniersregelung soll das System der RWR-Karte explizit der langfristigen Niederlassung in Österreich dienen (Biffi und Huber 2023).

Eine RWR-Karte wurde ursprünglich für zwölf Monate ausgestellt. Nach zumindest zehn Monaten Beschäftigung im Zeitraum der Gültigkeit der RWR-Karte konnte sie in eine RWR-Karte plus umgewandelt werden. Diese ermöglicht den freien Arbeitsmarktzugang in Österreich und eröffnet Möglichkeiten zum Familiennachzug. Wie Gruber und Rosenberger (2020) zeigen, wurden der Zugang und die Nutzungsmöglichkeiten der RWR-Karte in den Folgejahren erweitert. Auffällig ist, dass dieser Trend auch während der Koalitionsregierung von ÖVP und FPÖ in den Jahren 2017 bis 2019 – trotz einer sehr restriktiven Migrationspolitik, insbesondere auch im Asylbereich – fortgesetzt

wurde. So wurde die Liste der Mangelberufe, für die Drittstaatsangehörige eine RWR-Karte beantragen können, von 27 auf 45 erweitert. Als Mangelberufe gelten Berufe, für die weder in Österreich noch im EU-Raum passende Arbeitskräfte gefunden werden können. Inzwischen beträgt die Zahl der ausgewiesenen Mangelberufe 66, hinzu kommen 52 regional beschränkte (Glösel 2022). Auf eine offene Stelle in diesen Bereichen müssen außerdem weniger als 1,5 Arbeitssuchende kommen. Kritiker:innen dieser Maßnahme weisen darauf hin, dass sie genutzt wird, um den Lohndruck auf Beschäftigte in Österreich zu erhöhen, anstatt die Arbeitsbedingungen (Entgeltniveaus, Arbeitszeiten usw.) zu verbessern (ebd.).

Das System der RWR-Karte ist inzwischen sehr ausdifferenziert (Basermann 2018). Es unterscheidet einerseits zwischen besonders Hochqualifizierten, Fachkräften in Mangelberufen, sonstigen (unselbstständigen) Schlüsselkräften, Studienabsolvent:innen, selbstständigen Schlüsselkräften, Personen mit einem Aufenthaltstitel »Daueraufenthalt – EU« eines anderen EU-Mitgliedstaates, Start-up-Gründer:innen und Stammmitarbeiter:innen. Andererseits regelt es deren Beschäftigungsmöglichkeiten am österreichischen Arbeitsmarkt nach einem ausgeklügelten Punktesystem, in dem etwa Ausbildung, Berufserfahrung, Alter, Sprachkenntnisse usw. eine Rolle spielen. Ihre Gültigkeitsdauer wurde auf zwei Jahre erhöht, von denen mindestens 21 Monate bei einem bestimmten Arbeitgeber gearbeitet werden müssen (Glösel 2022). Danach kann weiter eine RWR-Karte plus beantragt werden, was die Inhaber:innen zur Niederlassung in Österreich und zum unbegrenzten Arbeitsmarktzugang berechtigt. Familienmitglieder von Inhaber:innen einer RWR-Karte können sofort eine RWR-Karte plus beantragen, dies setzt aber ein bestimmtes Familien-Mindesteinkommen sowie Sprachkenntnisse (Niveau A1 des Europäischen Referenzrahmens) voraus.

3. Entwicklungen im Bereich der Fluchtmigration

3.1. Asylpolitik nach 1945 – antifaschistischer Nachkriegskonsens und Kalter Krieg

Tab. 1: Asylanträge

Jahr	Anträge	Jahr	Anträge	Jahr	Anträge	Jahr	Anträge	Jahr	Anträge
1946	k. Ang.	1962	3.458	1978	3.412	1994	5.082	2010	11.012
1947	113.425	1963	3.435	1979	5.627	1995	5.900	2011	14.416
1948	11.020	1964	3.611	1980	9.259	1996	7.000	2012	17.413
1949	3.468	1965	4.247	1981	34.557	1997	6.700	2013	17.503
1950	4.903	1966	3.805	1982	6.314	1998	13.805	2014	28.064
1951	3.232	1967	3.919	1983	5.868	1999	20.129	2015	88.340
1952	2.457	1968	7.362	1984	7.208	2000	18.284	2016	42.285
1953	1.723	1969	9.831	1985	6.724	2001	30.127	2017	24.735
1954	2.283	1970	3.085	1986	8.639	2002	39.354	2018	13.746
1955	1.941	1971	2.075	1987	11.406	2003	32.359	2019	12.886
1956	170.679	1972	1.838	1988	15.790	2004	24.634	2020	14.775
1957	58.585	1973	1.576	1989	21.882	2005	22.461	2021	39.930
1958	3.599	1974	1.712	1990	22.789	2006	13.149	2022	112.272
1959	3.439	1975	1.502	1991	27.306	2007	11.921	2023	59.232
1960	5.178	1976	1.818	1992	16.238	2008	12.841	2024	25.360
1961	4.116	1977	2.566	1993	4.744	2009	15.821		

Quellen: Asylanträge: BMI 2024 und persönliche Mitteilung des BMI

Österreich war am Ende des Zweiten Weltkrieges sowie im Kontext internationaler Krisen (z.B. Ungarnaufstand 1956, Prager Frühling 1968, Kriegsrecht Polen 1981, Jugoslawienkrieg ab 1991, Fluchtbewegungen aus Syrien 2015, Ukrainekrieg seit 2022) vor allem Transit- und seit ca. 1990 auch wieder Zielland von Fluchtbewegungen (Gächter 2008: 13–15; Bauböck 1996). Flucht-

bewegungen stellen daher Triebkräfte der Entwicklung des österreichischen Migrationsregimes und seiner Verknüpfung mit dem Wohlfahrtssystem und der Arbeitsmarktentwicklung dar. Als Folge der Niederlage des NS-Faschismus und im Kontext des Ost-West-Konflikts gab es bis in die 1980er-Jahre einen weitgehend stabilen politischen Konsens zur Asylpolitik (Horvath 2014). Dies änderte sich nach dem Fall des Eisernen Vorhangs Ende der 1980er-Jahre und den Kriegen in Ex-Jugoslawien, wie auch der Kriege in Afghanistan und Tschetschenien in den 1990er-Jahren. Internationale Krisen führten zu einem Anstieg der Asylsuchenden, und der Anteil der Migrationsbevölkerung verdoppelte sich nahezu.

3.2. Die Relativierung des Asylrechts – vom Menschenrecht zur wirtschafts-, sozial- und sicherheitspolitischen Bedrohung

Nach 1990 zerbrach der gesellschaftspolitische Konsens zur Asylpolitik, was durch den massiven Zuspruch zur radikal rechten FPÖ unter Jörg Haider befeuert wurde. Flucht und Asyl wurden nun – u.a. in (zunehmend rassistisch geframten) Diskussionen über angebliche »Wirtschaftsflüchtlinge« und Migration in die Sozialsysteme – zunehmend unter wirtschaftlichen und sozialpolitischen Gesichtspunkten diskutiert. Fortan bestimmten Auseinandersetzungen um die Einschränkung des Asylrechts die Entwicklung des österreichischen Migrationsregimes (Kraler 2012; Rosenberger und Gruber 2020). Darunter fallen z.B. die Einführung der Bestimmungen zu sicheren Drittstaaten 1991, die Übernahme der Abkommen von Schengen und Dublin 1997, die Mitwirkungspflichten von Asylwerber:innen 2003, die Erschwerung von Berufungsmöglichkeiten gegen Asylbescheide, Gebietsbeschränkungen und Meldepflichten für Asylwerber:innen 2009, der Ausbau des Schubhaftsystems usw. (für einen Überblick: Horvath 2014: 255–256).

Auch in der Folge des »Sommers der Migration« im Jahr 2015 wurden Maßnahmen beschlossen, die die Rechte von Geflüchteten weiter einschränkten. So wird Asyl seit 2016 nur mehr auf drei Jahre erteilt (»Asyl auf Zeit«). Kommt es innerhalb dieses Zeitraums im Herkunftsstaat zu einer wesentlichen, dauerhaften Veränderung der politischen Verhältnisse oder liegt ein sonstiger Aberkennungsgrund vor (z.B. eine strafrechtliche Verurteilung), kann der Asylstatus aberkannt werden. Erst nach mehrfacher Verlängerung wird Asyl unbefristet gewährt. Die Regierung aus ÖVP und FPÖ setzte zwischen 2017 und 2019 weitere Maßnahmen zur Abwehr von Asylsuchenden – darunter die Konfiskation der Mobiltelefone von Asylwerber:innen, die Konfiskation von Geldbeträ-

gen zur Unterstützung der Ausgaben in der Grundversorgung, die Zentralisation der Asylberatung, die zur Rückkehrberatung werden soll(te) usw. (Perchinig und Valchars 2019: 429–431). Es war explizites Ziel des damaligen Innenministers Herbert Kickl (FPÖ) (ebd.), zu verhindern, dass überhaupt noch jemand in Österreich Asyl beantragen kann.

3.3. Konflikte um Asylmigration: Grundversorgung, Integration und Zugang zum Sozialsystem

Zu den zentralen Auseinandersetzungen im Bereich Asyl gehören zwei Themenfelder. Im ersten zentralen Themenfeld des Bereichs Asyl geht es um die Frage der sozialpolitischen Versorgung und Unterstützung von Asylwerber:innen, anerkannten Flüchtlingen und – seit 2018 wieder – subsidiär Schutzberechtigten, also von Menschen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, die aber vorläufig in Österreich bleiben dürfen. Asylwerber:innen haben im Rahmen der sogenannten Grundversorgung (Asylkoordination 2023) das Recht auf Unterkunft und Verpflegung, ein sogenanntes Taschengeld (€ 40,-/Monat) und sind krankenversichert (für eine detaillierte Analyse siehe *Ataç* in diesem Band). Personen, die im Asylverfahren den Asylstatus erhalten und somit anerkannte Flüchtlinge sind, werden sozialrechtlich österreichischen Staatsbürger:innen gleichgestellt, können z.B. Sozialhilfe/Mindestsicherung bekommen und haben Zugang zum Arbeitsmarkt.

Zeitweilig hatten in den Jahren nach 2015 in Österreich etwas mehr als ein Drittel der Leistungsberechtigten in der Mindestsicherung Asylstatus. In den Großstädten (insbesondere Wien) war der Anteil noch höher (Atzmüller, Knecht und Bodenstein 2020). Dies führte zu politischen Auseinandersetzungen auf der Ebene des Bundes und der Länder und veranlasste die Regierungskoalition aus ÖVP und FPÖ der Jahre 2017 bis 2019 zu einer weitreichenden Reform dieser Leistung (ebd.; Rabl 2019). In einem Grundsatzgesetz wurde statt des Begriffs Mindestsicherung der stärker stigmatisierende, 2010 abgeschaffte Name Sozialhilfe wieder eingeführt, was aber nicht in allen Bundesländern nachvollzogen wurde. Letztere zielte darauf ab, den Anspruch auf volle Leistungen aus der Sozialhilfe/Mindestsicherung an ein bestimmtes Sprachniveau zu binden. Personen, die dieses nicht nachweisen können, sollte die Sozialhilfe/Mindestsicherung um 40 Prozent gekürzt werden. Außerdem war eine Deckelung der Leistungen für Mehrkindfamilien vorgesehen. Das zielte auf migrantische Familien ab, die in der Wahrnehmung der Regierung überdurchschnittlich viele Kinder haben (Atzmüller, Knecht und Bodenstein

2020) und das System ausnutzen. Beide Bestimmungen wurden aber vom Verfassungsgerichtshof 2019 gekippt.

Nach der Ankunft einer großen Zahl von Asylwerber:innen 2015 wurden 2017 zwei Gesetze erlassen, die die Integration vorantreiben sollten. Das Integrationsgesetz 2017 verband das Recht auf Integrationsmaßnahmen mit der Pflicht, diese in Anspruch zu nehmen. Die Maßnahmen bestanden unter anderem aus Deutschkursen (bis zum Niveau A2), die mit Werte- und Orientierungskursen kombiniert waren. Allerdings zeigte sich, dass diese Kursmaßnahmen wenig Einfluss auf die Arbeitsmarktintegration hatten (Hosner, Vana und Khun Jush 2017). Eine weitere Maßnahme, das Integrationsjahr, verpflichtete arbeitslose Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte zur Teilnahme an Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung. Dabei handelt es sich um eine modular aufgebaute, arbeitsmarktpolitische Förderungsmaßnahme (ab Sprachniveau A1), die teilweise in Form gemeinnütziger Arbeit absolviert wird. In den Jahren 2017 bis 2019 wurden Integrations- und Bildungsprojekte durch massive Kürzungen beim AMS reduziert (Knecht und Bodenstein 2019: 218). Davon waren auch Maßnahmen des Integrationsjahres wie Deutschkurse, Kompetenzchecks und Berufsberatung betroffen.

3.4. Konflikte um Asylmigration: Zugang zu Arbeitsmarkt und Ausbildung

Im zweiten Konfliktfeld geht es um die Möglichkeiten von Asylwerber:innen, während ihres Verfahrens einer (legalen) Beschäftigung nachgehen oder eine Ausbildung absolvieren zu können. Asylwerber:innen ist es nach geltendem EU-Recht nur in den ersten drei Monaten ihres Verfahrens untersagt, einer Beschäftigung nachzugehen (Asylkoordination 2018). Jedoch wurde im sogenannten »Bartensteinerlass« – benannt nach dem damals zuständigen Minister – im Jahr 2004 der Zugang zum Arbeitsmarkt auf Saisonarbeit (damals befristet auf sechs Monate) in der Landwirtschaft und im Tourismus beschränkt. Um als Saisonier tätig sein zu können, musste aber eine Bewilligung durch das Arbeitsmarktservice (AMS), das die Leistungszuerkennung für Arbeitslose organisiert und sie vermittelt, vorliegen (ebd.: 2). Dieser Erlass wurde erst 2021 vom Verfassungsgericht aufgehoben (Szigetvari 2021), sodass Asylwerber:innen nun theoretisch Zugang zu allen Bereichen hätten. Der von der konservativen ÖVP gestellte Arbeitsminister der damaligen Regierungskoalition aus ÖVP und Grünen kündigte aber an, die restriktive Praxis der Gewährung solcher Bewilligungen – entgegen der Aussage des Urteils – beibehalten zu wollen (Der Standard 2021). In Abschwächung des Erlasses wurde für Jugendliche und

junge Erwachsene bis 18 bzw. 25 Jahre bereits in den Jahren 2012 und 2015 die Möglichkeit geschaffen, während des Asylverfahrens eine Lehre in Mangelberufen zu absolvieren (Knecht und Bodenstein 2019: 218; Langthaler 2019). Ca. 1.000 Jugendliche haben diese Möglichkeit genutzt.

Im September 2018 wurde diese Möglichkeit wieder abgeschafft (Knecht und Bodenstein 2019). Diese Verschärfung war konsistent mit Maßnahmen der konservativ-radikal rechten Regierungskoalition der Jahre 2017–2019. Diese zielte explizit darauf ab, Integration zu verhindern und Abschiebungen von abgelehnten Asylwerber:innen – auch von Jugendlichen, die teilweise direkt von ihrer Lehrstelle abgeholt wurden – zu erleichtern (Atzmüller und Knecht 2023). Die Beschränkung der Möglichkeit junger Asylwerber:innen, eine Lehre zu absolvieren, wurde eigentlich 2021 vom österreichischen Verfassungsgericht aufgehoben, jedoch schränkte die Verwaltungspraxis des AMS die Vergabe von Lehrstellen an asylsuchende Jugendliche weiterhin systematisch ein.

4. Schlussbetrachtung

Im März 2025 löste eine Regierung aus ÖVP, der sozialdemokratischen SPÖ und den neoliberalen NEOS die Vorgängerkoalition aus ÖVP und den Grünen ab, da eine Neuauflage einer Koalition aus ÖVP und FPÖ unter Führung Letzterer scheiterte. Zwar wurde die Zielsetzung des ehemaligen Innenministers und jetzigen Vorsitzenden und Kanzlerkandidaten der FPÖ, Herbert Kickl, Asylanträge in Österreich zu verhindern, nicht wiederholt. Der Kurs der aktuellen Regierung setzt aber die skizzierten Entwicklungen insbesondere einer zunehmend restriktiven Gestaltung des Asylwesens fort. Dies soll kurz an zwei Entwicklungen dargestellt werden.

Einerseits will die österreichische Bundesregierung die monetäre Versorgung von Asylwerber:innen auf ein Bezahlkartensystem umstellen (Brickner 2025). Dies soll vor allem, so die Begründung, etwaige Geldüberweisungen in das Herkunftsland verhindern. Durch die Bezahlkarte sollen Kosten für privat untergebrachte Asylwerber:innen für Wohnung und Versorgung mit Lebensmitteln beglichen werden. Zur Vermeidung allfälligen Missbrauchs können nur € 40,- in bar abgehoben werden. Am System der Bezahlkarte beteiligen sich aber nicht alle Bundesländer, da bspw. Wien und Niederösterreich Asylwerber:innen eine Bankkarte zur Verfügung stellen. Ursprünglich war die politische Diskussion zur Bezahlkarte auch mit der Frage der Möglichkeit zur Verpflichtung von Asylwerber:innen zu gemeinnütziger Arbeit verbunden (Knecht und Atzmüller 2024). Außerdem sollte die Kürzung von Mitteln der

Grundversorgung, bspw. bei der Verweigerung von derartiger Arbeit, ermöglicht werden. Im aktuellen Regierungsprogramm findet sich der Hinweis auf gemeinnützige Arbeit in der stichwortartigen Beschreibung des Grundmoduls des im Mai 2025 eingeführten Integrationsjahres für Personen mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit – neben Spracherwerb, Kompetenzscreening, Wertevermittlung usw. (Bundesregierung 2025).

Andererseits hat im Juni 2016 das Innenministerium eine Verordnung erlassen, die den Familiennachzug für Personen mit anerkanntem Asylstatus temporär (vorläufig bis Herbst 2026) aussetzt (Die Presse 2025). Dies wurde nach einer Gesetzesänderung im Asylrecht möglich. Die Regierung nutzt dabei eine Klausel der EU-Richtlinie (RL 2003/86/EG) betreffend das Recht zum Familiennachzug, die eine derartige Aussetzung im Falle eines nationalen Notstandes ermöglicht. Das Innenministerium und das Integrationsministerium begründen den Notstand mit der angeblichen Überlastung der Bildungssysteme aufgrund der hohen Zahl sogenannter außerordentlicher Schüler:innen (die bspw. nicht ausreichend der deutschen Sprache mächtig sind, um dem Unterricht zu folgen) insbesondere in Wien und sehr hoch angesetzter Schätzungen des zu erwartenden Nachzuges. Kritiker:innen haben demgegenüber die Existenz eines derartigen Notstandes zurückgewiesen, da das Schulsystem rasch eine Überführung der außerordentlichen Schüler:innen in den Regelunterricht bewerkstellige und außerdem die EU die genannten Gründe bei anderen Ländern zurückgewiesen hat. Die skizzierten Maßnahmen setzen daher die zunehmend ausschließenden und reglementierenden Entwicklungen im österreichischen Migrationsregime fort. Sie machen einmal mehr deutlich, wie die Evolution des Migrationsregimes und des österreichischen Wohlfahrts- und Arbeitsmarktregimes mit einer spezifischen Verbindung zwischen deren ausbeutenden und ausschließenden (Mulinari und Neergaard 2017) Dimensionen zusammenhängt.

Die Widersprüche der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik im konservativen Wohlfahrtsregime Österreichs bieten den Individuen soziale Absicherung, wenn bestimmte Verhaltenserwartungen (Erwerbstätigkeit, Familiengründung) erfüllt werden. Andererseits tragen sie zur Aufrechterhaltung sozialer Ungleichheiten und gesellschaftlicher Hierarchien bei und stabilisieren die Abhängigkeit von und Unterordnung in Erwerbsarbeit und traditionelle Familienformen. Die österreichischen Arbeitsmärkte sind in einem erheblichen Ausmaß geschlechtlich und ethnisch segmentiert. Das drückt sich in unterschiedlichen Lohnniveaus, der Arbeitsplatzsicherheit, der Ausbildungs- und Aufstiegsmöglichkeit und der Stabilität oder Prekarität der sozialen Absiche-

rung aus. Diese Charakteristika des Arbeitsmarkt- und Wohlfahrtsregimes wurden durch die Migrationsbewegungen und die sie begleitenden Konflikte reorganisiert und um rassifizierende Dimensionen erweitert (Biskamp und Scherschel 2022; Mulinari und Neergaard 2017). Letzteres äußert sich in der organisierten Schlechterstellung und Benachteiligung von Migrant:innen im Beschäftigungssystem und im sozialen Sicherungssystem. Die spezifische Verbindung zwischen den ausbeuterischen und exkludierenden Dimensionen von Sozial-, Arbeitsmarkt- und Migrationspolitik führte zur Entstehung einer Reihe von Institutionen und politischen Instrumenten, die unterschiedliche, meist zeitlich begrenzte und prekäre Zugänge zu nationalen Arbeitsmärkten und sozialen Sicherungssystemen – oder den Ausschluss davon – organisieren. Seit Beginn des Gastarbeiter:innensystems war es erstens immer das migrationspolitische Ziel, die österreichische Wirtschaft mit flexibel verfügbaren und (später vor allem) qualifizierten Arbeitskräften zu versorgen. Das brachte und bringt Migrant:innen in untergeordnete und benachteiligte Positionen im Beschäftigungssystem und kann als »organisierte Prekarisierung« interpretiert werden. Zweitens war der Zugang von Migrant:innen zum Sozialsystem von Anfang an durch sogenannte wohlfahrtschauvinistische Benachteiligungen geprägt (s.o. das Beispiel der Arbeitslosenversicherung). Diese konnten erst mit der wachsenden politischen Bedeutung von Integration – und oft erst auf Basis von Entscheidungen der österreichischen Höchstgerichte und des Europäischen Gerichtshofs – zurückgedrängt werden. In den letzten Jahren zeigt sich – nicht nur bei der extremen Rechten – eine Rückkehr wohlfahrtschauvinistischer Sozialpolitikkonzeptionen zur expliziten Abwehr der angeblichen »Migration in das Sozialsystem« (Atzmüller, Knecht und Bodenstein 2020), z.B. bei der Reform der Mindestsicherung/ Sozialhilfe 2018.

Fragen der Integration der Zugewanderten spielen in diesem politischen Kontext eine eher untergeordnete Rolle und wurden von Anfang an als deren Bringschuld konzipiert. Dies zeigt sich aktuell in der Kürzung der finanziellen Ressourcen für integrationsfördernde Maßnahmen und Programme. Eine längerfristige Verfestigung des Aufenthaltes wird demgegenüber erstens an die Selbsterhaltungsfähigkeit der zugewanderten Personen (i.d.R. durch Erwerbsarbeit) und zweitens an Verhaltenserwartungen wie etwa Spracherwerb oder die Übernahme kultureller Werte gebunden. Diese Differenzierungen erlauben die Verknüpfung des Systems der Beschäftigungsbewilligungen mit ausschließenden Regelungen in Bezug auf den Aufenthaltsstatus von Migrant:innen, die auch für Fragen des Familiennachzugs von zentraler

Bedeutung sind. Außerdem wird es dadurch möglich, die Abschiebung von Migrant:innen staatlich zu legitimieren und als routinisierten rational-bürokratischen Ablauf zu organisieren. Im Bereich der Fluchtmigration wie auch in Bezug auf Möglichkeiten der dauerhaften Niederlassung von Drittstaatsangehörigen ist Migrationspolitik in Österreich insgesamt weiterhin auf Abwehr und Verhinderung ausgerichtet.

Weiterführende Literatur

- Biffl, Gudrun und Peter Huber. 2023. *Migration & Arbeit*. Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften (Reihe »Migration &«, hg. von Rainer Bauböck und Wiebke Sievers). Zugriff am 12. August 2025. https://verlag.oeaw.ac.at/produkt/migration-und-arbeit/99200913?name=migration-und-arbeit&product_form=4666.
- Rosenberger, Sieglinde und Oliver Gruber. 2020. *Integration erwünscht? Österreichs Integrationspolitik zwischen Fördern, Fordern und Verhindern*. Wien: Czernin.

Literaturverzeichnis

- Asylkoordination. 2018. *Flüchtlinge & Arbeit*. Stand 2018. Zugriff am 6. Juli 2023. https://www.asyl.at/files/uploads/11/11-asylkoordinaten_7_arbeit_web1.pdf.
- Asylkoordination. 2023. *Grundversorgung: System in der Dauerkrise*. Stand 2023. Zugriff am 28. August 2025. https://www.asyl.at/files/uploads/11/02_asylkoordinaten_nov_2022_grundversorgung.pdf.
- Atzmüller, Roland, Fabienne Décieux und Alban Knecht. 2019. »Transforming Children and Adolescents in Human Capital: Changes of Youth Policies in Post-Crisis Austria.« In *Children and Adolescents in Times of Crises in Europe*, hg. von Marc Grimm, Baris Ertugrul und Ullrich Bauer, 107–23. Cham: Springer International Publishing.
- Atzmüller, Roland und Alban Knecht. 2023. »Sozialpolitik von rechts? Überlegungen zu den gesellschaftspolitischen und ideologischen Grundlagen autoritär-populistischer und extrem rechter Sozialpolitikkonzepte.« In *Am-bivalenzen in der Transformation von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat: Soziale*

- Arbeit, Care, Rechtspopulismus und Migration*, hg. von Roland Atzmüller, Fabienne Décieux und Benjamin Ferschli, 159–78. Weinheim/Basel: Beltz.
- Atzmüller, Roland, Alban Knecht und Michael Bodenstein. 2020. »Punishing the Poor and Fighting ›Immigration into the Social System‹: Welfare Reforms by the Conservative and Far-Right Government in Austria 2017–2019.« *Zeitschrift für Sozialreform/Journal of Social Policy Research* 66: 525–52.
- Aulenbacher, Brigitte, Michael Leiblfinger und Veronika Prieler. 2020. »The Promise of Decent Care and the Problem of Poor Working Conditions: Double Movements around Live-In Care in Austria.« *sozialpolitik.ch* 2.
- Aulenbacher, Brigitte, Michael Leiblfinger und Veronika Prieler. 2021. »Das umstrittene Selbstständigenmodell – Live-in-Betreuung in Österreich.« In *Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-Care in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, hg. von Brigitte Aulenbacher, Helma Lutz und Karin Schwiter, 66–78. Weinheim: Beltz.
- Bassermann, Maria-Alexandra. 2018. *Die Arbeitsmarktintegration von Drittstaatsangehörigen in Österreich*. Wien: Bundesministerium für Inneres.
- Bauböck, Rainer. 1996. »Nach Rasse und Sprache verschieden: Migrationspolitik in Österreich von der Monarchie bis heute. Reihe Politikwissenschaft, Band 31.
- Bauböck, Rainer und Bernhard Perchinig. 2003. *Migrations- und Integrationspolitik in Österreich*. Erweiterte und aktualisierte Fassung von Bauböck, Rainer 1997. »Migrationspolitik.« In *Handbuch des politischen Systems Österreichs*, hg. von Herbert Dachs u. a., 3. Aufl. Wien: Manz. Zugriff am 24. Juni 2023. <https://www.okay-line.at/file/656/osterr-migr-integr-politik.pdf>.
- Benazha, Aranka V., Michael Leiblfinger, Veronika Prieler und Jennifer Steiner. 2021. »Live-in-Care im Ländervergleich.« In *Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-Care in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, hg. von Brigitte Aulenbacher, Helma Lutz und Karin Schwiter, 20–45. Weinheim: Beltz.
- Biffi, Gudrun und Peter Huber. 2023. *Migration & Arbeit*. Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften (Reihe »Migration &«, hg. von Rainer Bauböck und Wiebke Sievers).
- Biskamp, Floris und Karin Scherschel. 2022. »Demokratischer Wohlfahrtsstaat, Migration und struktureller Rassismus: Eine Verhältnisbestimmung.« *Leviathan* 50: 87–116.
- BMI (Bundesministerium für Inneres). 2023. *Entwicklung der Zahl der Asylwerber in der Republik Österreich in der Zeit von 1999 bis 2013*. Wien: BMI. Zugriff am 28. August 2025. https://www.bmi.gv.at/301/Statistiken/files/Jahresstatistiken/Asylantraege_seit_1999.pdf.

- Brickner, Irene. 2025. »Asylbezahlkarte wird ab Juli ausgerollt, doch das Projekt ist voller Hürden.« *Der Standard*, 10. Juli 2025. Zugriff am 13. August 2025. <https://www.derstandard.at/story/3000000278600/asylbezahlkarte-wird-ab-juli-ausgerollt-doch-das-projekt-ist-voller-huerden>.
- Bundesregierung. 2025. *Jetzt das Richtige tun. Für Österreich. Regierungsprogramm 2025–2029*.
- Der Standard. 2021. »Kocher will ›strenge Praxis‹ bei Asylwerbern am Arbeitsmarkt möglichst beibehalten.« *Der Standard*, 15. Juli 2021. Zugriff am 6. Juli 2023. <https://www.derstandard.at/story/2000128198607/kocher-will-strenge-praxis-bei-asylwerbern-moeglichst-beibehalten>.
- Die Presse. 2025. »Stopp von Familiennachzug: Kritik an ›kapitalen Rechenfehlern‹ und ›irreführender Darstellung‹.« *Die Presse*, 13. Juni 2025. Zugriff am 13. August 2025. <https://www.diepresse.com/19790713/stopp-von-familiennachzug-kritik-an-kapitalen-rechenfehlern-und-irrefuehrender-darstellung>.
- Ennsner-Jedenastik, Laurenz. 2018. »Welfare Chauvinism in Populist Radical Right Platforms: The Role of Redistributive Justice Principles.« *Social Policy & Administration* 52: 293–314.
- Ennsner-Jedenastik, Laurenz. 2019. »Von der Fundamentalopposition auf die Regierungsbank: Die FPÖ unter Heinz-Christian Strache.« In *Die schwarzblaue Wende in Österreich: Eine Bilanz*, hg. von Emmerich Tálos, 29–48. Wien: LIT-Verlag.
- Esping-Andersen, Gösta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Policy Press.
- Gächter, August. 2008. *Migrationspolitik in Österreich seit 1945*. Zugriff am 29. Januar 2023. <https://www.zsi.at/attach/p1208vukovic.pdf>.
- Glösel, Kathrin. 2022. »Noch mehr ›Mangelberufe‹ und Saison-Arbeiter erhöhen den Lohndruck für Fachkräfte.« *kontrast.at*.
- Gruber, Oliver. 2022. »Between Equality and Exclusion: Migration Integration in Austria's Bismarckian Welfare System.« In *The Exclusion of Immigrants from Welfare Programs: Cross-National Analysis and Contemporary Developments*, hg. von Edward A. Koning, 133–54. Toronto/Buffalo/London: University of Toronto Press.
- Gruber, Oliver und Sieglinde Rosenberger. 2023. »Between Opportunities and Constraints: Right-Wing Populists as Designers of Migrant Integration Policy.« *Policy Studies* 44: 155–173.
- Horvath, Kenneth. 2014. *Die Logik der Entrechtung: Sicherheits- und Nutzendiskurse im österreichischen Migrationsregime*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

- Hosner, Roland, Irina Vana und Golschan Khun Jush. 2017. *Integrationsmaßnahmen und Arbeitsmarkterfolg von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten in Österreich*. Forschungsprojekt des FIMAS-Projekts. Wien.
- Knecht, Alban und Roland Atzmüller. 2024. »Nachrichten aus dem ›Land der Leistung und der Arbeit.« *mosaik-blog.at*.
- Knecht, Alban und Michael Bodenstein. 2019. »Änderungen in der Beschäftigungsförderung Jugendlicher unter Österreichs ÖVP-FPÖ-Regierung: Jugendberufshilfe zwischen wirtschaftskonservativer Arbeitsmarktintegration und rechtspopulistischer Diskriminierung.« *Sozial Extra* 43: 217–20.
- Kraler, Albert. 2012. »The Case of Austria.« In *Migration Policymaking in Europe: The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, hg. von Maren Borkert, Rinus Penninx und Giovanna Zincone, 22–59. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kraler, Albert, Christina Hollomey, Christoph Hurich, Alexandra König und Gerhard Muzak. 2013. *Family Reunification – A Barrier or Facilitator of Integration?* Zugriff am 9. Januar 2026. https://www.icmpd.org/file/download/48318/file/Family%2520Reunification_%2520A%2520barrier%2520or%2520of%2520of%2520integration_%2520Country%2520Report%2520Austria.pdf.
- Krings, Torben. 2013. »Von der ›Ausländerbeschäftigung‹ zur Rot-Weiß-Rot-Karte: Sozialpartnerschaft und Migrationspolitik in Österreich.« *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 42: 263–278.
- Langthaler, Herbert. 2019. »Lehrlinge und kein Ende.« *Asyl Aktuell*: 2–7.
- Mayrhuber, Christine. 2015. »Sozialpolitische Entwicklungen in Österreich.« In *Politische Ökonomie Österreichs: Kontinuitäten und Veränderungen seit dem EU-Beitritt*, hg. von Christine Mayrhuber, 241–259. Wien: Mandelbaum.
- Mulinari, Diana und Anders Neergaard. 2017. »Theorising Racism: Exploring the Swedish Racial Regime.« *Nordic Journal of Migration Research* 7: 88.
- Nationaler Kontaktpunkt Österreich. 2015. *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*.
- Perchinig, Bernhard. 2006. »Einwanderungs- und Integrationspolitik.« In *Schwarz-Blau: Eine Bilanz des ›Neu-Regierens‹*, hg. von Emmerich Tálos. Wien: LIT-Verlag.
- Perchinig, Bernhard und Gerd Valchars. 2019. »Einwanderungs- und Integrationspolitik.« In *Die schwarz-blaue Wende in Österreich: Eine Bilanz*, hg. von Emmerich Tálos, 387–412. Wien: LIT-Verlag.
- Rabl, Stefan. 2019. »Grundversorgung und Mindestsicherung: Entwicklungen seit der ›Flüchtlingskrise‹ 2015.« In *Migration und Sozialer Wandel*, hg. von

- Nikolaus Dimmel, Franz Gmainer-Pranzl und Sylvia Hahn, 175–194. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Riedel, Monika und Andreas Chmielowski. 2020. »Migrants' Access to Social Protection in Austria.« In *Migration and Social Protection in Europe and Beyond, Vol. 1: Comparing Access to Welfare Entitlements*, hg. von Jean-Michel Lafleur, 33–47. Cham: Springer International Publishing.
- Rosenberger, Sieglinde. 2023. »Migrations- und Integrationspolitik.« In *Das politische System Österreichs: Basiswissen und Forschungseinblicke*, hg. von Katrin Praprotnik und Flooh Perlot, 521–44. Wien/Köln: Böhlau.
- Rosenberger, Sieglinde und Oliver Gruber. 2020. *Integration erwünscht? Österreichs Integrationspolitik zwischen Fördern, Fordern und Verhindern*. Wien: Czernin.
- Sainsbury, Diane. 2013. *Welfare States and Immigrant Rights: The Politics of Inclusion and Exclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Statistik Austria. 2023. *EZ3 Erwerbstätige und Erwerbstätigenquoten nach Staatsangehörigkeit und Geschlecht seit 1974 (aus der Mikrozensusbefragung)*. Wien. Zugriff am 15. Februar 2023. https://www.statistik.at/fileadmin/pages/257/05_Erwerbstaetigkeit_Zeitreihen_bis2023.ods.
- Statistik Austria. 2025. *STATcube: Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung Jahresdaten (Q): Jahr nach Erwerbsstatus (ILO) und Staatsangehörigkeit*. Wien.
- Szigetvari, András. 2021. »Jobzugang für Asylwerber: Höchstgericht hebt Einschränkungen auf.« *Der Standard*, 14.07.2021. Zugriff am 8. Dezember 2022. <https://www.derstandard.at/story/2000128174346/jobzugang-fuer-asylwerber-hoehstgericht-hebt-einschraenkungen-auf>.
- Tálos, Emmerich und Herbert Obinger. 2020. *Sozialstaat Österreich (1945–2020): Entwicklung – Maßnahmen – internationale Verortung*. Innsbruck: StudienVerlag.

EU-Migrant:innen und Zugehörigkeitspolitiken in Österreich

Interne Migrationskontrolle im Zusammenspiel von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik

Anita Heindlmaier

1. Einleitung

Dieser Beitrag befasst sich mit interner indirekter Migrationskontrolle – Migrationskontrolle im Zusammenspiel von Sozialpolitik und Arbeitsmarktpolitik in Österreich – unter dem Aspekt von Zugehörigkeit. Er geht der Frage nach, wer unter welchen Bedingungen und wie weit dazu gehört (Carmel und Sojka 2021), und fokussiert dabei auf österreichische »Zugehörigkeitspolitiken« (Yuval-Davis 2006) gegenüber EU-Migrant:innen, die in Österreich Erwerbsarbeit nachgehen bzw. nachgegangen sind: Inwiefern schreiben staatliche Praktiken EU-Migrant:innen Zugehörigkeit zum Wohlfahrtsstaat zu bzw. ab und gewähren bzw. begrenzen somit Sozialleistungszugang? Es kommt dabei eine intersektionale Perspektive zum Einsatz, welche neben Herkunft(sregion) auch Gender berücksichtigt.

Während EU-Migrant:innen in EU-Wohlfahrtsstaaten formal eine privilegierte Position unter Immigrant:innen einnehmen (Brubaker 1989; Carmel und Paul 2013; Sainsbury 2012), hat diverse Literatur bereits aufgezeigt, dass Staaten wie auch Österreich in der Umsetzung von EU-Recht gerade arbeitssuchenden und nicht-erwerbstätigen EU-Migrant:innen tendenziell Zugehörigkeit zum Wohlfahrtsstaat absprechen und diese von Sozialleistungen ausschließen (wie auch dieser Sammelband, insbesondere die Beiträge von *Barwick-Gross* und *Riedner*, zeigt). Nicht-erwerbstätige EU-Migrant:innen haben Schwierigkeiten dabei, Leistungen der Sozialhilfe und sozialen Sicherheit zu erhalten (Amelina u.a. 2020; Kramer, Sampson Thierry und Van Hooren 2018; Scheibelhofer 2022). Dabei folgen Sachbearbeiter:innen,

die über Anträge von EU-Migrant:innen entscheiden, entweder restriktiven »Signalen« von Vorgesetzten in Exekutive, Legislative und Judikative (Martinsen u. a. 2019) oder nutzen ihren Ermessensspielraum und treten selbst als »Torwächter:innen« auf (Ratzmann 2019). Es hat sich somit gezeigt, dass es für EU-Migrant:innen in der Praxis umso wichtiger ist, von Behörden eine »Arbeitnehmer:inneneigenschaft« zugesprochen zu bekommen, mit welcher schließlich nach EU-Recht Gleichbehandlung beim Sozialleistungszugang einhergeht. Die Arbeitnehmer:inneneigenschaft ist nach Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) großzügig auszulegen und im Einzelfall zu prüfen (EuGH-Urteil *Levin*, 53/81).

Dieses Kapitel knüpft hier an und fokussiert auf Zugehörigkeitspolitiken gegenüber EU-Migrant:innen mit Erwerbsarbeitsbiografie in Österreich. Es zeigt auf, inwiefern selbst bei rechtlich privilegierten – und als Arbeitnehmer:innen formal Bürger:innen dieses Landes gleichgestellten – Migrant:innen Zugehörigkeiten in Politik und Bürokratie durch die Interpretation von »rechtmäßigem« und »gewöhnlichem« Aufenthalt verhandelt bzw. begrenzt werden. Berücksichtigt wird dabei auch, dass Zugang zu und Ausschluss von Sozialleistungen nicht dichotom ist, sondern dass es sich um abgestuften (Nicht-)Bezug von Sozialleistungen handeln kann, gerade wenn kein genereller Ausschluss möglich ist. Denn selbst wenn die Arbeitnehmer:inneneigenschaft in den Augen von Behörden vorliegt, wird Zugehörigkeit von (gewissen) EU-Migrant:innen zum Wohlfahrtsstaat in Österreich oft begrenzt und in Frage gestellt. Wie Literatur auch bereits aufgezeigt hat, benachteiligt EU-Recht Frauen (O'Brien 2017; Shutes und Walker 2018). Dieser Beitrag zeigt, dass die österreichische Umsetzung von EU-Recht eine zusätzliche Gender-Dimension aufweist und so gerade migrantische Frauen diskriminiert. Das Kapitel beschreibt schließlich auch, wie sich EU-Migrant:innen oftmals in einem bürokratischen Geflecht wiederfinden, in welchem sie immer wieder verdächtigt werden, unrechtmäßig Sozialleistungszugang zu erhalten. Die Beweislast, Gegenteiliges zu demonstrieren, wird auf die EU-Migrant:innen verlagert.

Das Kapitel ist wie folgt aufgebaut: Zunächst wird der theoretische Rahmen dargelegt (Abschnitt 2). Im Anschluss daran werden Methoden und Datenkorpus der Untersuchung präsentiert (Abschnitt 3), bevor Zugehörigkeitspolitiken in Österreich mit empirischer Evidenz illustriert werden (Abschnitt 4). Abschnitt 5 beleuchtet Zugehörigkeitspolitiken in Verbindung mit Beweislast, Misstrauen und Überwachung. Abschnitt 6, die Schlussbetrachtung, fasst

die Kernergebnisse noch einmal zusammen und ordnet sie im Kontext von Arbeitsmarktsegmentierung ein.

2. Wer gehört unter welchen Bedingungen und wie weit dazu?

In diesem Kapitel wird die theoretische Perspektive von Zugehörigkeit, konkret Zugehörigkeitspolitiken gewählt, d.h. inwiefern Grenzen einer Gemeinschaft zwischen einem »wir« und »sie« durch »hegemoniale politische Mächte« errichtet, erhalten und reproduziert werden (Yuval-Davis 2006). Während die ausgeführten Praktiken auch dem »Wohlfahrtschauvinismus« zuzuordnen sind, erlaubt die Perspektive von Zugehörigkeitspolitik eine nuanciertere, auch transnationale Perspektive und vermag das Wechselspiel zwischen (Nicht-)Zugehörigkeit bezüglich Arbeit und Wohlfahrtsstaat abzubilden. Sie erlaubt aufzuzeigen, welche (bürokratischen) Grenzziehungen (Manolova 2021) innerhalb von Staaten erfolgt und wie dies zu Teilinklusion von EU-Migrant:innen führt (Castles 1995).

(Nicht-)Zugehörigkeit ist nicht zweigeteilt, und somit handelt es sich auch nicht notwendigerweise um vollen Zugang zu oder um vollen Ausschluss von Sozialleistungen, sondern um ein Kontinuum. Basierend auf einer Analyse von Behördenpraktiken verwendet dieser Beitrag einen analytischen Rahmen, um Zugehörigkeitspraktiken abgestuft zu erfassen: In der Interpretation rechtlicher Zugangskriterien kann Zugehörigkeit und somit Zugang zu Sozialleistungen voll zu- oder abgesprochen werden. Zugehörigkeit kann aber auch in einer zeitlichen oder monetären Dimension eingeschränkt werden und so nur temporär oder monetär begrenzter Zugang zu Sozialleistungen gewährt werden: Ersteres beispielsweise, wenn Sozialleistungen immer wieder befristet werden; Zweiteres unter anderem, wenn ein reduzierter Betrag ausgezahlt wird.

Interne Migrationskontrolle kann auf vielfältige Weise ausgeübt werden. Während EU-Migrant:innen theoretisch weitgehende Freizügigkeitsrechte zustehen, kann ihr Aufenthalt als Vorbedingung für Sozialleistungszugang in Frage gestellt werden: durch die Interpretation von Arbeit für einen *recht-*

mäßigen Aufenthalt als Arbeitnehmer:in¹ oder von Daueraufenthalt² (nach EU-Richtlinie 2004/38), und durch die Interpretation von Transnationalität für einen *gewöhnlichen* Aufenthalt oder *Mittelpunkt der Lebensinteressen* (nach EU-Verordnung 883/2004). Zugehörigkeitspraktiken gegenüber EU-Migrant:innen müssen daher in Kombination mit der Arbeitsbiografie sowie (zugeschriebenen) transnationalen Lebensweisen gedacht werden. Die (EU-)rechtlichen Formulierungen dazu beinhalten Interpretationsspielraum, welcher in der Praxis unterschiedlich genutzt werden kann (Lipsky 1980; Sampson Thierry und Martinsen 2018). Ferner können Behörden auch bewusst oder unbewusst gegen (EU-)Recht verstoßen.

3. Methoden und Datenkorpus

Der Beitrag fokussiert auf gewisse universelle und bedarfsgeprüfte Sozialleistungen:³ zum einen auf universelle Familienleistungen, *Kinderbetreuungsgeld* für die Betreuung von Kleinkindern sowie *Familienbeihilfe* für den Unterhalt von Kindern (Betrag ab Geburt 2023: 121 Euro; steigt mit Alter und Anzahl der

-
- 1 Für »rechtmäßigen Aufenthalt« (3 Monate – 5 Jahre) in einem anderen EU-Land müssen EU-Migrant:innen entweder Arbeitnehmer:in oder selbstständig sein, oder ausreichende Existenzmittel sowie eine Krankenversicherung haben (Art. 7 Richtlinie 2004/38). Als Arbeitnehmer:innen und Selbstständige genießen sie Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Zielstaats hinsichtlich Sozialleistungen (Art. 24 Richtlinie 2004/38). Ob jemand Arbeitnehmer:in ist, muss dabei nach Judikatur des Europäischen Gerichtshofs im Einzelfall beurteilt und darf nicht restriktiv interpretiert werden (Levin, 53/81). Beispielsweise waren in *Genc* (C-14/09) 5,5 Wochenstunden ausreichend. Die Arbeitnehmer:inneneigenschaft kann EU-Migrant:innen auch erhalten bleiben: für mindestens sechs Monate, wenn sie unfreiwillig innerhalb des ersten Jahres arbeitslos wurden; ohne Befristung, wenn sie unfreiwillig nach mindestens 12 Monaten arbeitslos wurden; und auch dann, wenn EU-Migrant:innen vorübergehend aufgrund von u.a. Krankheit nicht erwerbsfähig sind (Artikel 7 Richtlinie 2004/38).
 - 2 Ein Daueraufenthaltsrecht inklusive Gleichbehandlung haben EU-Migrant:innen dann, wenn sie sich fünf Jahre ununterbrochen rechtmäßig im Land aufhalten (Artikel 16 Richtlinie 2004/38).
 - 3 Die Erhebung fand im Rahmen des Projekts »Transnationalization and the Judicialization of Welfare« vor allem von 2015 bis 2018 statt. Das Kapitel greift zudem auf Forschung im Rahmen des Projekts »Rebalancing the Enlarged Single Market« (2019–2023) zurück, welches sich mit atypischer Arbeit in der EU befasste.

Kinder). Zum anderen umfasst er die jeweiligen bedarfsgeprüften Leistungen des Existenzminimums, die *Sozialhilfe/bedarfsorientierte Mindestsicherung* (Richtsatz für Alleinstehende in Wien 2023: 1053 Euro) und die *Ausgleichszulage* für Personen, die eine Pension beziehen, welche aber unter einem Richtsatz liegt (Richtsatz für Alleinstehende 2023: 1110 Euro). Um Genaueres über die Behördenpraktiken und zugrundeliegenden Überlegungen und Begründungen in Österreich zu erfahren, wurden 40 semistrukturierte Interviews geführt: 20 mit Mitarbeiter:innen der relevanten Sozialleistungsbehörden über ganz Österreich, welche als Sachbearbeiter:innen direkten Kontakt zu Antragsteller:innen haben, zwei mit Mitarbeiter:innen aus Sozialabteilungen von Landesregierungen, zwei mit Mitarbeiter:innen des österreichischen Sozialministeriums sowie fünf mit Sozialrechts- und Aufenthaltsberatungen, welche die Perspektive und Erfahrungen von Migrant:innen einbrachten. Daneben wurden neun Interviews mit Migrationsbehörden geführt, welche für die sogenannte »Anmeldebescheinigung«, welche oben genannten »rechtmäßigen Aufenthalt« von EU-Bürger:innen in Österreich *dokumentiert* (d.h. rein »deklaratorisch« ist), zuständig sind, sowie zwei mit dem Innenministerium bzw. dem untergeordneten Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl. Die Behörden wurden so ausgewählt, dass sie unterschiedliche Merkmale widerspiegelten, wie beispielsweise urbane und ländlichere Gegenden oder unterschiedliche parteipolitische Kontexte. Ferner waren die betreffenden österreichischen Gesetze⁴, die entsprechendes EU-Recht umsetzen, Medienartikel sowie Gerichtsurteile Teil des Datenkorpus.

4. Zugehörigkeitspraktiken in Österreich

4.1 Fluide Interpretation von Aufenthalt und Ausschluss vom österreichischen Wohlfahrtsstaat

Ob EU-Migrant:innen arbeiten und sich so *rechtmäßig* in Österreich aufhalten oder ob sie sich *gewöhnlich* in Österreich aufhalten, unterliegt oft einer fluiden Interpretation, insbesondere wenn es um die Vorbedingungen für Zugang zu

4 Mindestsicherungs- bzw. Sozialhilfegesetze der Länder; Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung; Familienlastenausgleichsgesetz; Allgemeines Sozialversicherungsgesetz; Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz.

Sozialleistungen geht. So können Behörden EU-Migrant:innen oftmals unter Berufung auf einen mangelnden Aufenthalt Sozialleistungen gänzlich verwehren.

4.1.1 Erwerbsarbeit und die Bedingung des »rechtmäßigen Aufenthalts«

EU-Migrant:innen wird Zugehörigkeit zum Wohlfahrtsstaat und somit Leistungsanspruch u.a. gänzlich abgesprochen, wenn sie nicht als Arbeitnehmer:innen erachtet werden und ihnen folglich kein rechtmäßiger Aufenthalt, eine Voraussetzung für Sozialleistungsbezug, zugestanden wird. Dies trifft zum einen EU-Migrant:innen in atypischen und prekären Beschäftigungsverhältnissen, welche die von Behörden festgelegten Schwellen für die Arbeitnehmer:inneneigenschaft nicht erreichen und somit keinen rechtmäßigen Aufenthalt haben. Gerade (süd-)osteuropäische Migrant:innen finden sich häufig in prekären und instabilen Beschäftigungsverhältnissen wieder (Titelbach u.a. 2018; Krings 2022).

Die Schwellen für die Arbeitnehmer:inneneigenschaft und somit Sozialleistungszugang aufgrund eines »rechtmäßigen Aufenthalts« variierten von Behörde zu Behörde und von Sozialleistung zu Sozialleistung: So wurden als Schwellen für Familienbeihilfebezug Tätigkeiten über der Geringfügigkeitsgrenze (welche sich beispielsweise 2023 auf 500,91 Euro beläuft) oder acht Wochenstunden genannt. Teilweise sind sich die Behörden dabei durchaus nicht sicher, ob dies EU-rechtlich halten würde. Bei Beschäftigungsverhältnissen, die nicht Vollzeit sind, wird oft auch die Anmeldebescheinigung, welche durch die Migrationsbehörden ausgestellt wird, verlangt – als Beweis für rechtmäßigen Aufenthalt. Migrationsbehörden wiederum interpretieren die Bestimmungen zur Anmeldebescheinigung im Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG), welches betreffendes EU-Recht umsetzt, oft so, dass EU-Bürger:innen die ersten beiden in § 51 NAG genannten Bedingungen kumulativ erfüllen müssen, um rechtmäßigen Aufenthalt zu haben, d.h. Arbeitnehmer:in zu sein *und* über ausreichende Existenzmittel sowie eine Krankenversicherung zu verfügen. EU-Bürger:innen müssen so beispielsweise ihre letzten drei Lohnzettel vorlegen, und nur wenn das Gehalt mehr oder weniger dem Regelsatz der Mindestsicherung bzw. der Ausgleichszulage pro Monat entspricht, bekommen sie die Anmeldebescheinigung (Heindlmaier 2018). Bei der bedarfsorientierten Mindestsicherung nannten manche Sozialbehörden dem EuGH-Urteil *Genc* folgend eine Tätigkeit mit fünfzehn Wochenstunden als Schwelle. Andere Sozialleistungsbehörden verlangten die Anmeldebescheinigung.

Auch der Daueraufenthalt nach fünf Jahren, welcher EU-rechtlich ebenso mit Gleichbehandlung einhergeht, wird von österreichischen Behörden zunehmend restriktiv beurteilt. So müssen EU-Migrant:innen dafür oft fünf Jahre durchgehend erwerbstätig (»Beschäftigungsverhältnis laut Hauptverband der Sozialversicherungen«) gewesen sein und dürfen ihr Einkommen teilweise auch nicht durch Sozialleistungen aufgestockt haben, da dies zeigen würde, dass sie zu dem Zeitpunkt keine ausreichenden Existenzmittel hatten und der Aufenthalt somit nicht rechtmäßig war. Gerade auch in der Pension können Migrant:innen, welche jahrelang in Österreich gearbeitet haben, aber sich in einem Teufelskreis von instabilen Arbeitsverhältnissen mit geringem Lohn und Arbeitslosigkeit befanden, so in eine verschärft prekäre Situation geraten – eine Situation, die laut Beratungsstellen in besonderem Maß auf Frauen aus (süd-)osteuropäischen EU-Staaten zutrifft. Aufgrund der oftmals geringen Löhne und Versicherungszeiten sind die Pensionen niedrig. Die Ausgleichszulage erhalten die Personen allerdings nicht, weil ihnen Zugehörigkeit auf Basis eines mangelnden Daueraufenthalts abgesprochen wird – schließlich erfüllen sie die Voraussetzung von fünf Jahren »rechtmäßigem Aufenthalt« als Arbeitnehmer:in in den Augen der Behörden rückblickend nicht. Auch das Übernehmen von unbezahlter Care-Arbeit, faktisch durch migrantische Frauen – im konservativen Wohlfahrtsstaat Österreich (siehe *Atzmüller* und *Knecht* in diesem Band) – kann einem rückblickend beurteilten Daueraufenthalt entgegenstehen, da sie nicht als Arbeit beurteilt wird. Die Migrant:innen wissen oftmals nicht, dass sie einen derartigen Daueraufenthalt benötigen, um schließlich die Ausgleichszulage zu bekommen, und dass dieser rückblickend beurteilt wird. Den Migrant:innen wird schließlich auch von Beratungsstellen geraten, in der Pension geringfügig zu arbeiten, um so den Arbeitnehmer:innenstatus zu erhalten und schließlich Zugang zur Ausgleichszulage zu bekommen.

Des Weiteren trifft die fluide Interpretation von Arbeit insbesondere alleinerziehende EU-Migrant:innen – faktisch alleinerziehende Frauen. Generell wird von EU-Migrant:innen für den Bezug von Familienleistungen eine Anmeldebescheinigung des beantragenden Elternteils sowie des Kindes als Beweis für einen rechtmäßigen Aufenthalt gefordert. Alleinerziehende EU-Migrant:innen, die in Elternkarenz (Anspruch auf Karenz hat man in Österreich grundsätzlich bis zum Ablauf des zweiten Lebensjahres des Kindes) sind und somit von der Erwerbsarbeit freigestellt sind, können hier in einen »Teufelskreis« geraten (Interview Beratungsstelle). Sie gelten für Behörden aufgrund ihrer Karenz nicht mehr als Arbeitnehmer:innen und erhalten daher

von der Migrationsbehörde keine Anmeldebescheinigung für ihr Kind, welche sie wiederum der zuständigen Sozialleistungsbehörde vorlegen müssten, um Familienbeihilfe, Kinderbetreuungsgeld und somit auch eine Krankenversicherung zu erhalten. Ferner droht ihnen eine Ausweisung durch die Migrationsbehörde. Faktisch bleibt diesen Personen laut Beratungsstellen nichts anderes übrig, als die Erwerbstätigkeit wieder aufzunehmen, um so in den Augen der Behörden die Arbeitnehmer:inneneigenschaft wieder zu erfüllen, die Anmeldebescheinigung für das Kind zu erhalten und schließlich Familienleistungen beziehen zu können.

4.1.2 Erwerbsarbeit und »gewöhnlicher Aufenthalt«

Eine (zugeschriebene) transnationale Lebensweise, d.h. eine Lebensweise über Staatsgrenzen hinweg, erweckt bei Behörden wiederum oftmals Misstrauen bezüglich des »gewöhnlichen Aufenthalts« (siehe *Holzinger, Scheibelhofer* und *Draxl* in diesem Band). So nehmen Behörden bei EU-Migrant:innen teilweise an, dass sie sich für gewöhnlich nicht in Österreich, sondern im Ausland aufhalten, und sprechen auf Basis dessen Zugehörigkeit zum österreichischen Wohlfahrtsstaat ab. Beispielsweise wird bei der Ausgleichszulage der gewöhnliche Aufenthalt von EU-Migrant:innen oftmals in Frage gestellt und genauestens geprüft. Derartige Praktiken fanden sich insbesondere nach dem EuGH-Urteil *Brey* (C-140/12), welches einen deutschen Mann betraf, der in der Pension nach Österreich kam und die Ausgleichszulage beantragte: Während österreichische Behörden argumentierten, er hätte keinen *rechtmäßigen* Aufenthalt, da er keine ausreichenden Existenzmittel habe, urteilte der Europäische Gerichtshof, dass EU-Mitgliedstaaten EU-Migrant:innen nur dann derartige Sozialleistungen verwehren können, wenn dieser Sozialleistungsbezug das Sozialsystem des Staates unverhältnismäßig belasten würde. Nachdem die zuständige Sozialleistungsbehörde beim rechtmäßigen Aufenthalt also nicht mehr ansetzen konnte, versuchte sie, umso strenger bei der Beurteilung des gewöhnlichen Aufenthalts zu sein, um dem Ausgleichszulage-Bezug durch EU-Migrant:innen weiterhin einen Riegel vorzuschieben.

Eine Befragte der für Familienbeihilfe zuständigen Behörde argumentierte, dass sie von einem gewöhnlichen Aufenthalt ausgingen, solange sie keine Indizien für einen Wohnsitz im Ausland hätten. Dabei könne ein Haus im Ausland – im Gegensatz zu einer Wohnung in Österreich – dazu führen, dass da-

von ausgegangen werde, dass das Haus im Ausland der Mittelpunkt der Lebensinteressen sei.⁵

4.2 Begrenzte Zugehörigkeit zum österreichischen Wohlfahrtsstaat

Qualifizieren sich EU-Migrant:innen in den Augen der Behörden als Arbeitnehmer:innen mit rechtmäßigem, gewöhnlichem Aufenthalt und Mittelpunkt der Lebensinteressen in Österreich und haben somit grundsätzlich Zugang zu Sozialleistungen, gibt es weitere Praktiken, die Zugehörigkeit begrenzen. So können Praktiken temporär oder monetär begrenzte Zugehörigkeiten von EU-Migrant:innen zum Wohlfahrtsstaat beinhalten.

4.2.1 Temporär begrenzte Zugehörigkeit zum österreichischen Wohlfahrtsstaat

Österreicher:innen erhalten mit Geburt eines Kindes bis zu dessen Volljährigkeit automatisch die Familienbeihilfe und werden lediglich darüber informiert, dass ihnen der Betrag auf ihr Konto überwiesen wird.⁶ EU-Migrant:innen müssen für den Bezug von Familienbeihilfe wie oben dargelegt sowohl ihre Anmeldebescheinigung als auch diejenige des Kindes vorlegen, um einen rechtmäßigen Aufenthalt zu beweisen. Wird der Antrag positiv beschieden, wird die Familienbeihilfe jedoch oft nicht automatisch bis zum 18. Geburtstag ausbezahlt, sondern immer wieder befristet: Behörden nannten hier Befristungen von zunächst bis maximal zum zweiten Geburtstag des Kindes, ggf. drei weitere Jahre, und ggf. schließlich Befristungen von einem längeren Zeitraum. Daneben wurden auch Befristungen der Auszahlung bis zum Ende eines befristeten Arbeitsvertrags genannt. Je »neuer« die Person in Österreich sei, »umso sicherer wolle man gehen« und »lieber zweimal am Schreibtisch« sitzen (Interview Sozialleistungsbehörde). Bei Ablauf der jeweiligen Auszahlung wird somit erneut überprüft, ob die Voraussetzungen, vor allem hinsichtlich

5 Ähnliche Praktiken finden sich beim Arbeitslosengeld gerade gegenüber osteuropäischen Migrant:innen, die in Österreich wohnen und arbeiten bzw. jahrelang gearbeitet haben und gelegentlich in ihre Heimat fahren – und bei welchen entschieden wird, dass ihr Mittelpunkt der Lebensinteressen im Ausland sei (siehe *Holzinger, Scheibelhofer* und *Draxl* in diesem Band).

6 https://www.oesterreich.gv.at/themen/steuern_und_finanzen/sonstige_beihilfen_und_foerderungen/4/1/Seite.450233.html.

des rechtmäßigen Aufenthalts, noch vorliegen. Zur Überprüfung, ob die Kinder überhaupt in Österreich sind, kann ggf. die Schule als informelle Informationsquelle dienen.

4.2.2 Monetär begrenzte Zugehörigkeit im österreichischen Wohlfahrtsstaat

Zugehörigkeit kann in Österreich auch monetär begrenzt werden. Ein Beispiel hierfür liegt in der 2018 von der ÖVP-FPÖ-Regierung eingeführten »Indexierung« von Familienbeihilfe für Kinder, die in einem anderen EU-Land leben. Diese Indexierung sah eine Anpassung der Familienbeihilfe an die Lebenshaltungskosten im jeweiligen EU-Land vor. Während Letztere in manchen Ländern wie z.B. Dänemark höher sind, zielte diese Maßnahme gerade auf Arbeitnehmer:innen mit Kindern in mittel- und (süd-)osteuropäischen Staaten ab⁷, welche ohnehin häufig in schlechter bezahlten Jobs arbeiten. Die Indexierung wurde mit hohen Kosten, welche für Kinder in anderen EU-Ländern bezahlt werden würden, sowie vermeintlichem Missbrauch begründet (Details zur Einführung und Argumentation siehe Blauburger u.a. 2020). Während die Reform ohnehin nicht die angekündigten Einsparungen einbrachte (statt der angekündigten 114 Millionen Euro beliefen sich diese auf 62 Millionen Euro), der Verwaltungsaufwand auch von Behörden als enorm beschrieben wurde und die Indexierung so als pure Symbolpolitik zu verstehen ist, wurde sie mittlerweile vom Europäischen Gerichtshof aufgehoben, da sie gegen EU-Primärrecht der Gleichbehandlung der Arbeitnehmer:innen und die Koordinierungsverordnung 883/2004 verstieß (*Kommission vs Österreich*, C-328/20).

5. Zugehörigkeit, Beweislast und Überwachung von EU-Migrant:innen

Als Querschnittsthemen der verschiedenen Zugehörigkeitspraktiken kristallisieren sich schließlich Beweislast, Misstrauen und Überwachung heraus, auf welche im Folgenden eingegangen wird.

7 Siehe Nationalrat, 11709/AB vom 10.10.2022 zu 12024/J (XXVII. GP) und Beilage.

5.1 Beweislast

Die Beweislast für Zugehörigkeit liegt typischerweise bei den Migrant:innen (siehe auch Blauburger und Schmidt 2014): Letztere müssen den Behörden beweisen, dass sie sich rechtmäßig und gewöhnlich im Staatsgebiet aufhalten. Behörden sind dabei nicht notwendigerweise behilflich, welche Dokumente dafür bereits erbracht wurden und welche noch fehlen, oder verlangen spezielle Dokumente auf Deutsch. Ein weiteres Beispiel liegt darin, dass EU-migrantische Familienbeihilfe-Antragsteller:innen bei Zuzug beweisen müssen, dass die Auszahlung der Familienbeihilfe im vorherigen Land eingestellt wurde. Während österreichische Behörden hier laut Ministerium eigentlich selbst an die Behörden im Ausland herantreten sollten, wird, wie ein Interview in einer Sozialbehörde darlegt, diese bürokratische Last oft auf die Personen verlagert, da es so einfacher sei. Zum einen spiegeln derartige Praktiken wider, dass es eine Diskrepanz zwischen einer integrierten EU auf wirtschaftlicher Ebene einerseits und auf (sozialer) Behördenebene andererseits gibt und dass Behörden die Realität von transnationalen Lebensweisen nicht abbilden. Während es mittlerweile immerhin mehrere Prozedere oder Austauschsysteme zwischen EU-Mitgliedstaaten gibt, hinkt die Verwaltungspraxis hier faktisch nach (siehe auch Wagner und Berntsen 2016).

Zum anderen bringen diese Praktiken nicht nur mit sich, dass Antragsteller:innen die Beweislast für Zugehörigkeit tragen und ihnen im Zweifelsfall Zugehörigkeit abgesprochen wird, sondern auch, dass sie gerade aufgrund des schwierigen und langwierigen Prozesses, den die Beweislast inklusive der Voraussetzungsketten mit sich bringt, begrenzten Sozialleistungszugang haben. So sind beispielsweise einige aufbauende Schritte nötig, welche »sehr lange dauern« können, bevor migrantische Familien Kinderbetreuungsgeld erhalten, und letztlich dazu führen, dass sie die Sozialleistung nicht bzw. nur reduziert erhalten. Sie müssen zunächst den ausländischen Pass des Kindes beantragen, mit welchem sie schließlich die Anmeldebescheinigung des Kindes beantragen können, welche wiederum dem Antrag auf Familienbeihilfe beigelegt werden muss. Erst mit einem positiven Familienbeihilfe-Bescheid kann ein Antrag auf Kinderbetreuungsgeld gestellt werden (Bezug des pauschalen Kinderbetreuungsgelds bei Inanspruchnahme durch einen Elternteil: 365 Tage bis 851 Tage ab der Geburt des Kindes; durch zwei Elternteile: 456 Tage bis 1.063 Tage ab der Geburt des Kindes). Allerdings kann Kinderbetreuungsgeld nur 182 Tage rückwirkend geltend gemacht werden, und die Personen haben faktisch dann »oft gar nichts mehr bekommen« (Interview Beratungsstelle).

Außerdem kommt es vor, dass die Familienbeihilfe nur ab dem Tag der Anmeldebesccheinigung und nicht ab der Geburt des Kindes rückwirkend ausbezahlt wird.

5.2 Misstrauen und Überwachung

Zugehörigkeit von EU-Migrant:innen zum Wohlfahrtsstaat wird, selbst wenn diese schließlich Leistungen beziehen können, oftmals immer wieder in Frage gestellt und mit einem Misstrauen betrachtet, was in vielen Fällen zu Überwachung führt. Gerade bei Sozialleistungen, welche nicht ohnehin mit der Bedingung der Arbeitssuche und mit deren regelmäßiger Überprüfung und eventueller Sanktionen verbunden sind (wie Arbeitslosengeld oder Mindestsicherung/Sozialhilfe), finden sich andere Formen der Kontrolle und Überwachung, bei welchen vor allem der rechtmäßige sowie gewöhnliche Aufenthalt immer wieder überprüft wird. So wird, wie in 4.2.1 beschrieben, die Auszahlung der Familienbeihilfe an EU-Migrant:innen oft zeitlich befristet und die Anspruchsvoraussetzungen immer wieder geprüft.

Die zuständige Behörde für die Ausgleichszulage spricht von einem Problem der Missbräuche und betrachtet einen Scheinwohnsitz als Hauptproblem bezüglich des gewöhnlichen Aufenthaltes. Sie versucht hier nach Angabe von Interviewpartner:innen möglichst strikt zu sein. So müssen *alle* Beziehenden, d.h. auch Österreicher:innen, spätestens alle drei Jahre einen Fragenkatalog ausfüllen und die Sozialleistungsbehörde über aktuelle Umstände wie u.a. Nettoeinkommen informieren. Bei Verdachtsfällen dahingehend, ob sich der gewöhnliche Aufenthalt (noch) in Österreich befinde, was schließlich gerade mit EU-Migrant:innen, aber auch Personen aus angrenzenden Ländern wie Serbien in Verbindung gebracht wird, wird eine engmaschigere Überprüfung gewählt. Allerdings sei die Behörde keine Migrationsbehörde und habe nicht die entsprechenden Kapazitäten, um zu kontrollieren, ob die Personen wirklich da seien. Der Behörde nach funktioniere Kontrolle auf dem Land oft leichter, weil dort die örtliche Polizei an der entsprechenden Adresse vorbeigehen könne; in Städten hingegen sei dies extrem schwer. Es bleibe noch die Möglichkeit der Barauszahlung der Sozialleistung durch Briefträger:innen (Interview Sozialleistungsbehörde).

6. Schlussbetrachtung

Dieser Beitrag, welcher sich österreichischer interner Migrationskontrolle in Verbindung mit Sozialpolitik und Arbeitsmarktpolitik widmet, zeigt zusammengefasst Folgendes auf: Zum einen ist die Arbeitnehmer:inneneigenschaft fluide in der Interpretation verschiedener Behörden – allerdings nicht im Sinne einer großzügigen Einzelfallprüfung, wie von EU-Rechtsprechung gefordert, sondern oft im Sinne von verschiedenen, fixen, oft restriktiveren Schwellen, die pro Behörde angewandt werden und so auch innerhalb von Österreich variieren können. Bei den Schwellen sind sich die Behörden teilweise durchaus dessen bewusst, dass sie EU-rechtlich nicht halten könn(t)en. EU-Migrant:innen können so einerseits eine aufrechte Arbeitnehmer:inneneigenschaft haben oder auf eine lange Erwerbstätigkeitsbiografie in Österreich zurückblicken, andererseits kann diese als nicht aufrecht oder ausreichend interpretiert werden und ihnen daher Sozialleistungsbezug verwehrt werden. Dies ist insofern bemerkenswert, als man von EU-Arbeitnehmer:innen angesichts von Arbeitskräftemangel profitieren möchte und diese, je nach Herkunftsregion, gerade Arbeit im Niedriglohnbereich mit instabilen Beschäftigungsverhältnissen übernehmen sollen. Gleichzeitig wird ihnen aber Zugehörigkeit zum Wohlfahrtsstaat abgesprochen und daher Sozialleistungszugang begrenzt, gerade auf Basis dessen, dass sie aufgrund ihrer »geringen« und nicht durchgehenden Tätigkeiten die Voraussetzungen für Zugehörigkeit nicht erfüllen würden.

Zum anderen wird Zugehörigkeit zum Wohlfahrtsstaat auf Basis von zugeschriebenen transnationalen Lebensweisen abgesprochen. So wie transnationale Lebensstile unter Migrant:innen verbreitet sind, so sehr kollidieren diese mit nationalen Politiken (Amelina 2012; Amelina u.a. 2020; Faist 2022; Scheibelhofer und Holzinger 2018) und so sehr werden diese, wie der Beitrag gezeigt hat, von österreichischer Behördenseite genutzt oder auch qua Migrationsbiografie zugeschrieben, um Zugehörigkeit abzusprechen (siehe auch *Holzinger, Scheibelhofer* und *Draxl* in diesem Band). Und letztlich wird bei Erfüllen der Arbeitnehmer:inneneigenschaft und des »gewöhnlichen Aufenthalts« in Österreich Zugehörigkeit von EU-Migrant:innen zum Wohlfahrtsstaat oftmals *begrenzt* – auf monetäre oder temporäre Weise.

Nach der Debatte über »Sozialtourismus«, die in vielen EU-Ländern wie auch Österreich (vgl. für Deutschland *Barwick-Gross* in diesem Band) mit einer restriktiven Handhabung von Zugehörigkeit und sozialen Rechten nicht-erwerbstätiger EU-Migrant:innen einherging (Heindlmaier 2018), zeigt das Ka-

pitel, dass auch EU-Migrant:innen, die in Österreich einer Erwerbstätigkeit nachgehen, zunehmend unter Verdacht stehen, zu Unrecht Sozialleistungen zu beziehen. Ihre Zugehörigkeit wird in Frage gestellt, begrenzt oder abgesprochen. Ferner demonstriert das Kapitel, dass EU-Migrant:innen nicht nur am Anfang ihres Aufenthalts in einem anderen Land Schwierigkeiten haben (z.B. Manolova 2021), sondern sie nach Jahren von Erwerbstätigkeit im betreffenden Land die bürokratische Grenzziehung einholen kann.

Dabei wird Zugehörigkeit gerade bei EU-Migrant:innen, welche sich nicht in einem Normalarbeitsverhältnis befinden, in Frage gestellt – was aber konträr zur Realität vieler Migrant:innen steht, angesichts der Arbeitsmarktsegmentierung in Österreich: Menschen mit nicht-österreichischem Pass sind in Sektoren mit instabileren Beschäftigungsverhältnissen wie der Gastronomie überproportional vertreten (Titelbach u.a. 2018) und haben ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko (Schönherr, Zandolla und Glaser 2022). Ferner verdienen (süd-)osteuropäische Migrant:innen weit weniger als Österreicher:innen und westeuropäische Migrant:innen (siehe für EU allgemein auch: Felbokolding, Leschke und Spreckelsen 2019; Titelbach u.a. 2018; Krings 2022). So ist unter Nicht-Österreicher:innen auch ein hoher Anteil an Personen in Erwerbsarmut – d.h. Personen, welche trotz Erwerbstätigkeit in Armut leben – vor allem unter Frauen (Schönherr, Zandolla und Glaser 2022). Besonders stark treffen die Behördenpraktiken (alleinerziehende) migrantische Frauen.

Als Resultat dieser multiplen Grenzziehungen (Mezzadra und Neilson 2013) können sich EU-Migrant:innen daher in einer multiprekären Lage wiederfinden u.a. bezüglich Erwerbsarbeit, Sozialleistungszugang und Aufenthalt. Interne Migrationskontrolle lässt sich hier einerseits insofern beschreiben, als EU-Migrant:innen teilweise regelrecht in Erwerbsarbeit gedrängt werden – und aber ironischerweise nicht jede schließlich als solche gilt –, was den Zwang zur Erwerbsarbeit nur verstärkt. Zusammenfassend lässt sich also ein Zwang zu Erwerbsarbeit (Carstensen, Heimeshoff und Riedner 2018) feststellen – und selbst dann können sich EU-Migrant:innen nicht sicher sein, dass ihre Zugehörigkeit zum Wohlfahrtsstaat nicht weiter begrenzt oder abgesprochen wird. Andererseits lässt sich interne Migrationskontrolle insofern identifizieren, als Erwerbsarbeit in Österreich geleistet wird, bei Zuständigkeit für Sozialleistungen jedoch auf das (osteuropäische) Herkunftsland verwiesen wird. Alles in allem bestätigt der Beitrag, dass EU-Migrant:innen je nach Herkunftsregion mehr oder weniger frei sind, sich in der EU zu bewegen (Bruzelius, Reinprecht und Seeleib-Kaiser 2017), unterschiedlich »teilinkludiert« sind (Mezzadra und Neilson 2013) – und dass

gerade Migrant:innen aus (süd-)osteuropäischen Ländern rassifiziert werden und sich als »peripheral whiteness« in einer Semi-Peripherie mit abgestufter Zugehörigkeit zwischen Migrant:innen aus westeuropäischen Ländern und Drittstaatsangehörigen befinden (Safuta 2018). Dabei bleibt abschließend zu betonen, dass Migrant:innen über Handlungsmacht verfügen und Widerstand gegenüber Grenzziehungspraktiken und asymmetrischen Machtbeziehungen leisten können (siehe auch Ratzmann und Heindlmaier 2022; Yuval-Davis 2006).

Weiterführende Literatur

- Kramer, Dion, und Anita Heindlmaier. 2021. »Administering the Union Citizens in Need: Between Welfare State Bureaucracy and Migration Control.« *Journal of European Social Policy* 31 (4): 380–394.
- Ratzmann, Nora, und Anita Heindlmaier. 2022. »Welfare Mediators as Game Changers? Deconstructing Power Asymmetries Between EU Migrants and Welfare Administrators.« *Social Inclusion* 10 (1): 205–216.

Literaturverzeichnis

- Amelina, Anna. 2012. »Scaling Inequalities? Sociology of Space and of Social Boundaries in Studies on Migration and Social Inequalities.« In *Transnationale Vergesellschaftungen: Verhandlungen des 35. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Frankfurt a.M. 2010*, hg. von H.-G. Soeffner, 483–495. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Amelina, Anna, Emma Carmel, AnnRunfors und Elisabeth Scheibelhofer, Hg. 2020. *Boundaries of European Social Citizenship: EU Citizens' Transnational Social Security in Regulations, Discourses and Experiences*. London/New York: Routledge.
- Blauberger, Michael, Anita Heindlmaier und Carina Kobler. 2020. »Free Movement of Workers under Challenge: The Indexation of Family Benefits.« *Comparative European Politics* 18: 925–943.
- Blauberger, Michael, und Susanne K. Schmidt. 2014. »Welfare Migration? Free Movement of EU Citizens and Access to Social Benefits.« *Research & Politics* 1 (3): 1–7.

- Brubaker, Rogers. 1989. »Membership Without Citizenship: The Economic and Social Rights of Noncitizens.« In *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, hg. von Rogers Brubaker, 145–162. Lanham: University Press of America.
- Bruzelius, Cecilia, Constantin Reinprecht und Martin Seeleib-Kaiser. 2017. »Stratified Social Rights Limiting EU Citizenship.« *JCMS: Journal of Common Market Studies* 55 (6): 1239–1253.
- Carmel, Emma, und Regine Paul. 2013. »Complex Stratification.« *Regions and Cohesion* 3 (3): 56.
- Carmel, Emma, und Bozena Sojka. 2021. »Beyond Welfare Chauvinism and Deservingness: Rationales of Belonging as a Conceptual Framework for the Politics and Governance of Migrants' Rights.« *Journal of Social Policy* 50 (3): 645–667.
- Carstensen, Anne Lisa, Lisa-Marie Heimeshoff und Lisa Riedner. 2018. »Der Zwang zur Arbeit: Verwertungslogiken in den umkämpften Regimen der Anwerbe-, Flucht- und EU-Migration.« *Sozial.Geschichte Online* 23: 235–269.
- Castles, Stephen. 1995. »How Nation-States Respond to Immigration and Ethnic Diversity.« *Journal of Ethnic and Migration Studies* 21 (3): 293–308.
- Faist, Thomas. 2022. *Exit: Warum Menschen aufbrechen*. München: C.H. Beck.
- Felbo-Kolding, Jonas, Janine Leschke und Thees F. Spreckelsen. 2019. »A Division of Labour? Labour Market Segmentation by Region of Origin: The Case of Intra-EU Migrants in the UK, Germany and Denmark.« *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45 (15): 2820–2843.
- Heindlmaier, Anita. 2018. *Deep Europeanization? How EU Member States Administer Free Movement of Persons and Cross-Border Access to Social Benefits at the Street-Level*. Doktorarbeit, Universität Salzburg. ePLUS.
- Kramer, Dion, Jessica Sampson Thierry und Franca Van Hooren. 2018. »Responding to Free Movement: Quarantining Mobile Union Citizens in European Welfare States.« *Journal of European Public Policy* 25 (10): 1501–1521.
- Krings, Torben. 2022. *Die Transnationalisierung der Arbeitswelt am Beispiel von Erwerbsmobilität in der Europäischen Union*. Wiesbaden: Springer VS.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Manolova, Polina. 2021. »Inclusion through Irregularisation? Exploring the Politics and Realities of Internal Bordering in Managing Post-Crisis Labour Migration in the EU.« *Journal of Ethnic and Migration Studies*.

- Martinsen, Dorte Sindbjerg, Michael Blauberger, Anita Heindlmaier und Jessica Sampson Thierry. 2019. »Implementing European Case Law at the Bureaucratic Frontline: How Domestic Signalling Influences the Outcomes of EU Law.« *Public Administration* 97 (4): 814–828.
- Mezzadra, Sandro, und Brett Neilson. 2013. *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*. New York: Duke University Press.
- O'Brien, Charlotte. 2017. *Unity in Adversity: EU Citizenship, Social Justice and the Cautionary Tale of the UK*. Oxford: Hart Publishing.
- Ratzmann, Nora. 2019. *Caught Between the Local and the (Trans)National: EU Citizens at the Front-Line of German Welfare Policy*. Doktorarbeit, London School of Economics and Political Science.
- Ratzmann, Nora, und Anita Heindlmaier. 2022. »Welfare Mediators as Game Changers? Deconstructing Power Asymmetries Between EU Migrants and Welfare Administrators.« *Social Inclusion* 10 (1): 205–216.
- Safuta, Anna. 2018. »Fifty Shades of White.« *Tijdschrift voor Genderstudies* 21 (3): 217–231.
- Sainsbury, Diane. 2012. *Welfare States and Immigrant Rights: The Politics of Inclusion and Exclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Sampson Thierry, Jessica, und Dorte Sindbjerg Martinsen. 2018. »Lost in Translation: How Street-Level Bureaucrats Condition Union Solidarity.« *Journal of European Integration* 40 (6): 819–834.
- Scheibelhofer, Elisabeth. 2022. »Migrants' Experiences with Limited Access to Social Protection in a Framework of EU Post-National Policies.« *Social Inclusion* 10 (1): 164–173.
- Scheibelhofer, Elisabeth, und Clara Holzinger. 2018. »»Damn It, I Am a Miserable Eastern European in the Eyes of the Administrator: EU Migrants' Experiences with (Transnational) Social Security.« *Social Inclusion* 6 (3): 201–209.
- Schönherr, Daniel, Martina Zandonella und Harald Glaser. 2022. *Kolleginnen und Kollegen mit anderen Staatsangehörigkeiten als der österreichischen am Arbeitsmarkt – Zwischen Systemrelevanz und Exklusion: Erwerbssituation, Arbeitszufriedenheit und Diskriminierung in der Arbeit*. Wien: AK Wien.
- Shutes, Isabel, und Sarah Walker. 2018. »Gender and Free Movement: EU Migrant Women's Access to Residence and Social Rights in the U.K.« *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44 (1): 137–153.
- Titelbach, Gerlinde, Marcel Fink, Raphaela Hye und Katarina Valkova. 2018. *Beschäftigungsentwicklung von Inländer/inne/n und Ausländer/inne/n am öster-*

reichischen Arbeitsmarkt. Projektbericht des Instituts für Höhere Studien, Wien.

Wagner, Ines, und Lisa Berntsen. 2016. »Restricted Rights: Obstacles in Enforcing the Labour Rights of Mobile EU Workers in the German and Dutch Construction Sector.« *Transfer: European Review of Labour and Research* 22 (2): 193–206.

Yuval-Davis, Nira. 2006. »Belonging and the Politics of Belonging.« *Patterns of Prejudice* 40 (3): 197–214.

Wenn grenzüberschreitende Mobilität und Sprachkenntnisse den Zugang zu sozialer Sicherheit erschweren

Fallstudien aus Österreich

Clara Holzinger, Elisabeth Scheibelhofer und Anna-Katharina Draxl

1. Einleitung

In vielen europäischen Ländern wie auch Österreich sind rechte Diskurse einflussreich, die soziale Problemlagen rassifizierend¹ interpretieren und gesellschaftliche Krisenerscheinungen auf Migration zurückführen (vgl. Atzmüller, Décieux und Ferschli 2023a: 19–20, sowie Beiträge in Atzmüller, Décieux, Ferschli und Ferschli 2023b). Von daraus abgeleiteten expliziten Ausschlüssen von Sozialrechten sind insbesondere Drittstaatsangehörige betroffen – zusätzlich verschärft durch migrationskontrollpolitische Regelungen (siehe bspw. *Ataç* sowie *Ataç*, *Kirchhoff* und *Hensen* in diesem Band). Bürger:innen der Europäischen Union sind hingegen rechtlich privilegiert: Die EU wird häufig als Best-Practice-Beispiel in Bezug auf die transnationale Sicherung von sozialen Rechten gesehen (Dobbs und Levitt 2017; Faist 2017; Faist u.a. 2015; Levitt u.a. 2017), insbesondere in Hinblick auf den Grundsatz der Nichtdiskriminierung aufgrund von Nationalität (Favell 2016). Mobile EU-Bürger:innen haben – unter bestimmten Voraussetzungen – Anspruch auf Sozialleistungen, wenn sie in ein anderes EU-Land ziehen. Theoretisch können sie auch soziale Rechte »mitnehmen«, wenn sie etwa in einem EU-Land

1 Rassifizierung verstehen wir als gesellschaftliche Prozesse, die »Rasse« bzw. »Ethnizität« herstellen: Es wird dabei »einerseits eine Gruppe von Menschen mittels bestimmter Merkmale als natürliche Gruppe festgelegt und gleichzeitig die Natur dieser Gruppe im Verhältnis zur eigenen Gruppe formuliert« (Terkessidis 2018: 79). Siehe auch den Beitrag von *Barwick-Gross* in diesem Band.

berufstätig waren, dort in das soziale System eingezahlt haben und dann in ein anderes Land umziehen. So kann beispielsweise Arbeitslosengeld in Österreich bezogen werden, wenngleich die arbeitssuchende Person ihre Ansprüche auf diese Versicherungsleistung in einem anderen EU-Staat (bspw. Ungarn) erworben hat.

In der Praxis zeigt die Forschung jedoch auch für EU-Bürger:innen Ausschlüsse aufgrund rassistischer Strukturen, wohlfahrtschauvinistischer Tendenzen, ökonomischer Ressourcen und Erwerbsstatus (siehe Beiträge von *Barwick-Gross*, *Heindlmaier* sowie *Riedner* in diesem Band). Darüber hinausgehend haben empirische Studien sichtbar gemacht, dass auch Widersprüche zwischen rechtlichen Normen und grenzüberschreitenden Lebensrealitäten ebenso wie administrative Hürden der Nichtdiskriminierung von mobilen EU-Bürger:innen entgegenwirken (siehe bspw. *Holzinger 2020*; *Ratzmann 2022*; *Scheibelhofer und Holzinger 2018*; *Scheibelhofer, Holzinger und Regös 2020*; *Seeleib-Kaiser und Pennings 2018*). Von besonderer Bedeutung hierbei ist, dass die Verwaltung transnationaler sozialer Rechte auf mehreren Ebenen geschieht: Während Vorgaben der EU die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, Personen aus anderen EU-Ländern nicht zu benachteiligen, so ist die konkrete Organisation der sozialen Sicherheit nach wie vor auf die Umsetzung in und zwischen Nationalstaaten angewiesen – und auf einer weiteren, darunterliegenden Ebene sind nationale wohlfahrtsstaatliche Bürokratien mit der Umsetzung betraut (*Seeleib-Kaiser und Pennings 2018*).

In unserer eigenen mehrjährigen Forschung zu sozialstaatlichen Institutionen und den Erfahrungen von Personen aus zentral- und osteuropäischen EU-Mitgliedsländern (CEE), die in Österreich leben und/oder arbeiten, stellte sich die Umsetzung von sozialen Rechten oft als problematisch heraus. Als zentral erwies sich dabei, dass die europäische Sozialpolitik auf nationalen Wohlfahrtsstaaten aufbaut und diese Wohlfahrtsstaaten wiederum von Vorstellungen einer ›homogenen‹, also einheitlichen Nation geprägt sind. Auch in Österreich beeinflussen diese Annahmen von sprachlicher und sozialer Homogenität innerhalb der Staatsgrenzen die Art und Weise, wie soziale Rechte umgesetzt werden: Unsere empirischen Daten legen nahe, dass (zumeist unausgesprochene implizite) Normvorstellungen von Sesshaftigkeit und Einsprachigkeit zu Ausschlüssen führen, sowohl durch Sprachbarrieren als auch durch die fehlende Anerkennung transnationaler Lebensstile. Das vorliegen-

de Kapitel² widmet sich den von uns identifizierten Widersprüchen zwischen Normen und Lebensrealitäten von Migrant:innen sowie administrativen Hürden, die wir als Beispiel für indirekte Migrationskontrolle (siehe den Beitrag von *Ratzmann, Reiß* und *Bruzelius* in diesem Band) verstehen. Unser Fokus liegt dabei auf dem Fallbeispiel ungarischer Staatsbürger:innen, die in Österreich leben und arbeiten, und auf dem Zugang zu Leistungen des österreichischen Arbeitsmarktservice (AMS), das als zentrale arbeitsmarktpolitische Institution in Österreich u.a. für Vermittlung, Qualifizierung und finanzielle Unterstützungsleistungen zuständig ist.

Nach einer kurzen Vorstellung der Forschungsprojekte, in deren Rahmen die vorliegenden Analysen erarbeitet wurden, werden wir Migration von Ungarn nach Österreich in einen historischen und sozioökonomischen Kontext stellen. Danach beschreiben wir Schwierigkeiten beim Zugang zu (transnationalem) Sozialschutz und konzentrieren uns dabei aufgrund unseres Forschungsschwerpunkts auf den Zugang zu Leistungen des österreichischen Arbeitsmarktservice für Ungar:innen in Österreich. Wir präsentieren anhand zweier Beispiele, mit welchen Ausschlussmechanismen EU-Bürger:innen beim Zugang zu Sozialleistungen konfrontiert sein können: Zunächst gehen wir auf administrative Hürden sowie Widersprüchlichkeiten zwischen EU-Recht, nationalen Gesetzen und grenzüberschreitenden Lebensrealitäten von Arbeitnehmer:innen ein. Anschließend widmen wir uns sprachlichen Barrieren am österreichischen Arbeitsmarktservice.

2. Vorstellung der Forschungsprojekte

Empirisch basiert der Beitrag auf Ergebnissen dreier Forschungsprojekte: Das international vergleichende und interdisziplinäre Projekt TRANSWEL (*Mobile Welfare in a Transnational Europe 2015–2018*) untersuchte, wie mobile EU-Bürger:innen den (transnationalen) Zugang zu Sozialleistungen erleben und organisieren. Dies wurde von vier internationalen Forschungsteams am Beispiel von vier Länderpaaren (Ungarn/Österreich, Bulgarien/Deutschland,

2 Der vorliegende Beitrag enthält übersetzte und überarbeitete Passagen aus unseren bisherigen Publikationen zu transnationaler Sicherheit und Street-level Bureaucracy (Holzinger 2020; Regös, Holzinger und Scheibelhofer 2020; Scheibelhofer und Holzinger 2018; Scheibelhofer, Holzinger und Regös 2020). Zu unserer Forschungsgruppe siehe <https://inmi.univie.ac.at/>.

Estland/Schweden, Polen/Großbritannien) erforscht. Für den vorliegenden Beitrag stehen die Ergebnisse der Forschung zu in Österreich lebenden bzw. arbeitenden Ungar:innen im Fokus (Holzinger 2020; Regös, Holzinger und Scheibelhofer 2020; Scheibelhofer und Holzinger 2018; Scheibelhofer, Holzinger und Regös 2020).³

Die in dieser Studie festgestellten sprachlichen Hürden und Kommunikationsbarrieren beim Zugang zu Sozialleistungen (im Detail siehe Holzinger 2020) wurden im Nachfolgeprojekt AMIGS (Arbeitsvermittlung im Kontext migrationsbedingter sprachlicher Diversität 2019–2021) vertiefend erforscht. Dabei untersuchten wir am Beispiel des Arbeitsmarktservice (AMS) Wien den Umgang staatlicher Organisationen mit sprachlicher Diversität. Im Zentrum standen die Erfahrungen von AMS-Mitarbeiter:innen, die in ihrem Arbeitsalltag direkt mit Arbeitssuchenden interagieren.⁴

Das Forschungsprojekt DEMICO (Herstellung von Dequalifizierung bei EU-Migrant:innen 2021–2025) untersuchte die soziale Konstruktion des Phänomens »Dequalifizierung«⁵ unter formell hochqualifizierten Migrant:innen, die in Wien leben bzw. arbeiten. Im Rahmen eines qualitativen Panels wurden über einen Zeitraum von drei Jahren Interviews zu Erfahrungen bei der

-
- 3 Von den insgesamt 81 problemzentrierten Interviews wurden 25 mit ungarischen Migrant:innen und deren *significant others* (Familienmitglieder) sowie sechs Expert:inneninterviews mit Beamt:innen auf Führungsebene, politischen Entscheidungsträger:innen und Rechtsexpert:innen in Österreich geführt. Ergänzt wurden die Perspektiven aus den Interviews durch teilnehmende Beobachtungen in sozialstaatlichen Institutionen (Arbeitsmarktservice und Pensionsversicherungsanstalt), die im Rahmen von Terminen der Interviewpartner:innen durchgeführt wurden, zu denen die Forschenden diese begleiteten. Das auf Heterogenität abzielende Sample variiert hinsichtlich Beschäftigungsstatus (regulär/irregulär, temporär/dauerhaft), Bildungshintergrund, Alter, Gender und Familienstatus. Das Projekt wurde durch NORFACE via FWF-Kooperation (Austrian Science Fund, Projektnummer: I 2025-G16) gefördert, mehr Informationen unter <https://transwel.org/>.
- 4 Insgesamt wurden 24 Mitarbeiter:innen auf unterschiedlichen organisationalen Ebenen und in unterschiedlichen Geschäftsstellen interviewt. Zusätzlich wurden ethnografische Beobachtungen (Spradley 2009) in regionalen Geschäftsstellen sowie Artefaktanalysen (Lueger 2010) von Publikationen des AMS durchgeführt. Die Forschung wurde durch den Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank (Projektnummer: 18078) gefördert, mehr Informationen unter <https://inmi.univie.ac.at/>.
- 5 Unter »Dequalifizierung«/»deskilling« verstehen wir das Ausüben einer Beschäftigung, für die eine niedrigere Qualifikation vorausgesetzt wird als der höchste erworbene Bildungsabschluss der jeweiligen Person (vgl. Cardu 2005).

Arbeitssuche und am Arbeitsmarkt durchgeführt. Im Fokus standen dabei mobile Bürger:innen aus CEE-Staaten, die im Zuge der EU-Erweiterungen 2004 und 2007 der EU beitraten.⁶

Alle drei Projekte verfolgen einen qualitativ-interpretativen Forschungsansatz.

3. Ungarische Staatsbürger:innen in Österreich

Migrationsbewegungen zwischen den Nachbarländern Ungarn und Österreich haben eine lange Geschichte und sind u.a. vor dem Hintergrund des Habsburgerreiches und der Österreichisch-Ungarischen Doppelmonarchie zu sehen. In der jüngeren Vergangenheit war zahlenmäßig die Migrationsrichtung von Ungarn nach Österreich bedeutsamer. Wichtige Daten sind die ungarische Revolution von 1956, als viele Ungar:innen nach Österreich flohen, sowie ein halbes Jahrhundert später der EU-Beitritt Ungarns und die Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes für Ungar:innen im Jahr 2011. Im Jahr 2022 lebten insgesamt 94.411 ungarische Staatsangehörige in Österreich (im Vergleich zu 14.151 im Jahr 2004 und 25.627 im Jahr 2011) und stellten somit die viertgrößte Migrationsgruppe aus der EU (Statistik Austria, 2022) und die größte Gruppe aus einem nicht-deutschsprachigen Land am österreichischen Arbeitsmarkt dar (Amis 2022).

Die Migration von Ungarn nach Österreich muss vor dem Hintergrund von Diskriminierung von EU-Migrant:innen aus östlichen Mitgliedstaaten (Beitritt 2004 und 2007) am Arbeitsmarkt (Leschke und Weiss 2023) sowie auch erheblichen sozioökonomischen Ungleichheiten gesehen werden. Zwischen den benachbarten EU-Staaten existieren beträchtliche Einkommensunterschiede: Das Durchschnittsgehalt in Österreich beträgt ein Vielfaches des ungarischen (48.317 Euro gegenüber 12.618 Euro durchschnittlicher vollzeitäquivalenter Bruttolohn im Jahr 2021) (Eurostat 2022). Mobilität und Migrationsmuster

6 In der ersten Interviewwelle wurden 31 Personen, in der zweiten elf und in der dritten sieben Personen befragt. Ergänzt werden die Daten durch Interviews mit Mitarbeiter:innen verschiedener Institutionen, die in ihrem Berufsalltag mit Dequalifizierung in Berührung kommen. Das Projekt wurde vom Austrian Science Fund (FWF) (Projektnummer: P33633-G) gefördert, mehr Informationen unter <https://demico.univie.ac.at/de/>.

sind in der Grenzregion komplex und vielfältig: Einmalige Migration, zirkuläre Migrationsformen, saisonale Migration und grenzüberschreitendes Pendeln (z.B. auf Tages-, Wochen- oder Monatsbasis) existieren nebeneinander. Beobachtbar ist dabei ein erhebliches Ost-West-Gefälle: Die meisten Ungar:innen arbeiten und leben in den östlichen Bundesländern Österreichs, wo die Hauptstadt Wien nur eine Stunde von der ungarischen Grenze entfernt liegt (Amis 2022). Wenig verwunderlich vor diesem Hintergrund ist die weite Verbreitung von grenzüberschreitenden Lebensstilen, die wir auch in unseren Interview-Samples beobachten konnten: Die große Mehrheit der Personen, die wir im Rahmen der Projekte TRANSWEL und DEMICO interviewten, war sehr mobil und hatte enge familiäre, soziale und/oder berufliche Bindungen in mehr als einem Land etabliert.

Als EU-Bürger:innen steht es Ungar:innen aufgrund des europäischen Grundsatzes der Freizügigkeit zu, in Österreich ohne Beantragung einer Arbeitserlaubnis zu arbeiten bzw. nach Arbeit zu suchen und zu wohnen. Hinsichtlich des Zugangs zu Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Sozialleistungen sind sie prinzipiell österreichischen Staatsbürger:innen gleichgestellt. Der rechtliche Rahmen zur Förderung der sozialen Sicherheit von EU-Bürger:innen selbst ist komplex und hat sich im Laufe der Zeit durch verschiedene Gerichtsentscheidungen verändert (siehe hierzu den Beitrag von *Heindlmaier* in diesem Band, sowie *Blauberger und Schmidt 2014*; *Carmel, Cerami und Papadopoulos 2011*; *Heindlmaier und Blauberger 2017*).

4. Exklusionserfahrungen beim Zugang zu (transnationaler) sozialer Sicherheit

Unsere internationale Forschung im Rahmen des Projektes TRANSWEL zeigte für alle untersuchten Länderpaare eine Diskrepanz zwischen der theoretischen Gleichberechtigung und den tatsächlichen Erfahrungen von mobilen EU-Bürger:innen in der Praxis. Dieser Widerspruch wurde in den über 80 Interviews mit Migrant:innen deutlich. Von denjenigen, die versucht hatten, Zugang zu sozialer Sicherheit in den Bereichen Familienleistungen, Arbeitslosigkeit, Pensionsversicherung oder Gesundheit zu erhalten, berichteten die meisten von Schwierigkeiten, verlässliche Informationen bezüglich ihrer Rechte und der Antragsmöglichkeiten zu erhalten und sich erfolgreich im Labyrinth der Sozialsysteme zurechtzufinden. Für die von uns untersuchte Gruppe (Bürger:innen aus Mitgliedstaaten, die im Zuge der »Osterweiterung«

der EU beitraten) zeigen unsere Analysen, dass Ungleichheiten beim Zugang zu sozialer Sicherheit bestehen.

In den vier untersuchten Aufnahmeländern (siehe Abschnitt 2) zeigten sich unterschiedliche Formen der sozialen Ausgrenzung u.a. auch weil sich ihre Wohlfahrtssysteme und deren Geschichte unterscheiden. In Bezug auf Österreich/Ungarn waren zudem die geografische Nähe und die sozioökonomischen Ungleichheiten zwischen den beiden Ländern von entscheidender Bedeutung, um Migrationspraktiken und den Zugang zu (transnationaler) sozialer Sicherheit zu verstehen. Die meisten Hindernisse waren hier auf Verwaltungsebene zu finden (Carmel, Sojka und Papiez 2016): Der Zugang zu sozialen Rechten für EU-Bürger:innen wird in Österreich oft durch Unklarheiten in der Praxis sowie vielfältige und komplexe Aufenthaltsanforderungen behindert oder erschwert⁷.

In unseren Interviews zeigte sich wiederholt, dass es ein hohes Ausmaß an eigenständiger Anstrengung bedarf, um Informationen in Bezug auf Bürokratie und sozialstaatliche Institutionen bzw. Leistungen zu erhalten. Unsere Forschung bestätigt bisherige Befunde, dass Menschen in der Regel mit wenig bis gar keinem Wissen über die Wohlfahrtssysteme der jeweiligen Länder ankommen (Ehata und Seeleib-Kaiser 2017). Die von uns geführten Interviews verdeutlichen, wie mühsam es ist, sich in den Labyrinthen der transnationalen Sozialsysteme zurechtzufinden. Das gilt selbst für jene Migrant:innen, die viel Zeit und Mühe aufwenden, um sich angemessene Informationen zu beschaffen. Etliche unserer Interviewpartner:innen berichteten, sich mit der Komplexität der Vorschriften allein gelassen zu fühlen. Bei dem Versuch, die komplexen Regelungen und bürokratischen Wege zu verstehen, erwiesen sich Schwierigkeiten bei der Informationsbeschaffung als zentral. Neben der Tatsache, dass relevante Informationen oft schwer zugänglich oder öffentlich gar nicht verfügbar sind, spielten sprachliche Barrieren hier eine entscheidende Rolle.

Dazu kommt, dass Mitarbeitende in wohlfahrtsstaatlichen Institutionen in einem bürokratisch und rechtlich hochkomplexen Rahmen arbeiten und ei-

7 In Österreich ist die wichtigste Säule des Wohlfahrtssystems die Sozialversicherung. Das Versicherungssystem ist für alle Arbeitnehmer:innen, deren Gehalt über einer bestimmten Grenze liegt, verpflichtend und wird hauptsächlich durch Beiträge finanziert, die von Arbeitnehmer:innen und Arbeitgeber:innen nach einem einkommensabhängigen Beitragssatz entrichtet werden. Für die Administration der Arbeitslosenversicherung ist das österreichische Arbeitsmarktservice (AMS) zuständig.

nen großen Ermessensspielraum haben: Dies führte in unserer Forschung oft dazu, dass einzelne Migrant:innen große Unsicherheiten hinsichtlich ihrer sozialen Rechte erfuhren. Konkret erlebten die von uns interviewten Migrant:innen immer wieder Ausgrenzung aufgrund von transnationalen Lebensstilen und Probleme bei der Informationsbeschaffung, um sich in den komplexen bürokratischen Labyrinthen zurechtzufinden – wobei sprachliche Barrieren sowohl bei der Einforderung von Rechten als auch bei der Informationsbeschaffung von großer Bedeutung waren. Im Folgenden werden wir anhand dieser Beispiele – der Exklusion aufgrund transnationaler Lebensstile und der Exklusion aufgrund sprachlicher Barrieren – aufzeigen, welchen (administrativen) Hürden mobile EU-Bürger:innen begegnen, aber auch, welche rechtlichen Ausschlussmechanismen wirksam werden.

4.1 Transnationaler Lebensstil als Nachteil

EU-Verordnungen und nationale Gesetze berücksichtigen die Vielfalt transnationaler Lebensstile noch ungenügend – mit weitreichenden Konsequenzen für etliche der von uns interviewten mobilen EU-Bürger:innen. Die überwiegende Mehrheit unserer Teilnehmenden aus den Forschungsprojekten TRANSWEL und DEMICO repräsentieren eine große Vielfalt an Mobilitätsmustern und transnationalen Lebensstilen: Sie sind sehr mobil, haben enge familiäre sowie soziale Bindungen und/oder Wohnsitze in mehr als einem Land und reisen regelmäßig zwischen diesen hin und her. Unsere Daten deuten daraufhin, dass die derzeitigen Regelungen in Bezug auf soziale Sicherheit problematisch sind, weil große wirtschaftliche Ungleichheiten zwischen den Ländern existieren und bestimmte grenzüberschreitende Migrant:innen benachteiligen. Wie wir beobachtet haben, handelten die Mitarbeitenden in sozialstaatlichen Behörden in den wirtschaftlich bessergestellten Aufnahmeländern oft im Sinne eines vermeintlichen nationalen Interesses: Sie be- oder verhinderten den Zugang von Migrant:innen zu Sozialleistungen, indem sie die Zuständigkeit für ihren Fall ablehnten. In allen vier untersuchten Länderpaaren berichteten Migrant:innen von Schwierigkeiten, die damit zusammenhingen, dass laut EU-Recht für die Gewährung von Sozialleistungen *ein* zuständiger Mitgliedstaat bestimmt werden muss. Dies kann entweder der Beschäftigungs- oder der Wohnsitzstaat sein. Die Bestimmung des Wohnsitzes beruht auf der Feststellung des »Mittelpunkts der Lebensinteressen« der betroffenen Person, was gerade im Kontext transnationaler Lebensstile nicht immer ein eindeutiges Unterfangen darstellt. Denn der »Mittelpunkt

der Lebensinteressen« wird anhand verschiedener Kriterien definiert. Dazu zählen unter anderem die Fragen, wo sich Familienangehörige aufhalten, wo die Hauptwohnung liegt, wo geschäftliche Interessen und/oder Freizeitaktivitäten verfolgt werden (Europäischer Rat [EG 987/2009], 2009, Artikel 11) – allesamt Gegebenheiten, die nicht immer innerhalb der Grenzen eines einzigen Nationalstaates angesiedelt sind.

Im internationalen Vergleich wurde die Spannung zwischen der diesen Prinzipien zugrundeliegenden Logik der Sesshaftigkeit und den gelebten transnationalen Erfahrungen in der von uns beforschten Grenzregion Österreich/Ungarn besonders deutlich. Da das Pendeln in dieser Region sehr häufig gelebte Realität ist, hatten viele unserer Interviewpartner:innen insbesondere beim Zugang zum Arbeitslosengeld Schwierigkeiten, weil sie vom österreichischen Arbeitsmarktservice⁸ als »Grenzgänger:innen« eingestuft wurden. Gemäß der europäischen Verordnung EG 883/2004, Artikel 1(f), ist ein:e »Grenzgänger:in« eine Person, die in einem Mitgliedstaat arbeitet und in einem anderen Mitgliedstaat wohnt, in den sie mindestens einmal pro Woche zurückkehrt. Während für die Zahlung von Arbeitslosengeld in der Regel das Beschäftigungsland zuständig ist, so ist es bei »Grenzgänger:innen« das Wohnsitzland (also das Land, in dem die Behörden den »Mittelpunkt der Lebensinteressen« verorten). Für unsere Interviewpartner:innen bedeutete die Einstufung als »Grenzgänger:innen«, dass sie in den Zuständigkeitsbereich Ungarns fielen, was für sie mit Konsequenzen in Bezug auf Sozialleistungen verbunden ist.

Der Status des/der »Grenzgängers/Grenzgängerin« stellt vor dem Hintergrund großer ökonomischer Unterschiede zwischen Mitgliedstaaten einen bedeutenden Nachteil für Migrant:innen aus vielen CEE-Ländern dar, die ein mobiles, transnationales Leben führen. Obwohl sie in Österreich in die Arbeitslosenversicherung einbezahlt haben, verlieren sie durch diese Kategorisierung den Anspruch auf Bezug des österreichischen Arbeitslosengeldes – und müssen sich stattdessen in Ungarn arbeitslos melden und dort das (weitaus niedrigere) Pendant beantragen. Vor dem Hintergrund der sozio-ökonomischen Asymmetrien zwischen den Mitgliedstaaten ist also die Frage nach dem für Sozialleistungen zuständigen Staat von entscheidender Bedeutung: Sie hat konkrete Auswirkungen auf individuelle Lebensbedingungen,

8 Das AMS ist in Österreich für die Geltendmachung von Ansprüchen aus der Arbeitslosenversicherung zuständig.

da erhebliche Unterschiede bei der Gewährung von Sozialleistungen bestehen – und diese wiederum (transnationale) soziale Ungleichheiten stark beeinflussen. Während also diese gesetzliche Regelung vor dem Hintergrund ökonomischer Ungleichheiten zwischen Ländern generell als problematisch kritisiert werden kann, stellt sich zusätzlich im Einzelfall immer die Frage, wer von der zuständigen Institution als »Grenzgänger:in« eingestuft wird. Hier kommt konkreten institutionellen Umsetzungsrichtlinien ebenso wie dem Ermessensspielraum von Sachbearbeiter:innen eine entscheidende Rolle zu. Unsere Daten zeigen beispielhaft, wie allgemeine Gesetze immer auf komplexe Einzelfälle angewendet werden müssen – und dass dieser Prozess immer auch eine Aushandlung zwischen den beteiligten Personen (bspw. AMS-Mitarbeiter:innen und Migrant:innen) in einem konkreten rechtlichen und institutionellen Rahmen ist.

Im Zuge unserer Feldforschung konnten wir beobachten, dass Antragsteller:innen aus Ungarn zunehmend genauer vom AMS geprüft wurden. Sie mussten sich oft gegen den Generalverdacht wehren, ihren »Mittelpunkt der Lebensinteressen« in Ungarn zu haben (und somit als »Grenzgänger:innen« kategorisiert zu werden). 2016 wurde ein standardisiertes Formular zur Ermittlung der Zuständigkeit des AMS eingeführt (»Feststellung der Grenzgängereigenschaft«). Obwohl nicht explizit erwähnt, entsprechen die darin enthaltenen Fragen den Kriterien, die in den europäischen Verordnungen zur Koordinierung der sozialen Sicherheit (Europäischer Rat [EG 987/2009], 2009, Artikel 11; siehe auch Carmel, Sojka und Papiez 2016) genannt werden, um den »Mittelpunkt der Lebensinteressen« – und damit den für Sozialdienstleistungen zuständigen Mitgliedstaat – zu ermitteln. Die Einführung dieses Fragebogens wurde den Antragsteller:innen weder auf Websites noch anderweitig angekündigt und führte daher bei einigen unserer Interviewpartner:innen (die mitunter in der Vergangenheit bereits wiederholt Leistungen aus der österreichischen Arbeitslosenversicherung bezogen hatten) zu einem Gefühl der Willkür und Diskriminierung.

Generell konnten wir empirisch eine deutliche Diskrepanz zwischen den gesetzlichen Grundlagen, den Organisationslogiken der sozialen Sicherheit auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene sowie dem erwarteten und gelebten grenzüberschreitenden Sozialschutz identifizieren. Viele unserer ungarischen Interviewpartner:innen bezogen sich explizit auf das erwähnte Formular und die beharrlichen Fragen von AMS-Mitarbeiter:innen nach ihren Mobilitätsmustern und familiären Bindungen. Einige bezeichneten diese neuen Anforderungen als irritierend oder sogar demütigend. Sie emp-

fanden es als ungerecht, dass ein transnationaler Lebensstil mit mehreren Wohnsitzen und wöchentlichem Pendeln aufgrund grenzüberschreitender Familienkonstellationen ein Ausschlusskriterium aus dem österreichischen Sozialstaat darstellen kann. EU-Verordnungen und ihre Umsetzung in der Praxis werden dementsprechend den Sozialschutzbedürfnissen dieser mobilen EU-Bürger:innen nicht gerecht. Auch aus der Komplementärperspektive von AMS-Mitarbeiter:innen wird diese Einschätzung mitunter geteilt. So berichtete beispielsweise eine im Rahmen von AMIGS interviewte Beraterin, dass insbesondere ungarischsprachige Kolleg:innen es als äußerst belastend empfänden, ungarische Klient:innen aufgrund der Grenzgänger-Regelung abweisen zu müssen – und mitunter deswegen gar in der Pause in Tränen ausbrächen.

Auch die Strukturen des Arbeitsmarktes und allgemein übliche wirtschaftliche Praktiken in bestimmten Sektoren tragen zu Problemen der Ausgrenzung aufgrund transnationaler Lebensweisen bei. In Österreich ist es beispielsweise Usus, dass Bauarbeiter:innen (ein Sektor mit einer hohen Beschäftigungsquote von Ungar:innen) in der Wintersaison für einige Monate entlassen werden und für diese Zeitdauer Arbeitslosengeld beziehen. Für diejenigen, deren Familien in einer anderen österreichischen Region wohnen, führt diese Praxis nicht zu Problemen beim Leistungsbezug. Wenn jedoch Ungar:innen die gleiche Zeit und die gleiche Distanz zurücklegen, um bei ihren Familien zu sein, dabei jedoch Staatsgrenzen überschreiten, so kann dies zum Verlust des größten Teils ihrer Arbeitslosenunterstützung führen, da die Zahlungen während Aufenthaltes außerhalb von Österreich ausgesetzt werden. Dieses Beispiel veranschaulicht die Diskriminierung transnationaler mobiler EU-Bürger:innen beim Zugang zu sozialer Sicherheit – und verdeutlicht zugleich das Spannungsverhältnis zwischen einer großen Vielfalt transnationaler Lebensstile und dem Ideal von Sesshaftigkeit, das nationalen Politiken zugrunde liegt. Die Probleme, die mit der Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates durch die Festlegung eines einzigen »Mittelpunkts der Lebensinteressen« einhergehen, sind folglich vielfältig. EU-Bürger:innen fühlen sich auf den Prüfstand gestellt, wenn sie ihre Ansprüche geltend machen wollen. Transnationale Lebensstile sind jedoch für viele Menschen (vor allem in Grenzregionen) gelebte Realität. Vor allem für Personen, die an transnationalen Familienkonstellationen beteiligt sind, endet somit die Gleichbehandlung innerhalb der EU an den Binnengrenzen.

4.2 Sprachliche Barrieren beim Einfordern von Sozialrechten

Ein weiterer wichtiger Punkt, der sich in unserer empirischen Forschung als folgenreich für den Zugang zu Sozialleistungen erwies, ist die traditionell einsprachig deutsche Organisation sozialstaatlicher Institutionen in Österreich, die bisher auch kaum thematisiert oder kritisch hinterfragt wird.

Unsere Forschungsergebnisse zeigen jedoch auch, dass Sprachbarrieren über Probleme bei der Informationsbeschaffung hinausgehen und generell die Handlungsfähigkeit beim Zugang zu Sozialleistungen entscheidend beeinflussen. Wir sehen Sprachbarrieren dabei nicht als a priori gegeben an, sondern verstehen sie als sozial konstruiert und wandelbar. Die Art und Weise, wie sozialstaatliche Institutionen mit sprachlicher Vielfalt umgehen, welche sprachbezogenen Regelungen gelten und welche Hilfestellungen vorhanden sind, prägen die Möglichkeiten von Migrant:innen – und damit die Durchsetzung sozialer Rechte – entscheidend.

Mit Fokus auf das österreichische Arbeitsmarktservice konnten wir in unseren empirischen Daten eine Reihe von sprachlichen Hürden identifizieren, die sowohl von Mitarbeiter:innen als auch von Migrant:innen beschrieben wurden. Beide Seiten berichteten von Situationen, in denen sie Informationen nicht verstehen oder sich selbst nicht verständlich machen konnten. AMS-Mitarbeiter:innen gaben häufig an, dass sie eigentlich mehr Unterstützung benötigten, als ihnen zur Verfügung stünde (z.B. Dolmetscher:innen oder mehrsprachiges Informationsmaterial), um bei sprachlichen Verständigungsschwierigkeiten gut kommunizieren und relevante Informationen vermitteln zu können. Interviewte Migrant:innen wiesen außerdem darauf hin, dass es für sie schwierig sei, sich über ihre rechtlichen Ansprüche auf Sozialleistungen zu informieren und diese auch einzufordern. Insbesondere schriftliche Informationen wurden als rar beschrieben. Die wenigen verfügbaren schriftlichen Informationen waren zudem meist in sehr komplexer, juristischer Sprache verfasst – was ihre Zugänglichkeit zusätzlich erschwerte, da sie sehr hohe, bildungssprachliche Deutschkenntnisse voraussetzen. In einigen untersuchten Fällen beruhten Entscheidungen des AMS, die für die Antragsteller:innen nachteilig waren (vorrangig Ablehnungen von Anträgen auf Arbeitslosengeld), auf sprachlichen Missverständnissen. Unsere Interviewpartner:innen berichteten, Fragen missverstanden und/oder sich falsch ausgedrückt zu haben. Beispielsweise wurden die Anträge auf Arbeitslosengeld von zwei unserer Interviewpartner:innen erstinstanzlich abgelehnt, weil sie als »Grenzgänger:innen« eingestuft wurden und das AMS deshalb

(wie im vorherigen Kapitel beschrieben) die Zuständigkeit für Leistungszahlungen abwies. Kritisch war in diesem Zusammenhang der oben erwähnte Fragebogen zur Ermittlung der Zuständigkeit des AMS. Dieser wurde den Antragsteller:innen bei ihren Terminen am AMS ausgehändigt – ohne dass seine Funktion erklärt wurde. Sowohl von unseren Interviewpartner:innen als auch von uns Forschenden wurde der Fragebogen aufgrund irreführender und mehrdeutiger Formulierungen als äußerst anfällig für Missverständnisse eingeschätzt – mit potenziell weitreichenden negativen Konsequenzen für die Antragsteller:innen. Nur durch Einsatz von erheblichen individuellen Ressourcen wie Zeit, Geld, sozialen Kontakten und in einem Fall sogar juristischem Beistand konnten die Antragsteller:innen in beiden Fällen die erstinstanzliche Entscheidung bekämpfen und ihre sozialen Rechte durchsetzen. Sprache (insbesondere die komplexen juristischen Formulierungen in der schriftlichen Kommunikation mit dem AMS) spielte dabei eine entscheidende Rolle, da unsere Interviewpartner:innen mitunter Probleme hatten, die Gründe für den negativen Bescheid zu verstehen – was eine Anfechtung zusätzlich erschwerte.

Zusätzlich wurden in unseren Daten »symbolische Barrieren« erkennbar, die den Zugang zu Leistungen einschränken. In den Interviews berichteten sowohl AMS-Mitarbeiter:innen als auch Migrant:innen, dass Deutschkenntnisse (ohne rechtliche Grundlage) mitunter symbolisches Ein- bzw. Ausschlusskriterium waren: Einige AMS-Mitarbeiter:innen stellten Deutschkenntnisse als implizite Voraussetzung für den Zugang zu Leistungen des AMS dar. Wenngleich das immer wieder präsenste Beharren auf die Amtssprache Deutsch meist mit pragmatischen Gründen und fehlenden Ressourcen (etwa für Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen) begründet wird, so finden sich in den Interviews mit Mitarbeiter:innen auch Argumente, die den Ausschluss derjenigen rechtfertigen, die (vermeintlich) nicht Teil der (sprachlichen) nationalen Gemeinschaft sind: Wer die Amtssprache Deutsch nicht ausreichend beherrsche, so kann dieses Argument zusammengefasst werden, der habe auch keinen Anspruch auf Leistungen des AMS. Auch von uns interviewte Migrant:innen berichten von solchen »symbolischen Barrieren«: Ein von uns interviewter ungarischer Antragsteller etwa berichtete, dass eine Mitarbeiterin am Empfang ihn ohne Überprüfung seiner Ansprüche an die ungarischen Behörden verwiesen habe – was unser Interviewpartner auf seine spärlichen Deutschkenntnisse zurückführte. Wir können auch diese Abweisung mit der Logik nationaler Schließung und symbolischer Sprachbarrieren deuten: Wer ungenügend Deutsch spricht, so die zugrundeliegende Annahme,

der könne seinen »Mittelpunkt der Lebensinteressen« nicht in Österreich haben – weshalb (auf Grundlage der »Grenzgänger:innen«-Regelung) auch das österreichische Arbeitsmarktservice nicht für seine Ansprüche auf Arbeitslosengeld zuständig sein könne. Erst mithilfe einer deutschsprachigen Verwandten konnte der besagte Interviewpartner beim AMS vorsprechen und einen (letztendlich erfolgreichen) Antrag auf Arbeitslosengeld stellen. Während diese geschilderte Erfahrung einen Extremfall in unseren Daten darstellt, so erwiesen sich Deutschkenntnisse in unserem Forschungskontext generell als äußerst wichtig, um soziale Rechte durchzusetzen. So berichtete eine andere Interviewpartnerin, die in Österreich studiert und mehrere Jahre gearbeitet hatte, dass sie bei ihrer Arbeitslosenmeldung den starken Eindruck hatte, die AMS-Beraterin suggerierte mit ihren Fragen, dass der »Mittelpunkt ihrer Lebensinteressen« doch eigentlich in Ungarn und nicht in Österreich liege. Unsere Interviewpartnerin, die sehr gut Deutsch spricht, wehrte sich wortgewandt und wiederholt gegen diese augenscheinlichen Versuche der Kategorisierung als »Grenzgänger:in«. Ihr Fall veranschaulicht, wie notwendig mitunter eine sehr hohe Sprachkompetenz ist, um rechtliche Ansprüche auf Sozialleistungen durchsetzen zu können.

Rein rechtlich gesehen ist auf Basis des Bundesverfassungsgesetzes (Absatz 8) Deutsch die Amtssprache in Österreich⁹. Das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz sieht vor, dass bei Ermittlungsverfahren Dolmetscher:innen beigezogen werden müssen, wenn »eine Partei oder eine zu vernehmende Person der deutschen Sprache nicht hinreichend kundig« ist (§ 39). Das AMS hat folglich im hoheitlichen Bereich (z.B. bei Geltendmachung von Leistungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz) für Dolmetsch/Übersetzung zu sorgen (AMS und Gleichbehandlungsanwaltschaft Österreich 2017). Als teilstaatliche Organisation bietet das AMS jedoch Unterstützungen bei Arbeitslosmeldung und Arbeitssuche an, die nicht in den hoheitlichen Bereich fallen – und für die es prinzipiell keinen Anspruch auf Dolmetsch oder Übersetzung gibt. In einem öffentlich verfügbaren Leitfaden für AMS-Berater:innen (AMS und Gleichbehandlungsanwaltschaft Österreich 2017) findet sich die Empfehlung, Klient:innen mit wenigen oder keinen Deutschkenntnissen auch in nicht-hoheitlichen Bereichen sprachlich entgegenzukommen und bspw. Video-Dolmetschdienste zu nutzen (die allerdings in der Praxis

9 In einigen Regionen gelten zusätzlich die Minderheitensprachen Kroatisch, Slowenisch und Ungarisch als Amtssprachen.

selten verfügbar sind und von keiner bzw. keinem unserer Interviewpartner:innen verwendet wurden). Unsere empirischen Forschungsergebnisse zeigen jedoch, dass das AMS die Zuständigkeit für Kommunikationsprobleme häufig verneint und stattdessen Verständigungssicherung implizit als Verantwortung von Migrant:innen darstellt. Deutlich wird dies bei einer Analyse des einzigen mehrsprachigen Dokuments, das mehrere Interviewpartner:innen beschrieben und das einige uns auch aushändigten: Mit dem Hinweis, dass eine Beratung aufgrund unzureichender Deutschkenntnisse nicht möglich sei, werden darin die Antragsteller:innen in mehreren Sprachen aufgefordert, zum nächsten Termin eine:n (Laien-)Dolmetscher:in mitzubringen.

Generell konstatierten wir in unserer Forschung am AMS eine Vernachlässigung von Fragen des ungleichen Zugangs zu sprachvermittelten Ressourcen (einschließlich Dienstleistungen und finanziellen Leistungen). Es sind vor allem Einzelpersonen (nämlich Mitarbeiter:innen und Migrant:innen), die Lösungsstrategien für auftretende Kommunikationsprobleme entwickeln müssen. Unter den Bedingungen begrenzter finanzieller Ressourcen und neoliberaler Umstrukturierungen im öffentlichen Sektor nahmen die von uns interviewten Mitarbeiter:innen allgemein einen hohen Druck in Bezug auf zeitliche, finanzielle und personelle Ressourcen sowie rechtliche Komplexität und Bürokratisierung wahr. Angesichts fehlender einheitlicher und klarer institutioneller Richtlinien und Hilfestellungen in Bezug auf den Umgang mit (migrationsbedingter) sprachlicher Diversität bedeuten Kommunikationsprobleme mit Klient:innen eine zusätzliche Arbeitsbelastung. Unsere Analysen legen nahe, dass Sprachbarrieren so in dem spezifischen institutionellen Arbeitskontext am AMS verschärft oder gar geschaffen werden. Vor allem die starren Zeitvorgaben (standardisierte kurze Intervalle von 10 bis 20 Minuten pro Klient:in) und der Mangel an schriftlichen Informationen machen sprachliche Vielfalt zu einem potenziellen Problem. Mehrsprachigkeit und Sprachbarrieren sind gerade im Kontext der EU von besonderer Bedeutung: Hier zeigt sich ein Spannungsfeld zwischen einem Ideal der Mehrsprachigkeit und der vorrangig einsprachigen Organisation von nationalen Institutionen. Insbesondere die oben beschriebenen »symbolischen« Barrieren zeigen deutlich, dass Linguizismus¹⁰ den Zugang zu sozialen Rechten behindern kann.

10 Linguizismus verstehen wir als Sammelbegriff, der das gesamte Spektrum sprachlicher Diskriminierung umfasst (u.a. in Zusammenhang mit Rassifizierungen oder sozialer Klasse) (vgl. Nguyen und Hajek 2022, siehe auch Dirim und Pokitsch 2018).

5. Schlussbetrachtung

Mobilität und Diversität sind in politischen und medialen Diskursen weitverbreitete – oft auch positiv konnotierte – Schlagworte. Damit einhergehende Benachteiligungen bleiben häufig unzureichend thematisiert, wenngleich sie – wie in diesem Kapitel ausgeführt – auch beim Zugang zu sozialen Rechten empirisch beobachtbar sind. Wie wir gezeigt haben, erleben mobile EU-Bürger:innen aus CEE-Ländern in Österreich Diskriminierung beim Zugang zu sozialen Rechten. Die von uns identifizierten zugrundeliegenden Exklusionsmechanismen beruhen auf Annahmen von nationaler (sprachlicher) Homogenität und Immobilität, welche die europäische soziale Sicherung auf rechtlicher, normativer und praktischer Ebene prägen. Insbesondere in Hinblick auf Sprache wurde deutlich, wie eng administrative Hürden mit rassistischen Strukturen verwoben sind (siehe dazu ausführlicher Holzinger und Draxl 2024).

Durch unseren Forschungsfokus haben wir uns in diesem Beitrag auf den Zugang zu Arbeitslosenleistungen konzentriert und Migrant:innen aus Ungarn ins Zentrum gestellt, die in Österreich leben und/oder arbeiten. Wichtig zu erwähnen ist jedoch, dass auch in anderen Bereichen und von Interviewpartner:innen aus anderen Mitgliedsländern Schwierigkeiten festgestellt wurden. Betonen möchten wir daher die Wichtigkeit, bei der Analyse von Sozialpolitik nicht nur rechtliche Regelungen, sondern auch Normen und konkrete Mechanismen der Umsetzung in wohlfahrtsstaatlichen Institutionen in den Blick zu nehmen (Carmel 2013; Marshall 1977; Soysal 2012).

Weiterführende Literatur

- Amelina, Anna, Carmel, Emma, Runfors, Ann, und Scheibelhofer, Elisabeth. (Hg.). 2020. *Boundaries of European Social Citizenship: EU Citizens' Transnational Social Security in Regulations, Discourses and Experiences*. London: Routledge.
- Holzinger, Clara, und Draxl, Anna-Katharina. 2024. »Ein rassistuskritischer Blick auf sprachbezogene Diskriminierung beim Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und am Arbeitsmarkt.« *Momentum Quarterly* 13 (1): 16–32.

Literaturverzeichnis

- Amis. 2022. »Online-Datenbankabfrage von Arbeitsmarktinformationen: Unselbstständig Beschäftigte nach Nationalität.« Zugriff am 30. Januar 2023. <https://www.dnet.at/amis>.
- AMS und Gleichbehandlungsanwaltschaft Österreich. 2017. *Vielfalt und Respekt in der AMS-Beratung*.
- Atzmüller, Roland, Décieux, Fabienne, und Ferschli, Benjamin. 2023a. »Ambivalenzen und Widersprüche der Sozialpolitik in gesellschaftlichen Transformationsprozessen.« In *Ambivalenzen in der Transformation von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat: Soziale Arbeit, Care, Rechtspopulismus und Migration*, hg. v. Roland Atzmüller, Fabienne Décieux und Benjamin Ferschli, 8–32. 1. Aufl. Weinheim: Beltz Juventa.
- Atzmüller, Roland, Décieux, Fabienne, und Ferschli, Benjamin. 2023b. *Ambivalenzen in der Transformation von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat: Soziale Arbeit, Care, Rechtspopulismus und Migration*. 1. Aufl. Weinheim: Beltz Juventa.
- Blauberger, Michael, und Schmidt, Susanne K. 2014. »Welfare Migration? Free Movement of EU Citizens and Access to Social Benefits.« *Research and Politics* 1 (3): 1–7.
- Cardu, Hélène. 2015. »Resilience strategies used by immigrant women facing professional deskilling in Quebec: A literature review and a small-scale study.« In *Crushed hopes*, hg. v. International Organization for Migration, 139–161. Geneva/Ottawa: International Organization for Migration.
- Carmel, Emma. 2013. »Mobility, Migration and Rights in the European Union: Critical Reflections on Policy and Practice.« *Policy Studies* 34 (2): 238–253.
- Carmel, Emma, Cerami, Alfio, und Papadopoulos, Theodoros. 2011. *Migration and Welfare in the New Europe: Social Protection and the Challenges of Integration*. Bristol: Policy Press.
- Carmel, Emma, Sojka, Bozena, und Papiez, Kinga. 2016. *Free to Move, Right to Work, Entitled to Claim? Governing Social Security Portability for Mobile Europeans*. WSF Working Paper Series TRANSWEL Nr. 1.
- Dirim, İnci, und Pokitsch, Doris. 2018. »(Neo-)Linguizistische Praxen in der Migrationsgesellschaft und ihre Bedeutung für das Handlungsfeld ›Deutsch als Zweitsprache.« *Osnabrücker Beiträge zur Sprachtheorie* 93: 13–32.
- Dobbs, Erica, und Levitt, Peggy. 2017. »The Missing Link? The Role of Sub-national Governance in Transnational Social Protections.« *Oxford Development Studies* 45 (1): 47–63.

- Ehata, Rebecca, und Seeleib-Kaiser, Martin. 2017. »Benefit Tourism and EU Migrant Citizens: Real-world Experiences.« *Social Policy Review* 29: 181–197.
- Eurostat. 2022. »Average Full Time Adjusted Salary per Employee.« https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10_FTE__custom_4232263/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=fafb4e3b-f3aa-4907-9102-16be8df6f775.
- Faist, Thomas. 2017. »Transnational Social Protection in Europe: A Social Inequality Perspective.« *Oxford Development Studies* 45 (1): 20–32.
- Faist, Thomas, Bilecen, Başak, Bargłowski, Karolina, und Sienkiewicz, Joanna Jadwiga. 2015. »Transnational Social Protection: Migrants' Strategies and Patterns of Inequalities.« *Population, Space and Place* 21 (3): 193–202.
- Favell, Adrian. 2016. »Liberalism not Neo-Liberalism: Comment on Will Kymlicka's Article: »Solidarity in Diverse Societies.«« *Comparative Migration Studies* 4 (1): 5.
- Heindlmaier, Anita, und Blauburger, Michael. 2017. »Enter at Your Own Risk: Free Movement of EU Citizens in Practice.« *West European Politics*, 1–20.
- Holzinger, Clara. 2020. »»We Don't Worry That Much about Language«: Street-level Bureaucracy in the Context of Linguistic Diversity.« *Journal of Ethnic and Migration Studies* 46 (9): 1792–1808.
- Leschke, Janine, und Weiss, Silvana. 2023. »Labour Market Hierarchies between Intra-EU Migrants: Why Do Mobile Workers from the EU-West Obtain Better Jobs and Wages than Those from the EU-East?« *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1–28.
- Levitt, Peggy, Viterna, Jocelyn, Mueller, Armin, und Lloyd, Charlotte. 2017. »Transnational Social Protection: Setting the Agenda.« *Oxford Development Studies* 45 (1): 2–19.
- Lueger, Manfred. 2010. »Visuelle Materialien: Artefaktanalyse.« In *Interpretative Sozialforschung: Die Methoden*, hg. v. M. Lueger, 92–152. Wien: Facultas WUV.
- Marshall, Thomas Humphrey. 1977. *Class, Citizenship, and Social Development*. Chicago: University of Chicago Press.
- Nguyen, Trang Thi Thuy, und Hajek, John. 2022. »Making the Case for Linguicism: Revisiting Theoretical Concepts and Terminologies in Linguistic Discrimination Research.« *International Journal of the Sociology of Language* 275: 187–220.
- Ratzmann, Nora. 2022. »»No German, No Service«: EU Migrants' Unequal Access to Welfare Entitlements in Germany.« *Social Inclusion* 10 (1): 227–238.

- Regös, Nóra, Holzinger, Clara, und Scheibelhofer, Elisabeth. 2020. »When Vicinity Divides: Transnational Social Security in the Cross-border Region of Hungary and Austria.« In *Boundaries of European Social Citizenship: EU Citizens' Transnational Social Security in Regulations, Discourses and Experiences*, hg. v. Anna Amelina, Emma Carmel, Ann Runfors und Elisabeth Scheibelhofer. New York: Routledge.
- Scheibelhofer, Elisabeth, und Holzinger, Clara. 2018. »Damn It, I Am a Miserable Eastern European in the Eyes of the Administrator: EU Migrants' Experiences with (Transnational) Social Security.« *Social Inclusion* 6 (3): 201–209.
- Scheibelhofer, Elisabeth, Holzinger, Clara, und Regös, Nóra. 2020. »Navigating the Labyrinths of Transnational Social Security: Experiences and Meaning-making Processes of EU Migrants when Accessing and Porting Social Benefits.« In *Boundaries of European Citizenship: Regulations, Discourses and Experiences of Transnational Social Security*, hg. v. Anna Amelina, Emma Carmel, Ann Runfors und Elisabeth Scheibelhofer. London: Routledge.
- Seeleib-Kaiser, Martin, und Pennings, Frans. (Hg.). 2018. »Intra-EU Migration and Social Rights: An Introduction.« In *EU Citizenship and Social Rights*, 1–7. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Soysal, Yasemin Nuhoğlu. 2012. »Citizenship, Immigration, and the European Social Project: Rights and Obligations of Individuality.« *British Journal of Sociology* 63 (1): 1–21.
- Spradley, James. 2009. *Participant Observation*. 31. Aufl. Belmont: Wadsworth, Cengage Learning.
- Statistik Austria. 2022. »Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit/Geburtsland.« Zugriff am 30. August 2023. <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/bevoelkerung/bevoelkerungsstand/bevoelkerung-nach-staatsangehoerigkeit/-geburtsland>.
- Terkessidis, Mark. 2018. »Rassismus definieren (1998/2017).« In *Das Phantom »Rasse«: Zur Geschichte und Wirkungsmacht von Rassismus*, hg. v. Naika Foroutan, Christian Geulen, Susanne Illmer, Klaus Vogel und Susanne Wernsing, 65–82. Köln: Böhlau.

Zwischen Abschreckung und Widerstand

Sozialleistungskürzungen und Inhaftierung als Instrumente der Abschreckung gegenüber abgelehnten Asylbewerber:innen in Österreich¹

Ilker Ataç

1. Einleitung

Abgelehnte Asylbewerber:innen stehen in Österreich seit 2015 im Fokus der politischen Debatten. Im sogenannten Sommer der Migration 2015 war Österreich Transitland für geschätzt eine Million Menschen, die überwiegend nach Deutschland bzw. weiter nach West- und Nordeuropa wollten. Aufnahmeland war Österreich in diesem Jahr für rund 89.000 Menschen. Das entsprach damals allerdings einer Verdreifachung der Asylansuchen gegenüber den Vorjahren (Bundesministerium für Inneres 2016). Bereits ab Herbst 2015 wurde eine restriktive Haltung gegenüber Fluchtmigration zur Priorität der Regierung (und aller nachfolgenden Regierungen) auf Bundesebene. Diese Entwicklung schloss auch Maßnahmen gegenüber abgelehnten Asylbewerber:innen ein.

In diesem Beitrag analysiere ich die politischen Maßnahmen der österreichischen Bundesregierungen in Bezug auf nicht-abschiebbare abgelehnte Asylbewerber:innen (NRAS)² im Zeitraum von 2015 bis 2020. NRAS sind Personen, die nach einer negativen Entscheidung über ihren Asylantrag zur Ausreise

1 Der Beitrag wurde im Sommer 2023 verfasst und im Sommer 2025 geringfügig aktualisiert. Die empirische Grundlage für den Text wurde im Jahr 2022 aktualisiert.

2 In diesem Text verwende ich die Abkürzung NRAS für »nicht-abschiebbare abgelehnte Asylbewerber:innen«. Dies ist die Abkürzung für die englische Übersetzung des Begriffs »non-removeable rejected asylum seekers«, den ich bisher in anderen (englischsprachigen) Beiträgen verwendet habe. Der Vereinheitlichung halber und in Ermangelung eines gängigen deutschsprachigen Pendantes verwende ich diese Abkürzung weiterhin.

verpflichtet werden, aber aus menschenrechtlichen oder faktischen Gründen weder abgeschoben werden noch freiwillig ausreisen können (Heegaard Bau-sager Köpfler Møller und Ardittis 2013). Dies ist etwa aufgrund von Kriegssituationen in den Herkunftsländern oder von fehlenden Dokumenten der Fall. Solange die Ausreisepflicht besteht und keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, leben NRAS in einem rechtlichen Status der Illegalität, auch wenn dauerhafte Abschiebehindernisse bestehen (siehe hierzu auch *Goebel* in diesem Band und *Ataç und Rosenberger* 2019).

Folgende Fragestellungen stehen dabei im Zentrum: Erstens: Wie reagiert die österreichische Politik auf abgelehnte Asylbewerber:innen und welche internen Maßnahmen entwickelt sie? Zweitens: Welche Faktoren stärken/schwächen die Bemühungen der Regierung, ihre Politik umzusetzen? Zwei Maßnahmen, die sich auf den Zugang zu sozialen Leistungen beziehen, stehen im Mittelpunkt: zum einen die Kürzung von sozialen Leistungen und zum anderen freiheitsentziehende Maßnahmen, die indirekt zu einer Einschränkung des Zugangs zu Leistungen führen.

Dieser Beitrag erweitert die bestehende Literatur, indem er eine detaillierte Analyse politischer Maßnahmen zu NRAS bietet und deren Grenzen bei der Umsetzung aufzeigt (*Ataç* 2019; *Rosenberger und Schütze* 2021). Ich argumentiere, dass es nicht ausreicht, den Fokus ausschließlich auf die nationale Politik zu richten. Vielmehr müssen wir analysieren, wie politische Maßnahmen umgesetzt werden und welche Faktoren in diesem Umsetzungsprozess eine Rolle spielen. Erstens umfasst das politische Mehrebenensystem (Bund – Länder – Gemeinden und europäische Ebene) eine Vielzahl von Akteur:innen mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Kompetenzen. Dabei ist die nationale Politik bei der Umsetzung interner Maßnahmen auf die Zusammenarbeit lokaler und regionaler Akteur:innen angewiesen, was zu Konflikten und möglichen Blockaden führen kann. Zweitens kann die Zivilgesellschaft eine bedeutende Rolle spielen, indem sie Unterstützung und Beratung anbietet, Proteste organisiert und restriktive Maßnahmen in Frage stellt. Drittens können Menschenrechtsnormen und Organisationen, die sich auf diese Normen berufen, restriktiven Maßnahmen entgegenwirken.

Der Beitrag beruht auf Daten, die im Rahmen des Forschungsprojekts *Deportation Gap* gesammelt wurden. Mit Theresa Schütze habe ich eine qualitative Inhaltsanalyse von Parlamentsdokumenten und Medienberichten durchgeführt. Die parlamentarischen Dokumente umfassen einen Korpus von Regierungsprogrammen, Parlamentsdebatten, Stellungnahmen von Stakeholder:innen zu Gesetzesänderungen und Pressemitteilungen, die sich

konkret auf politische Maßnahmen zu NRAS beziehen. Für die Medienanalyse haben wir Artikel aus der überregionalen Tageszeitung (Der Standard) gesammelt, die von September 2015 bis November 2017 erschienen sind. Zu einem späteren Zeitpunkt der Forschung wurde dieser Zeitraum bis Ende 2020 erweitert. Die Artikel wurden unter Nutzung der Austria Presse Agentur (APA) gesammelt. Zusätzlich wurden Interviews mit Expert:innen geführt und ausgewertet. Im folgenden Abschnitt gebe ich einen Überblick über die Literatur, die es uns ermöglicht, einen Rahmen für die Diskussion der politischen Reaktionen auf NRAS zu entwickeln.

2. Interne Kontrollmaßnahmen als Abschreckungsstrategie

In der Forschung zu Kontrollmaßnahmen gegenüber undokumentierten Migrant:innen und Asylbewerber:innen werden diese Maßnahmen als interne und externe kategorisiert. Die Ergebnisse dieser Forschung sind auch für die Analyse der Maßnahmen gegenüber NRAS aufschlussreich. Externe Maßnahmen zielen auf die Abschiebung und deren effizientere Umsetzung (Leerkes und van Houte 2020; Lutz 2018; Schoukens und Buttiens 2017). Sie dienen dazu, Migrant:innen an den Grenzen und durch die Zusammenarbeit mit anderen Staaten und privaten Unternehmen zu kontrollieren.

Im Gegensatz dazu beziehen sich interne Kontrollmaßnahmen auf Migrant:innen innerhalb der Grenzen eines Landes. Sie zielen darauf ab, ihre Rückkehr zu fördern (Triandafyllidou und Ambrosini 2011; Lahav und Guiraudon 2006; Schmoll 2016). Interne Kontrollmaßnahmen umfassen verschiedene Abschreckungsmaßnahmen, die undokumentierte Migrant:innen und NRAS davon abhalten sollen, im Land zu bleiben, indem sie ihren Alltag erschweren (Schmoll 2016), ein unfreundliches Umfeld schaffen und abschreckend wirken (Triandafyllidou und Ambrosini 2011; Lahav und Guiraudon 2006). Unter interne Maßnahmen fallen Politiken wie die Inhaftierung von abgelehnten Asylbewerber:innen und die Kürzung von sozialen Leistungen (Ataç und Schütze 2020). Der vorliegende Beitrag befasst sich mit den internen Maßnahmen.

Solche abschreckenden Maßnahmen betreffen nicht nur undokumentierte Migrant:innen, sondern auch Menschen im laufenden Asylverfahren. Dazu gehören strengere Asylgesetze, die Einschränkung von Arbeits- und Sozialrechten und häufigere Inhaftierung von Asylbewerber:innen, wie Hamlin (2012) in seiner Untersuchung der US-amerikanischen Asylpolitik zeigt. Scheel und

Squire (2014) beschreiben, wie staatliche Maßnahmen Geflüchtete in illegalisierte Migrant:innen verwandeln: Restriktive Asylgesetze und Grenzkontrollmechanismen hindern sie daran, einen Asylantrag zu stellen und somit einen Status als Asylbewerber:in zu erlangen. Ebenso drängen Arbeitsverbote Menschen, die sich eine Existenz abseits oft unzureichender staatlicher Versorgung schaffen wollen, in die Illegalität, wenn sie sich dazu entschließen, trotz Arbeitsverboten eine Arbeit anzunehmen (vgl. auch Schuster 2011).

Der Ausschluss von Migrant:innen von Sozialleistungen wie Wohnen, Gesundheitsdiensten und dem Arbeitsmarkt dient als ein Mittel der internen Migrationskontrolle, insbesondere gegenüber undokumentierten Migrant:innen und NRAS (siehe Einleitung sowie *Heindlmaier* in diesem Band und Ataç und Rosenberger 2019). Ein Beispiel hierfür ist der niederländische *Linkage Act* von 1998, der Sozialleistungen an den Aufenthaltsstatus koppelt (Vonk und van Walsum 2013). In der Folge waren undokumentierte Migrant:innen und NRAS von fast allen Leistungen ausgeschlossen. Nur in Notfällen erhielten sie medizinische Versorgung. Minderjährige konnten zur Schule gehen und es gab Rechtshilfe (van der Leun 2003). Diese Maßnahmen sollen Menschen dazu bringen auszureisen, indem sie ein menschenwürdiges Leben unmöglich machen. Rosenberger und Schütze (2021) beschreiben dies als Renationalisierung, die den Zugang zu sozialen Rechten und Unterbringungspraktiken einschränkt.

Ein wichtiges Instrument zur Kontrolle und Abschreckung von undokumentierten Migrant:innen ist die Inhaftierung, insbesondere in Form der Abschiebehaft. Die Abschiebehaft wird als Instrument der Migrationskontrolle gegen »unerwünschte Ausländer:innen« eingesetzt (Majcher und de Senarclens 2014: 4). Weit über die rein administrative Funktion der physischen Kontrolle von Migrant:innen hinaus zielt die Politik der Abschiebehaft darauf ab, andere davon abzuhalten, undokumentiert ins Land zu kommen (Leerkes und Broeders 2013). Weltweit ist eine steigende Zahl von undokumentierten Migrant:innen und Asylbewerber:innen zu beobachten, die inhaftiert werden (Schmoll 2016). Die Inhaftierung von NRAS durch Behörden hat sich zu einem beliebten Instrument der Grenzkontrolle entwickelt, um die Identifizierung und Abschiebung von NRAS zu erleichtern (Turnbull 2017). Abschiebbarkeit ist ein mächtiges Disziplinierungsinstrument, weil die ständige Bedrohung durch Haft und Abschiebung Angst schürt, die wiederum enorme Auswirkungen auf den Alltag von Migrant:innen hat (De Genova 2002). Schubhaft und Rückkehrzentren wirken wie eine Bestrafung und werden von den Betroffenen auch so erlebt. Menschen in Haft leiden unter der Trennung von

ihren Familien, schlechten Haftbedingungen, erniedrigender Behandlung und fehlendem Zugang zu sozialen Leistungen, einschließlich medizinischer Versorgung (Chacón 2014).

In der Literatur zur Politik gegenüber NRAS werden die Politikfelder unterschiedlich kategorisiert. Der vorliegende Beitrag verwendet die Kategorisierung von Lutz (2018), der sich am EU-Recht orientiert. Lutz unterscheidet dabei fünf Bereiche: die (sozialen) Rechte von NRAS, die Verwaltungshaft, die Inhaftierung als strafrechtliche Sanktion, die darüber hinausgehende Förderung der Rückkehr und Wege zum rechtmäßigen Aufenthalt. In diesem Beitrag orientiere ich mich insbesondere an den ersten drei Bereichen.

Anhand von zwei Fallstudien diskutiere ich, welche internen Maßnahmen gegenüber NRAS entwickelt wurden und welche Faktoren ihre Umsetzung begünstigen bzw. einschränken. In Abschnitt 3 erörtere ich die Beschränkung des Zugangs zu Sozialleistungen als konfliktreiches Feld, in das unterschiedliche Akteur:innen des politischen Mehrebenensystems involviert sind. Abschnitt 4 befasst sich mit der zunehmenden Inhaftierung von NRAS nach 2015 zur Durchsetzung der Ausreise, einschließlich der Einschränkung des Zugangs zu sozialen Leistungen.

3. Grundversorgung als umkämpftes Terrain: Föderalismus und zivilgesellschaftlicher Widerstand

Österreich ist eines der wenigen Länder in Europa, das den Bedarf an Sozialleistungen von NRAS abdeckt. Im Zuge der Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie (2003/9/EG) wurde 2004 die Grundversorgungsvereinbarung (GVV) zwischen dem Bund und den Ländern geschlossen, die NRAS zu einer ausdrücklichen Zielgruppe von Sozialleistungen macht, mit gleichen Ansprüchen wie Asylbewerber:innen (Hinterberger und Klammer 2015). Die Bundesländer sind in erster Linie für die Umsetzung der Grundversorgung zuständig. Der Bund trägt 60 Prozent der Kosten.

In den Jahren 2016 und 2017 hat die österreichische Bundesregierung mit zwei aufeinanderfolgenden gesetzlichen Änderungen versucht, NRAS den Zugang zu Sozialleistungen – einschließlich Unterbringung und finanzieller Unterstützung mit Ausnahme der medizinischen Notfallversorgung – zu verweigern, wenn sie nicht an ihrer Rückkehr mitwirken. Beide Vorschläge wurden nicht verabschiedet, da sie bei verschiedenen politischen Akteur:innen auf Bundes- und Landesebene auf entschiedenen Widerstand stießen.

Vor allem das Land Wien stellte die Gesetzesänderung öffentlich in Frage und argumentierte, dass eine Einschränkung des Zugangs zur Grundversorgung die öffentliche Ordnung und Gesundheit insgesamt gefährde und tausende Menschen in die Wohnungslosigkeit treiben würde.

Die GVV gibt den Bundesländern viel Macht bei der Umsetzung. Sie sind für die Bereitstellung von Grundversorgung für NRAS verantwortlich. Jedes Bundesland hat sein eigenes Gesetz, das auf der Vereinbarung mit dem Bund basiert. Das gibt den Landesregierungen Raum für eigene gesetzliche Vorgaben. Es gibt Gremien für die Zusammenarbeit zwischen den Bundesländern und dem Bund, etwa die Landes-Flüchtlingsreferentenkonferenz, die darauf abzielt, ein gemeinsames Konzept für die Koordinierung und Harmonisierung der Sozialdienste und für ihre Qualität zu entwickeln. Dies kommt dem Modell einer Steuerung auf dem Mehrebenensystem nach Scholten (2013) sehr nahe, bei dem zentrale Abstimmungsstrukturen bestehen und die Bundesländer eine starke Umsetzungsmacht haben. Dieses System bietet jedoch nicht nur Raum für Koordination und Konsens. Sowohl auf der vertikalen Ebene zwischen Bundesländern und Bundesregierung als auch auf der horizontalen Ebene zwischen den Bundesländern kommt es immer wieder zu Konflikten rund um die Frage einer strikten oder großzügigen Umsetzung dieser Politik (Ataç 2019).

Ein Konflikt auf der vertikalen Ebene dreht sich um die Frage der Mitwirkungspflicht. Zwar stellt die Mitwirkungspflicht an der Rückkehr eine Bedingung für den Zugang zur Grundversorgung dar, aber es gibt keine klaren Richtlinien und Definitionen für ihre Umsetzung (Rosenberger und Koppes 2018). Das Bundesamt für Migration und Asyl (BFA) hat einen Erlass herausgegeben, um jene Nicht-Staatsbürger:innen, die sich weigern, bei der Ausreise zu kooperieren, von den Sozialleistungen auszuschließen. Dieser Erlass verlangte von den Bundesländern, Personen, die ihre Mitwirkungspflicht verletzen, aus der Grundversorgung auszuschließen (Stiller und Humer 2020). Die Bundesländer Wien, Tirol und Vorarlberg kamen dieser Aufforderung nicht nach und ignorierten sie mit dem Argument, dass sie durch die faktische Anwesenheit der NRAS einer Fürsorgepflicht gemäß GVV unterliegen (Rechnungshof 2013; Ataç 2019). Dies führte auch zu Konflikten bei der Finanzierung, als die Bundesregierung sich weigerte, den Bundesanteil für diese Gruppe zu zahlen. Daraufhin verlangte das Land Wien die Kosten für die Grundversorgung vom Bund und brachte den Fall 2019 vor den Verfassungsgerichtshof. Der Verfassungsgerichtshof gab der Klage statt und entschied, dass der Bund als Finan-

zierungsträger dem Land Wien die Kosten auf Basis der GVV zu zahlen hat (Verfassungsgerichtshof, 27. Februar 2020, A8/2019).

Auch auf der horizontalen Ebene zwischen den einzelnen Bundesländern zeigen sich Unterschiede in der Politik und in den Umsetzungswegen. Einige Bundesländer sind bei der Umsetzung strenger, andere sind großzügiger und ermöglichen einen breiteren Zugang zu Sozialleistungen für NRAS. In Niederösterreich und der Steiermark beispielsweise benötigen Personen eine Bescheinigung der Fremdenpolizeibehörde, dass sie nicht abschiebbar sind, um Zugang zu Sozialleistungen zu erhalten (Stiller und Humer 2020). In Wien braucht es für den Zugang keine solche Bescheinigung. Im Vergleich zu anderen Grundversorgungsgesetzen der Länder ist das Wiener Gesetz kürzer und lässt den zuständigen Instanzen mehr Spielraum.

Zu Konflikten zwischen den Bundesländern kam es, als einige Bundesländer die Sozialleistungen für NRAS kürzten, da dies die humanitäreren Bundesländer wie Wien oder Tirol belastete. Als Niederösterreich die NRAS von der Grundversorgung ausschloss, zogen viele der Betroffenen in das benachbarte Bundesland Wien. Bis 2018 gewährte der Fonds Soziales Wien (FSW) Leistungen in Härtefällen für Personen, die nicht in seinen Zuständigkeitsbereich fielen, aber in der Stadt gemeldet waren. Darüber hinaus gewährte der FSW seine Leistungen auch Personen, die eine starke Bindung zur Stadt nachweisen konnten (etwa durch einen Arbeitsplatz), oder in bestimmten medizinischen Fällen, für die es nur in der Stadt entsprechende medizinische Einrichtungen gab (Ataç, Schütze und Reitter 2020). Ebenfalls bis 2018 öffnete die Stadt Wien die Krankenversicherung für alle in der Stadt gemeldeten Einwohner:innen, einschließlich der NRAS. Dadurch konnten auch sozial benachteiligte Gruppen ihre Gesundheitsbedürfnisse abdecken. Nach 2018 änderte die Stadt Wien jedoch ihre Politik gegenüber dieser Gruppe und zeigte sich weniger großzügig gegenüber NRAS, die nicht unter ihr Mandat fielen, denen aber in anderen Bundesländern der Zugang verweigert wurde. Obwohl Wien im Untersuchungszeitraum bis 2020 im Vergleich zu anderen Bundesländern inklusiver war, wurden dort auch strengere Standards eingeführt (Ataç 2019).

Ein Hauptgrund, warum die gesetzlich geforderten Leistungseinschränkungen für NRAS nicht umgesetzt werden konnten, ist der Verfassungsrang der Grundversorgungsvereinbarung. Eine Gesetzesänderung würde eine Verfassungsänderung und damit eine Zweidrittelmehrheit bei der parlamentarischen Abstimmung erfordern. Aber auch die Durchsetzung von Einschränkungen für NRAS durch Erlasse des Innenministeriums war umkämpft. Aufgrund der Aufgabenteilung zwischen Bundes- und Landesebene

haben Bundesländer eine starke Umsetzungsmacht, was das Vorhaben der Bundespolitik, Einschränkungen einzuführen, erschwerte. Engagierte Bundesländer können einen inklusiven Ansatz verfolgen, der rechtlich durch ihren Ermessensspielraum abgedeckt ist. Die restriktiven Bundesregelungen im Bereich der Grundversorgung und die Einschränkungen bei den Sozialleistungen stießen auf starken Widerstand einiger lokaler und regionaler Regierungsakteur:innen. In den Debatten betonten diese Akteur:innen die Gefahr möglicher Folgen wie steigende Verarmung und Obdachlosigkeit in den Städten.

Neben der institutionellen Politik ist auch die Zivilgesellschaft in diesem Bereich aktiv. Zivilgesellschaftliche Organisationen füllen die Lücken, die durch den eingeschränkten Zugang zu Sozialleistungen entstehen. In größeren Städten gibt es mehrere dieser Organisationen, darunter auch kirchliche Wohlfahrtsverbände, die Unterstützung für NRAS anbieten. Lokale zivilgesellschaftliche Organisationen und Vereine bieten Leistungen wie Rechtsberatung an, schaffen geschützte Räume und bauen Vertrauensbeziehungen auf. Im Bereich der Gesundheitsversorgung bieten Organisationen wie *AmblerMed*, das Gesundheitszentrum *Neunerhaus*, *Louisebus* oder das *Krankenhaus der Barmherzigen Brüder* in Wien offene Sprechstunden ohne Voranmeldung. Die niederschweligen Gesundheitsdienstleistungen sind von zentraler Bedeutung, um prekäre Migrant:innen am Rande der Gesellschaft zu erreichen. Insgesamt gibt es insbesondere in Großstädten eine Vielzahl von Angeboten, die von karitativen und aktivistischen Organisationen bereitgestellt werden (Schilliger und Ataç 2023). Diese Organisationen haben parallel zu staatlichen Einrichtungen Strukturen aufgebaut, die NRAS Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen geben und gleichzeitig versuchen, ihnen den Zugang zu regulären Systemen zu ermöglichen. Darüber hinaus setzen sie sich auf politischer Ebene für die Verbesserung der Rechte von NRAS ein, vertreten deren Interessen und stellen ihre Expertise vorzugsweise lokalen Behörden zur Verfügung (siehe *Homberger* und *Güntner* in diesem Band).

4. Die neue Politik der Einsperrung: Haft, Isolation und zivilgesellschaftlicher Widerstand

Unter den politischen Maßnahmen gegenüber abgelehnten Asylbewerber:innen sticht nach 2015 vor allem die Inhaftierung als wichtigstes Instrument hervor. In dieser Periode wurden von den Bundesregierungen in unterschied-

lichen Koalitionen eine Vielzahl von Haftgründen und neue Formen der Zwangseinweisung eingeführt (Ataç und Schütze 2020; Josipovic und Reeger 2019). Mangelnde Kooperation bei der Rückführung wurde als neuer Grund für die Beugehaft festgeschrieben. Darüber hinaus wurde eine Verwaltungsstrafe für die Nichtbefolgung einer Rückführungsentscheidung eingeführt. Diese Strafe kann bis zu 15.000 Euro betragen. Wenn die Betroffenen diese Beträge nicht aufbringen können, kann dies zu einer ersatzweisen Inhaftierung führen. Auch eine Ausdehnung der möglichen Haftdauer auf 18 Monate bis zur Rückführung wurde im Rahmen dieses Pakets von Gesetzesänderungen eingeführt.

Die Zahl der Inhaftierungen von Asylbewerber:innen und NRAS ist in Österreich seit 2006 gestiegen. Nach 2015 wurde es zu einem besonders beliebten politischen Instrument, NRAS in Abschiebehaft zu nehmen (Ataç und Schütze 2020). Laut dem Global Detention Project (2020) nahmen die Behörden im Jahr 2019 in Österreich 4.925 Personen, einschließlich NRAS, aus migrationsbezogenen Gründen in Haft – 2015 waren es 1.436 (Bundesministerium für Inneres, parl. Anfrage Geschäftszahl: 20200.073.928; Global Detention Report). Außerdem haben kurzfristige Festnahmeanordnungen (72 Stunden vor der zwangsweisen Rückführung) seit 2015 deutlich zugenommen (Josipovic und Reeger 2019).

Im Rahmen dieser Politik werden Nicht-Staatsangehörige symbolisch als »bedrohlich und gefährlich« (Bosworth 2008: 207f.) gekennzeichnet. Die vielfältigen und unterschiedlichen Haftmaßnahmen signalisieren, dass NRAS wie Kriminelle eingesperrt werden müssen, um sie zu bestrafen. Wie Bosworth zeigt, »liefern Haftanstalten wie Immigration Removal Centres den materiellen Beweis, dass der Staat ein Problem ernst nimmt« (a.a.O.: 211). Dies zeigt, dass die Instrumente des Freiheitsentzugs »sowohl symbolisch als auch materiell als ein Instrument der Grenzkontrolle« (a.a.O.: 208) wirken. Die Inhaftierung wirkt als Disziplinierungs- und Bestrafungsinstrument. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Verbreitung von Abschiebehaftanstalten für Migrant:innen haben Moran und Gill (2013) den Einsatz von Abschiebehaft zur Durchsetzung der Rückführung als »punitive turn« (Wende zur Bestrafung) diskutiert. Dabei kann die Inhaftierung als Instrument der Abschreckung mit einem hohen Maß an Beliebtheit eingesetzt werden. Dies zeigt sich daran, dass sich am 1. Juli 2020 47 Personen aus Afghanistan in Abschiebehaft befanden, obwohl seit März 2020 ein Abschiebestopp nach Afghanistan bestand (Bundesministerium für Inneres 2020).

Gleichzeitig versuchten die Bundesregierungen unterschiedliche Arten der Inhaftierung einzuführen, da der Inhaftierung durch übergeordnete Rechtsnormen, wie z.B. EU-Richtlinien und Verfassung (Menschenrecht auf persönliche Freiheit), Grenzen gesetzt sind. Mit der Einrichtung von Rückkehrzentren folgt Österreich ähnlichen Modellen in anderen europäischen Ländern, wie z.B. »freiheitsbeschränkende Unterbringung« und »Familienunterbringung« in den Niederlanden (Ataç 2019). Die Politik des Einsperrens dient dem Zweck der physischen Ausgrenzung, der Schaffung von erschwerten Bedingungen beim Zugang zu sozialen Leistungen und zu unabhängiger Rechtsberatung sowie der Abschreckung, die die NRAS zum Verlassen des Landes bewegen soll.

Mit dem Fremdenrechtsänderungsgesetz (FrRÄG) 2017 wurde die Unterbringung von abgelehnten Asylbewerber:innen in neu geschaffenen Rückkehrzentren eingeführt. Diese beschränken die Bewegungsfreiheit auf den politischen Bezirk, in dem das Rückkehrzentrum liegt, sodass die Rückkehrzentren formell nicht als Haftanstalten gelten. Ein Verlassen dieses politischen Bezirks ist mit Schubhaft bedroht. Damit ist die Bewegungsfreiheit territorial beschränkt (Josipovic und Reeger 2019). Die Unterbringung in diesen Zentren wird vor einer geplanten Abschiebung angeordnet, mit dem Ziel, eine mögliche freiwillige Ausreise zu erwirken und zu vereinfachen. Die Regierung begründet die Notwendigkeit von Rückkehrzentren mit der Notwendigkeit, ein Leben in der Schwebe zu verhindern und die Anreize zur Ausreise zu erhöhen.

In Österreich wurden zunächst zwei solche Zentren errichtet. Eines befindet sich in Schwechat in der Nähe des internationalen Flughafens, das zweite am Bürglkopf in der Tiroler Gemeinde Fieberbrunn in einem Wald auf 1.250 Metern Höhe, zwei Stunden Fußmarsch von der nächsten Ortschaft Fieberbrunn entfernt. Dadurch werden NRAS insbesondere von Angeboten unabhängiger Rechtsberatung und zivilgesellschaftlicher Organisationen abgeschnitten, was zu einer Abschottung von der Gesellschaft führt. Journalist:innen berichten, dass der Alltag der NRAS am Bürglkopf außer aus Schlafen und Essen vor allem aus Warten besteht. Für die meisten ist dies eine belastende Erfahrung. Es wird von gesundheitlichen Problemen wie Schlafstörungen und Depressionen berichtet. Die Initiative *Bürglkopfschließen* aus zivilgesellschaftlichen Initiativen, Kirchenvertreter:innen und Aktivist:innen bezeichnet Rückkehrzentren generell als »Abschiebezentren mit haftähnlichen Bedingungen«, kritisiert unmenschliche Zustände und eine Politik der Isolation. Die Initiative setzt sich für die Schließung des Zentrums am Bürglkopf ein und organisierte mehrere öffentliche Proteste in Form von

»Protestspaziergängen«, die in öffentlichen Debatten Beachtung fanden. Darüber hinaus traten 17 abgelehnte Asylbewerber:innen, die in dem Zentrum untergebracht waren, im Juni 2019 in einen 46-tägigen Hungerstreik, um gegen die abgelegene Lage und die schlechten Unterbringungsbedingungen in der Einrichtung zu protestieren (Ablinger 2019).

Die Proteste führten dazu, dass der UNHCR Österreich in Zusammenarbeit mit dem Innenministerium eine Kommission einsetzte, die die Situation in den Rückkehrzentren evaluiert hat. Der UNHCR kritisierte die abgelegene Lage und die schlechten Wohnbedingungen dieser Zentren sowie den Mangel an Infrastruktur, an Schulmöglichkeiten für Kinder und an Zugang zu Gesundheitsdiensten. Er empfahl, dass Familien mit Kindern nicht am Bürglkopf untergebracht werden sollten und dass dort Transportmöglichkeiten geschaffen werden müssen (UNHCR 2019). Das Bundesministerium für Inneres (BMI) als zuständige Bundesbehörde hat einige der Vorschläge des UNHCR teilweise umgesetzt. Zivilgesellschaftliche Organisationen bestätigen Verbesserungen etwa in Form eines Shuttle-Services zwischen dem Bürglkopf und Fieberbrunn. Familien mit schulpflichtigen Kindern werden nicht mehr dort untergebracht. Allerdings gibt es nach wie vor Hindernisse beim Zugang zu medizinischer Behandlung und keine Sozialarbeiter:innen in der Einrichtung (Asylkoordination 2021).

Die Unterbringung in einem Rückkehrzentrum bedeutet für NRAS physische Ausgrenzung, ein Leben unter Kontrolle und Immobilität – ähnlich wie in Schubhaft. Der Zugang für Wohlfahrtsverbände und andere nicht-staatliche Organisationen ist erschwert. Die Bundesregierung hat in den Rückkehrzentren, die im Gegensatz zu den meisten anderen Unterbringungscentren in Österreich ausschließlich vom Bund betrieben werden, Sachleistungen anstelle von Geldleistungen eingeführt. Die zentralisierte Beratung ist in den Rückkehrzentren auf die Rückkehr ausgerichtet und stellt keine unabhängige Rechtsberatung dar. Die Einrichtung von Rückkehrzentren durch die Bundesregierung unter Umgehung der Bundesländer ist ein Beispiel für die Zentralisierung der Politiken gegenüber NRAS. Die Zentralisierung zielt auf eine effektive Umsetzung von Abschreckungsmechanismen gegenüber NRAS ab. Dahinter steht die Überlegung, dass diese Politiken und Maßnahmen von einer zentralen Stelle des Bundes allein besser gesteuert und durchgesetzt werden können.

Ein weiteres Beispiel für eine Menschenrechtsnorm, die der restriktiven Regierungspolitik zumindest partiell entgegenwirkt, ist das Recht auf Bildung gemäß Art. 28 (1) der UN-Kinderrechtskonvention. Dieser Artikel wurde in Ös-

terreich ratifiziert und ist somit rechtlich verbindlich. Der Schulbesuch war für Kinder am Bürglkopf faktisch nicht möglich. Die entsprechende Kritik des UNHCR Österreich führte zwar nicht zu einer grundsätzlichen Abkehr von der politischen Linie der Bundesregierung. Aber immerhin musste die Bundesregierung ein eigenes Rückkehrzentrum für Familien mit Kindern eröffnen. Ein bestehendes Erstaufnahmelager für Asylbewerber:innen in Bad Kreuzen, das sich in einer eher abgelegenen ländlichen Region im oberösterreichischen Mühlviertel befindet, wurde in ein drittes Rückkehrzentrum umgewidmet. Dadurch wurde es möglich, Familien mit schulpflichtigen Kindern den Zugang zu einer lokalen Schuleinrichtung zu gewährleisten. Diese Verbesserung wurde mit dem Grundrecht auf Bildung der Kinder begründet. In ähnlicher Weise richtete die niederländische Regierung spezielle Familienzentren für Familien mit minderjährigen Kindern ein, nachdem der Europäische Ausschuss für Soziale Rechte (ECSR) 2009 entschieden hatte und der niederländische Oberste Rat den Staat 2012 verpflichtete, Aufnahmeeinrichtungen für Familien mit Kindern bereitzustellen (Ataç 2019).

Zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich für die Rechte von NRAS einsetzen, sind zentrale Akteur:innen beim Aufbau einer »Infrastruktur der Solidarität« (Schilliger 2020). Sie etablieren nicht nur Unterstützung durch Leistungen und durch die Rechtsberatung für Migrant:innen, sondern engagieren sich auch in der politischen Advocacy-Arbeit und schaffen so weit wie möglich geschützte Räume (Ataç und Schilliger 2022). Die Solidaritätspraktiken zielen auf die Mobilisierung gegen die restriktiven Politiken und auf die Schaffung von Unterstützungsnetzwerken für den Zugang zu sozialen Leistungen und Beratung. Wohlfahrtsverbände und andere zivilgesellschaftliche Akteur:innen bauen vor allem auf Basis von Spendengeldern und ehrenamtlicher Arbeit eine parallele Infrastruktur für die Unterstützung von NRAS auf, um zumindest deren Grundbedürfnisse abzudecken. Darüber hinaus versuchen die Aktivist:innen, NRAS verschiedene Zugänge zum regulären Sozialsystem zu eröffnen bzw. bestehende Zugänge zu sichern und auszubauen.

5. Schlussfolgerungen

Die in diesem Beitrag beschriebenen politischen Maßnahmen sind Teil eines größeren Wandels in der österreichischen Flüchtlingspolitik nach 2015 (Ataç und Schütze 2020). Die wichtigsten politischen Ziele dieser Maßnahmen

waren, nach dem sogenannten Sommer der Migration 2015 die Wiederherstellung der Kontrolle über Migration und Grenzen zu demonstrieren und künftige Asylsuchende abzuschrecken. Das Leben von Geflüchteten und NRAS im Land sollte so unattraktiv wie möglich gestaltet werden (Rosenberger und Müller 2020). Die Bundesregierungen setzten nach 2015 sowohl auf den Ausschluss von Sozialleistungen als auch auf Inhaftierung als Abschreckungsmaßnahmen, um NRAS den Alltag zu erschweren und ein unfreundliches Umfeld zu schaffen.

Dieser Beitrag hat gezeigt, wie die restriktive Politik gegenüber NRAS funktioniert und wie verschiedene Akteur:innen auf unterschiedlichen Ebenen versuchen, dieser Politik entgegenzuwirken. Die Bundesregierung hat versucht, NRAS durch Leistungskürzungen zur Ausreise zu bewegen – ein Beispiel für interne Kontrolle durch den Ausschluss von Sozialleistungen. Dies scheiterte am österreichischen Föderalismus und dem Interventionsverhalten der regionalen politischen Akteur:innen. Die Architektur des politischen Mehrebenensystems ermöglicht es den politischen Akteur:innen, die restriktiven Maßnahmen in ihren Zuständigkeitsbereichen zu blockieren oder abzumildern.

Ein Versuch der Bundesregierung, den Föderalismus zu umgehen, ist die Errichtung bundeseigener Rückkehrzentren, die dem Innenministerium unterstehen. Die Rückkehrzentren fungieren in Form der Inhaftierung als Disziplinierungs- und Bestrafungsinstrument: Die physische Ausgrenzung, die erschwerten Lebensbedingungen, die Isolation und die Verhinderung des Zugangs zu unabhängiger Rechtsberatung entsprechen genau den in der Literatur beschriebenen Abschreckungsmechanismen. Zivilgesellschaftliche Organisationen schaffen parallele Strukturen und Unterstützungsnetzwerke, die NRAS Zugang zu wichtigen Diensten ermöglichen und gleichzeitig politischen Widerstand gegen die ausgrenzende Politik organisieren. Dabei schaffen sie jene »Infrastrukturen der Solidarität«, die der strafenden Wirkung von Haft und Isolation entgegenwirken. Sie bieten nicht nur praktische Hilfe, sondern stellen auch die Logik der Abschreckungsmaßnahmen politisch in Frage, allerdings nur in Teilbereichen und oft mit begrenzten Mitteln. Die allesamt abgelegenen Rückkehrzentren stellen auch den Versuch dar, NRAS von diesen Infrastrukturen der Solidarität, die in Ballungsräumen am besten ausgebildet sind, zu entfernen. Insgesamt bestätigen die empirischen Befunde, dass interne Kontrollmaßnahmen das Leben von NRAS erschweren, jedoch durch institutionelle Strukturen (Föderalismus), rechtliche Normen (Menschenrech-

te) sowie humanitäre und aktivistische Akteur:innen (Zivilgesellschaft) in ihrer Wirkung begrenzt werden können.

Weiterführende Literatur

- Ataç, Ilker, Gesa Langhoop, Sara Madjlessi-Roudi, Marina Mayer, Karin Scherschel und Susanne Spindler. 2026. *Teilhabe trotz Duldung? Prekäre Wege in Arbeit, Ausbildung und Aufenthalt*. Weinheim: Beltz Juventa.
- Schütze, Theresa. 2025. »Duldung.« In *Inventar der Migrationsbegriffe*. Zugriff am 20. Mai 2025. https://www.migrationsbegriffe.de/media/pages/artikel/duldung/5604afi787-1736961558/inventar_duldung_2025_schuetze.pdf.

Literaturverzeichnis

- Ablinger, Moritz. 2019. »Isolation auf 1.250 Metern: Die Zustände am Bürglkopf.« Zugriff am 30. Januar 2024. <https://mosaik-blog.at/isolation-buerglkopf-innenministerium/>.
- Asylkoordination. 2021. *Country Report: Asylum Procedure*. Zugriff am 22. September 2021. <https://asylumineurope.org/reports/country/austria/asylum-procedure/>.
- Ataç, Ilker. 2019. »Deserving Shelter: Conditional Access to Accommodation for Rejected Asylum Seekers in Austria, the Netherlands, and Sweden.« *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 16 (1): 44–60.
- Ataç, Ilker, und Sieglinde Rosenberger. 2019. »Social Policies as a Tool of Migration Control.« *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 17 (1): 1–10.
- Ataç, Ilker, und Sarah Schilliger. 2022. »Civil Society Organisations Engaged with Illegalised Migrants in Bern and Vienna: Co-production of Urban Citizenship.« In *Contending Global Apartheid: Transversal Solidarities and Politics of Possibility*, hg. v. Martin Bak Jørgensen und Carl-Ulrik Schierup, 324–353. Leiden: Brill.
- Ataç, Ilker, und Theresa Schütze. 2020. »Crackdown or Symbolism? An Analysis of Post-2015 Policy Responses towards Rejected Asylum Seekers in Austria.« In *Migrants with Irregular Status in Europe: Evolving Conceptual and Policy Challenges*, hg. v. Anna Triandafyllidou und Sarah Spencer, 117–137. Cham: Springer International Publishing.

- Ataç, Ilker, Theresa Schütze und Victoria Reitter. 2020. »Local Responses in Restrictive National Policy Contexts: Welfare Provisions for Non-Removed Rejected Asylum Seekers in Amsterdam, Stockholm and Vienna.« *Ethnic and Racial Studies* 43 (16): 115–134.
- Bosworth, Mary. 2008. »Border Control and the Limits of State Sovereignty.« *Social & Legal Studies* 17 (2): 199–215.
- Bundesministerium für Inneres. 2016. *Asylstatistik 2015*. Zugriff am 30. Januar 2024. https://www.bmi.gv.at/301/statistiken/files/jahresstatistiken/asyl_jahresstatistik_2015.pdf.
- Bundesministerium für Inneres. 2020. *Anfragebeantwortung durch den Bundesminister für Inneres Karl Nehammer, MSc ...* Zugriff am 30. Januar 2024. <https://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXVII/AB/2504/>.
- Chacón, Jennifer M. 2014. »Immigration Detention: No Turning Back?« *South Atlantic Quarterly* 113 (3): 621–628.
- De Genova, Nicholas. 2002. »Migrant ›Illegality‹ and Deportability in Everyday Life.« *Annual Review of Anthropology* 31: 419–447.
- Global Detention Project. 2020. »Austria Immigration Detention.« Zugriff am 30. Januar 2024. <https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/austria>.
- Hamlin, Rebecca. 2012. »Illegal Refugees: Competing Policy Ideas and the Rise of the Regime of Deterrence in American Asylum Politics.« *Refugee Survey Quarterly* 31 (2): 33–53.
- Heegaard Bausager, Mathilde, Johanne Köpflø Møller und Solon Ardittis. 2013. *Study on the Situation of Third-Country Nationals Pending Return/Removal in the EU Member States and the Schengen Associated Countries*. Brüssel: European Commission. Zugriff am 30. Januar 2024. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/11032013_sudy_report_on_immigration_return-removal_en.pdf.
- Hinterberger, Kevin Fredy, und Stephan Klammer. 2015. »Das Rechtsinstitut der fremdenpolizeilichen Duldung.« *migraLex – Zeitschrift für Fremden- und Minderheitenrecht* 73 (3): 73–83.
- Josipovic, Ivan, und Ursula Reeger. 2019. *Border Management and Migration Controls in Austria*. RESPOND Working Paper Series. Wien: Austrian Academy of Sciences.
- Lahav, Gallya, und Virginie Guiraudon. 2006. »Actors and Venues in Immigration Control: Closing the Gap between Political Demands and Policy Outcomes.« *West European Politics* 29 (2): 201–223.

- Leerkes, Arjen, und Dennis Broeders. 2013. »Deportable and Not so Deportable: Formal and Informal Functions of Administrative Immigration Detention.« In *The Social, Political and Historical Contours of Deportation*, hg. v. Bridget Anderson, Matthew J. Gibney und Emanuela Paoletti, 79–104. New York: Springer.
- Leerkes, Arjen, und Marieke van Houte. 2020. »Beyond the Deportation Regime: Differential State Interests and Capacities in Dealing with (Non-)Deportability in Europe.« *Citizenship Studies* 24 (3): 319–338.
- Lutz, Fabian. 2018. »Non-removable Returnees under Union Law: Status Quo and Possible Developments.« *European Journal of Migration and Law* 20 (1): 28–52.
- Majcher, Izabella, und Clément de Senarclens. 2014. »Discipline and Punish? Analysis of the Purposes of Immigration Detention in Europe.« *AmeriQuests* 11 (2): 1–20.
- Moran, Dominique, und Nick Gill (Hg.). 2013. *Carceral Spaces: Mobility and Agency in Imprisonment and Migrant Detention*. Farnham: Ashgate.
- Rechnungshof. 2013. *Flüchtlingsbetreuung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien*. Salzburg 2013/3. Zugriff am 30. Januar 2024. https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Fluechtlingsbetreuung_Salzburg__Steiermark_und_Wien.pdf.
- Rosenberger, Sieglinde, und Sabine Koppes. 2018. »Claiming Control: Cooperation with Return as a Condition for Social Benefits in Austria and the Netherlands.« *Comparative Migration Studies* 6 (1).
- Rosenberger, Sieglinde, und Sandra Müller. 2020. »Before and after the Reception Crisis of 2015: Asylum and Reception Policies in Austria.« In *Geographies of Asylum in Europe and the Role of European Localities*, hg. v. Birgit Glorius und Jeroen Doomernik, 93–110. Cham: Springer International Publishing.
- Rosenberger, Sieglinde, und Theresa Schütze. 2021. »Contested Global Social Justice: Social Services for Migrants without International Protection.« In *Handbook of Migration and Global Justice*, hg. v. Leanne Weber und Claudia Tazreiter, 83–96. Cheltenham: Edward Elgar.
- Scheel, Stephan, und Vicki Squire. 2014. »Forced Migrants as »Illegal« Migrants.« In *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, hg. v. Elena Fiddian-Qasimiyeh, Gil Loescher, Katy Long und Nando Sigona, 188–199. Oxford: Oxford University Press.
- Schilliger, Sarah. 2020. »Challenging Who Counts as a Citizen: The Infrastructure of Solidarity Contesting Racial Profiling in Switzerland.« *Citizenship Studies* 24 (4): 530–547.

- Schilliger, Sarah, und Ilker Ataç. 2023. »Urbane Infrastrukturen der Solidarität: Zivilgesellschaftliche Organisationen und illegalisierte Migrant:innen in Bern und Wien.« In *Lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität: Zugänge zu Gesundheitsversorgung, Unterbringung und Bildung*, hg. v. Ilker Ataç, Simon Güntner, Adrienne Homberger und Maren Kirchhoff, 189–208. Opladen, Berlin, Toronto: Barbara Budrich.
- Schmoll, Camille. 2016. »Controlling Irregular Migration: Policy Options and Unwanted Consequences.« In *The Routledge Migration and Asylum Handbook*, hg. v. Anna Triandafyllidou, 361–70. Abingdon, New York: Routledge.
- Scholten, Peter. 2013. »Agenda Dynamics and the Multi-level Governance of Intractable Policy Controversies: The Case of Migrant Integration Policies in the Netherlands.« *Policy Sciences* 46 (3): 217–236.
- Schoukens, Paul, und Siemen Buttiens. 2017. »Social Protection of Non-removable Rejected Asylum-seekers in the EU: A Legal Assessment.« *European Journal of Social Security* 19 (4): 313–334.
- Schuster, Liza. 2011. »Turning Refugees into ›Illegal Migrants‹: Afghan Asylum Seekers in Europe.« *Ethnic and Racial Studies* 34 (8): 1392–1407.
- Stiller, Martin, und Lukas Humer. 2020. *Long-term Irregular Staying Migrants in Austria: Practices and Challenges*. Wien: European Migration Network (EMN), International Organisation for Migration (IOM). Zugriff am 30. Januar 2024. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/Long-term-Irregular-Staying-Migrants-in-Austria.pdf>.
- Triandafyllidou, Anna (Hg.). 2010. »Irregular Migration in Europe in the Early 21st Century.« In *Irregular Migration in Europe: Myths and Realities*, 1–21. Aldershot: Ashgate.
- Triandafyllidou, Anna, und Maurizio Ambrosini. 2011. »Irregular Migration Control in Italy and Greece: Strong Fencing and Weak Gate-keeping Serving the Labour Market.« *European Journal of Migration and Law* 13 (3): 251–273.
- Turnbull, Sarah. 2017. »Immigration Detention and Punishment.« In *Oxford Research Encyclopedia of Criminology*. Zugriff am 30. Januar 2024. <https://oxfordre.com/criminology/view/10.1093/acrefore/9780190264079.001.0001/acrefore-9780190264079-e-231>.
- UNHCR. 2019. *UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundesbetreuungsstellen Fieberbrunn und Schwechat*. Zugriff am 30. Januar 2024. <https://www.unhcr.org/dach/at/36189-unhcr-empfehlungen-zur-unterbringung-von-asylsuchenden-in-den-bundesbetreuungsstellen-fieberbrunn-und-schwechat.html>.

- Van der Leun, Joanne. 2003. *Looking for Loopholes: Processes of Incorporation of Illegal Immigrants in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Vonk, Gijsbert, und Sarah van Walsum. 2013. »Access Denied: Towards a New Approach to Social Protection for Formally Excluded Migrants.« *European Journal of Social Security* 15 (2): 124–150.

Wohnen für (fast) alle

Grenzpraktiken in der kommunalen Wohnungspolitik und Wohnungslosenhilfe der Stadt Wien

Adrienne Homberger und Simon Güntner

1. Einleitung

Wien gilt als eine der lebenswertesten Städte der Welt und wird weithin für seinen inklusiven sozialen Wohnungsbau beachtet und bestaunt. Angesichts der globalen Wohnungskrise besuchen Delegationen von Politiker:innen und Expert:innen regelmäßig die österreichische Hauptstadt, um sich über das Erfolgsmodell zu informieren (vgl. Economist Intelligence 2024; Mari 2023). Über 40 % der Haushalte wohnen in einer Gemeinde- oder Genossenschaftswohnung (Statistik Austria 2024). Auch die Wohnungslosenhilfe gilt als innovativ und effektiv (Weinzierl, Wukovitsch und Novy 2016). Die inklusive Politik ist allerdings begrenzt durch Zugangsregeln, die insbesondere Migrant:innen benachteiligen (Franz und Gruber 2018). Unter anderem ist ein mehrjähriger Aufenthalt in Österreich und in Wien Voraussetzung, um eine öffentliche oder geförderte Wohnung mieten zu können.

Nicht zuletzt im Rahmen ihrer Menschenrechtspolitik ist die Stadtverwaltung darum bemüht, diese Hürden zu reduzieren und Menschen in Notlagen trotz rechtlicher Restriktionen zu unterstützen. In den letzten Jahren wurden neue niederschwellige Angebote geschaffen, die offiziell voraussetzungslos allen Menschen offenstehen. Vor allem unzureichende Ressourcen bringen jedoch oft die Mitarbeiter:innen von NGOs und sozialen Einrichtungen dazu, dort auch »Grenzarbeit« zu leisten: Sie müssen das komplizierte und teils widerspruchsvolle Zusammenspiel von rechtlichen Vorgaben überschauen und dabei entscheiden, wer Zugang zu einer Dienstleistung erhält und wer nicht (Yuval-Davis, Wemyss und Cassidy 2019; Mezzadra und Neilson 2013).

Der folgende Beitrag widmet sich diesem Thema und betrachtet, wie sich Migrationskontrolle in der Umsetzung von Unterbringung, Wohnungsvergabe und Wohnungslosenhilfe in Wien niederschlägt. Im Mittelpunkt steht dabei die Situation von Migrant:innen, denen aufgrund eines prekären Aufenthaltsstatus und daran gekoppelter behördlicher Vorgaben der Zugang zu regulären sozialstaatlichen Unterstützungsleistungen verschlossen ist.¹ Dies betrifft Drittstaatenangehörige, wenn sie entweder unerlaubt eingereist sind oder ihren Status verloren haben, beispielsweise weil ihr Visum abgelaufen ist oder sie durch eine Scheidung oder den Verlust ihres Arbeitsplatzes die Einreisebestimmungen nicht mehr erfüllen (Douglas, Cetron und Spiegel 2019). Auch abgewiesene Asylwerber:innen mit einem rechtskräftig negativen Entscheid gehören zu dieser Gruppe, obwohl sie in bestimmten Fällen nach wie vor Ansprüche auf gewisse sozialstaatliche Unterstützungsleistungen haben. Weiter sind Drittstaatenangehörige betroffen, die einen (Schutz-)Status in einem anderen EU-Staat haben. Sie dürfen sich zwar legal im Land aufhalten, haben aber weder Zugang zum regulären Arbeitsmarkt noch zu Sozialleistungen. Ähnlich sieht dies auch für EU-Bürger:innen aus, die ihre wirtschaftliche Selbstständigkeit nicht nachweisen können. Auch sie dürfen sich zwar eine Zeit lang in Österreich aufhalten, haben aber keine Ansprüche auf soziale Unterstützungsleistungen (Mach u. a. 2022). Obwohl sie Zugang zum regulären Arbeitsmarkt

1 Wir greifen auf Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt »Local Responses to Precarious Migrants: Frames, Strategies and Evolving Practices in Europe« (kurz: LoReMi) zurück, welches 2021 und 2022 von drei Forschungsteams in den Städten Frankfurt, Wien und Cardiff durchgeführt wurde. Dort haben wir »prekäre Migrant:innen« als Personen verstanden, die keinen regulären Aufenthaltsstatus haben oder vom Verlust ihres rechtlichen Status bedroht sind. Daher sind sie von grundlegenden sozialen Rechten und vom Zugang zu sozialen Dienstleistungen ausgeschlossen bzw. laufen Gefahr, diese Zugänge und sozialen Rechte zu verlieren (Homburger u. a. 2022: 96f.). In Wien wurden insgesamt 22 Interviews mit Mitarbeitenden von der Stadtbehörde und NGOs in den Bereichen Wohnen und Unterbringung, Gesundheitsversorgung, Bildung und Beratung durchgeführt sowie fünf mit Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität sowie deren Angehörigen (im Artikel mit V1–V27 angegeben). Darüber hinaus wurden zwei Stakeholder-Diskussionen abgehalten (mit SV1 und SV2 angegeben). Das Forschungsprojekt wurde in Zusammenarbeit mit dem Menschenrechtsbüro der Stadt Wien durchgeführt und im Rahmen von JPI Urban Europe gefördert. Wir danken JPI Urban Europe und der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) für ihre Unterstützung sowie Shams Asadi, der Menschenrechtsbeauftragten der Stadt Wien, für die Zusammenarbeit. Die ausführlichen Forschungsergebnisse sind auf der Projektwebsite zu finden: <https://www.compas.ox.ac.uk/project/loremi/>.

hätten, sind beispielsweise Angehörige von Roma-Communities mit Rassismus, Diskriminierung und Ausgrenzung konfrontiert und arbeiten daher oft undokumentiert (Yuval-Davis, Wemyss und Cassidy 2017; Magazzini und Piemontese 2019, siehe auch den Beitrag von *Ataç, Kirchhoff* und *Hensen* in diesem Band).

All diesen Personen ist gemeinsam, dass sie über keine oder nur über sehr eingeschränkte Zugänge zu sozialen Dienstleistungen verfügen. Vielfach sind sie auch von Abschiebung bedroht. Sie versuchen daher oftmals, den Kontakt zu staatlichen Institutionen zu vermeiden (Triandafyllidou und Bartolini 2020, siehe auch *Kurt* und *Borrelli* in diesem Band). Mit dem Konzept der aufenthaltsrechtlichen Prekarität versuchen wir den Fokus daher nicht nur auf den fehlenden oder unzureichenden Aufenthaltsstatus zu legen, sondern gerade auch auf die prekären Lebensverhältnisse, die damit einhergehen (Schierup u.a. 2015; Bernards 2018).

Im Folgenden situieren wir die Stadt Wien in der österreichischen Migrationspolitik und zeigen, wie sich sozialstaatliche Grenzpraktiken im städtischen Raum bilden (Teil 2). Anschließend skizzieren wir die Ein- und Ausschlüsse der Wiener Wohnungspolitik (Teil 3), um in den Teilen 4 und 5 die ambivalenten Aushandlungsprozesse in der Stadtverwaltung zu beleuchten, die teils inklusive Angebote unterstützt und schafft, andererseits von den Mitarbeiter:innen städtischer Behörden und den kooperierenden NGOs durch entsprechende Vorgaben auch erwartet, Migrationskontrolle durch sozialstaatliche Ausschlüsse durchzusetzen. In Teil 6 werden daher die Angebote von unabhängigen NGOs sowie die aus der Exklusion resultierenden Wohnpraktiken von Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus betrachtet.

2. Theoretische Einbettung: Grenzpraktiken im städtischen Raum

Alle europäischen Staaten nutzen in ihren Migrationspolitiken Kategorien und Selektionsmechanismen, um die Zuwanderung zu steuern. Sie unterscheiden zwischen gewünschter und unerwünschter Zuwanderung und behandeln die jeweiligen Gruppen unterschiedlich in Bezug auf den Zugang zum Arbeitsmarkt und zu sozialstaatlichen Leistungen (Perocco 2022: 27). Die österreichische Migrationspolitik ist (mit wenigen Ausnahmen) seit den 1990er-Jahren von zunehmenden Restriktionen geprägt (Peyrl 2018, siehe hierzu auch *Atzmüller* und *Knecht* in diesem Band). Die rechte Regierungskoalition der rechtskonservativen Österreichischen Volkspartei (ÖVP) und der

rechtsextremen Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) von 2017 bis 2019 hat die restriktive Politik weiter zugespitzt. Während die 2011 eingeführte »Rot-Weiß-Rote Karte« als »Zuwanderungsinstrument« (Fassmann 2013: 12) weiterentwickelt wurde, um gezielt Fachkräften die Niederlassung in Österreich zu erleichtern, wurden alle anderen Formen der Zuwanderung, insbesondere die Fluchtmigration, erschwert (Peyrl 2018; Wodak 2020). Zum zunehmend restriktiven Kurs zählt auch eine Ausweitung des Grenzschutzes hinein ins Landesinnere und insbesondere in den städtischen Raum (Schütze 2021). Damit ist gemeint, dass auch Fachkräfte von öffentlichen Einrichtungen angehalten sind, irreguläre Migrant:innen an die Ausländerbehörden zu melden. Daraus ergeben sich für die Einrichtungen Ziel- und Loyalitätskonflikte (Lebuhn 2013; Ambrosini 2021).

Die Stadt Wien, als Hauptstadt und Bundesland, und seit Jahrzehnten durchgängig sozialdemokratisch regiert, hat sich immer wieder gegen Restriktionen und ausländerfeindliche Polemik der Bundesregierungen gestellt und ihre Spielräume genutzt, um aktiv inklusivere Praktiken zu fördern. Gerade aber wenn es um Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität geht, die eine Aufforderung zur Ausreise haben, hat sich auch die Stadt Wien nicht inklusiv positioniert. Dies kann als Zeichen einer Normalisierung rechtspopulistischer Diskurse bis weit in die gesellschaftliche Mitte verstanden werden (Wodak 2020). So haben sich im Rahmen unserer Untersuchung auch Mitarbeitende der Stadtverwaltung in den Interviews und Stakeholder-Diskussionen sehr verhalten zu inklusiven Maßnahmen gegenüber Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität geäußert, mit der Begründung, dass sie davon ausgehen, dass sich dafür in der Wiener Stadtbevölkerung keine Mehrheit finden würde (SV1, SV2, V9, V17).

Dabei sind es oft Angestellte lokaler Behörden, beispielsweise bei den Meldestellen, aber auch Sozialarbeiter:innen, Personal im Gesundheitsbereich oder auch in Bankfilialen, die darüber entscheiden, ob einer Person Zugang zu den von ihnen erbrachten Leistungen gewährt oder verwehrt wird (Lebuhn 2013). Dies hat Lipsky 1980 mit dem Dilemma der »Street Level Bureaucracy« erstmals ausformuliert (Lipsky 2010), das sich aus unterschiedlichen und oft widersprüchlichen fachlichen, politischen, ökonomischen und rechtlichen Handlungsorientierungen ergibt. Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen ist insbesondere entscheidend, ob eine Person als »unterstützungswürdig« oder »bedürftig« wahrgenommen wird (siehe dazu auch den Beitrag von *Barwick-Gross* in diesem Band). Zum einen werden beispielsweise Kinder (Spencer 2016), Alleinerziehende und Opfer von Gewalt oder Ausbeutung auch

unabhängig von ihrem rechtlichen Status oftmals als besonders vulnerabel und bedürftig angesehen. Dies ist in internationalen Regelungen wie der Istanbul-Konvention auch rechtlich festgeschrieben. Zum anderen werden vor allem diejenigen als »unterstützungswürdig« wahrgenommen, die besonders »integriert« wirken und/oder einen gesellschaftlich anerkannten »Beitrag« leisten, oder aber auch jene, die beispielsweise bei der freiwilligen Ausreise kooperieren (Chauvin und Garcés-Mascareñas 2014; Ataç 2019). Diese Aspekte spielen in der Nutzung von Spielräumen in der Gewährung sozialer Leistungen eine wesentliche Rolle.

3. Grenzpraktiken beim Zugang zu sozialem Wohnraum in Wien

Wien gilt im internationalen Vergleich als vorbildlich hinsichtlich der Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum. Knapp 60 Prozent aller Mietwohnungen in der Stadt haben eine Form von sozialer Bindung – über das kommunale Wohnungsunternehmen Wiener Wohnen oder über den geförderten und gemeinnützigen Wohnbau. Allerdings war der Zugang zu sozialem Wohnraum in Wien schon immer auch an Grenzpraktiken und Migrationskontrolle geknüpft: Beispielsweise war bis 2006 die österreichische Staatsbürger:innenschaft Voraussetzung für den Zugang zum Wiener Gemeindebau. Dieser wurde erst auf Druck der EU-Gleichbehandlungsrichtlinie aufgehoben, sodass auch in Wien wohnhafte Personen mit ausländischer Staatsbürger:innenschaft, die Österreicher:innen gleichgestellt sind, Zugang erhielten. Neben dem Daueraufenthaltstitel ist auch ein zweijähriger ununterbrochener Wohnsitz an derselben Adresse in Wien Voraussetzung. Auch dürfen keine mietrechtlichen Bedenken bestehen (Karasz, Adamović und Scherner 2022: 13f.; Kumnig 2018). Für den geförderten Wohnbausektor bestanden bis 2019 keine aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen. Dann fügte die ÖVP/FPÖ-Regierung eine Klausel im Wohngemeinnützigkeitsgesetz hinzu, welches ebenfalls die Vorrangigkeit von Österreicher:innen und ihnen gleichgestellten Personen vorsieht, die seit mindestens fünf Jahren ununterbrochen und legal in Österreich leben, sowie ein Prüfungszeugnis des Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF) (WGG 2019 § 8.4; Karasz, Adamović und Scherner 2022: 32).

Die Folgen der Begrenzungen zeigen sich in der Position von Migrant:innen am Wohnungsmarkt. Sie wohnen überwiegend in privaten Mietverhältnissen und im Vergleich zu der schon länger in Wien lebenden Bevölkerung

auch in deutlich teureren und kleineren Wohnungen sowie überdurchschnittlich oft in befristeten Mietverhältnissen (Boztepe, Hammer und Luger 2021: 20). Dazu kommt, dass Menschen mit Migrationserfahrung auch bei der Wohnungssuche mit etlichen Hürden konfrontiert sind; diese reichen von administrativen bis zu finanzielle Herausforderungen bis zu Informationsdefiziten und offener Diskriminierung (Gutheil-Knopp-Kirchwald und Kadi 2014).

4. Inklusion und Exklusion in der Wiener Wohnungslosenhilfe

Die ausgrenzenden Mechanismen am Wohnungsmarkt bedingen ein erhöhtes Risiko der Obdachlosigkeit bei Migrant:innen. Die Ambivalenzen der Wiener Wohnungspolitik betreffen auch die Wiener Wohnungslosenhilfe (WWH). Sie gilt im internationalen Vergleich als innovativ und gut ausgebaut (Weinzierl, Weinzierl, Wukovitsch und Novy 2016), für Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität ist jedoch der Zugang zu ihren Angeboten auf einige wenige und zumeist temporäre Unterkünfte beschränkt. Auch in der WWH sind der Aufenthaltsstatus und die Wohndauer in Wien entscheidende Zugangskriterien. Anspruchsberechtigt sind nur Personen mit Leistungsansprüchen nach dem Wiener Sozialhilfegesetz, also Personen mit positivem Asylbescheid oder solche, die Österreicher:innen gleichgestellt sind, das sind Drittstaatenangehörige mit Daueraufenthaltstitel-EU und EU-Bürger:innen mit einem regulären Aufenthalt von 5 Jahren. Darüber hinaus muss ihre Wohnungslosigkeit nachweislich in Wien beginnen. Somit können auch österreichische Staatsbürger:innen, die in einem anderen Bundesland wohnungslos geworden sind, als nicht förderwürdig gelten (Gutleder und Zierler 2020; Beeck, Grünhaus und Weitzhofer 2020; Mach u.a. 2022).

Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität stehen daher lediglich die Angebote des Winterpakets sowie in begrenztem Maße auch die seit 2018 eingeführten Chancenhäuser offen. Das Winterpaket bietet über die Wintermonate unabhängig vom Aufenthaltsstatus niederschwellig ca. 900 Schlafplätze in Mehrbettzimmern in verschiedenen meist von NGOs betriebenen Einrichtungen an und wird vom städtischen Fonds Soziales Wien (FSW) finanziert. Darüber hinaus finanziert der FSW seit 2010 die Sozial- und Rückkehrberatung für EU-Bürger:innen, die von der Caritas betrieben wird. Diese Beratungseinrichtung versucht in erster Linie, Zugänge und Unterbringungsmöglichkeiten in Wien zu vermitteln. Finanzielle Unterstützung zur Heimreise wird dann erbracht, wenn dies von den Betroffenen gewünscht

wird. Damit hat die Stadt ein weiteres Angebot für Personen umgesetzt, die keine Ansprüche auf staatliche Leistungen haben (SV1, V3, V4, Chwistek 2013).

Die Chancenhäuser eignen sich besonders gut dafür, die Mechanismen und Ambivalenzen der sozialarbeiterischen Migrationskontrolle aufzuzeigen. Chancenhäuser werden von unterschiedlichen gemeinnützigen Trägern betrieben und ebenfalls vom FSW finanziert. Sie sollen allen akut wohnungslosen Menschen offenstehen und ein niederschwelliges Angebot mit umfassender Unterstützung bieten. Menschen können dort bis zu drei Monate in Ein- bis Zweibettzimmern ganztags unterkommen und werden sozialarbeiterisch begleitet. Ziel ist die Perspektivenentwicklung, um die Verfestigung der Wohnungslosigkeit zu verhindern (Diebäcker u.a. 2021). Ein Mitarbeiter eines Chancenhauses verweist im Interview auf »*system-immanente Fragen*« (V18), die sich aus einer konstanten Belegung aller Plätze ergeben. Die Mitarbeitenden sind sowohl dem Erfüllen der städtischen Aufgaben verpflichtet, die vor allem darin bestehen, Wohnperspektiven zu erarbeiten und die Personen weiterzuvermitteln, im Idealfall innerhalb von drei Monaten. Menschen in aufenthalts- und sozialrechtlicher Prekarität sind allerdings von allen weiterführenden Angeboten der Wiener Wohnungslosenhilfe ausgeschlossen, weshalb sie nicht in andere Einrichtungen vermittelt werden oder »Housing-First«-Angebote wahrnehmen können. Das macht die Entwicklung von Wohnperspektiven für diese Gruppen unvermeidlich schwerer und kann dazu führen, dass diese wiederum Plätze belegen, die für andere Gruppen dringend gebraucht werden. So kommen die zuständigen Fachkräfte in moralische Konflikte und »unmögliche Situationen« (Zacka 2017: 222). Sie müssen zwischen einer Vielzahl an legitimen Bedarfen und Perspektiven abwägen und entscheiden (Diebäcker u.a. 2021, V18). Die individuellen, fallbezogenen Entscheidungen führen dazu, dass Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in den verschiedenen Chancenhäusern unterschiedlich behandelt werden. Erfahrungsbasierte Kategorisierungen sind den Fachkräften als informelles Wissen verfügbar und werden situativ aktiviert: »*Ich glaub schon, dass [...] man weiß, bei dem einen geht es einfacher oder die Personen können in der Regel länger bleiben*« (V18).

Dass Vulnerabilität und eine überzeugende Begründung der – nicht selbst verschuldeten – Bedürftigkeit ausschlaggebend für den Erhalt einer Leistung ist, ist auch den Hilfesuchenden bewusst: »*Man kann daher nicht sagen, dass alle rassistisch sind oder dass alle gut sind. Es ist Glückssache*« (V25 mit Übersetzer:in), beschreibt eine prekarierte Person ihre Erfahrungen im Umgang mit lokalen Behördenmitarbeitenden. Darüber hinaus sind persönliche Beziehungen zen-

tral, um überhaupt erst von Leistungen zu erfahren, aber auch um Zugänge zu erleichtern. Folgendes Zitat eines Betroffenen zeigt dies emblematisch auf:

»Eigentlich hätte ich dort [im Chancenhaus] nicht bleiben dürfen, aber eine Frau hat es mir ermöglicht, sie arbeitet für die Caritas. Eigentlich müsste ich einen Ausweis haben, um dort zu sein, aber sie sagte ihnen, dass ich meinen Ausweis bald bekomme, sodass ich dort bleiben durfte. Aber natürlich bekam ich meinen Ausweis nicht. Aber ich habe mich sehr gut benommen, ich bin sehr respektvoll zu allen, also ließen sie mich für drei Monate bleiben. Aber nach drei Monaten gab es keine Veränderung, da musste ich gehen« (V24, Übersetzung d. Aut.).

Der Betroffene berichtet weiter, dass er im Anschluss an ein Angebot des Winterpakets vermittelt wurde, das er aber als »*sehr schlecht*« (V24) einschätzte und in der Folge über Bekannte einen privaten Wohnplatz gefunden hat. Dieses Geflecht an persönlichen Beziehungen, sowohl zu Mitarbeiter:innen von sozialen Einrichtungen wie auch Privatpersonen, die Vertrauen aufbauen und Zugänge zu Unterstützungsleistungen ermöglichen, bezeichnet Schilliger (2020) als »Infrastruktur der Solidarität« (Schilliger 2020: 531). Sie ist einerseits unerlässlich und funktional, um Exklusion entgegenzuwirken, aber impliziert andererseits immer auch moralische Grenzarbeit und Migrationskontrolle.

5. Städtische Praktiken in der Unterbringung von prekarierten Personen im Asylsystem

Die genannten Maßnahmen der Wohnungslosenhilfe gelten nicht für Menschen im Asylverfahren. Diese haben im Rahmen der Grundversorgungsleistungen entweder Zugang zu betreuten Unterkünften oder einem Mietkostenzuschuss, wenn sie privat wohnen. Dieser ist mit knapp 160 Euro jedoch sehr gering und reicht nicht, um eine Zimmermiete in Wien zu bezahlen. Auch Personen, deren Asylverfahren auf zweiter Instanz rechtskräftig negativ abgeschlossen ist, haben weiterhin Anspruch auf Grundversorgungsleistungen (Integrationshaus 2021). Dies wird in Wien deutlich inklusiver gehandhabt als in anderen Bundesländern (Rosenberger u. a. 2018, V21), sodass viele aus den umliegenden Bundesländern nach Wien kommen. Sie haben in Wien dann allerdings keinen Anspruch auf Grundversorgungsleistungen und sind daher

auf die niederschwelligsten Angebote der Wohnungslosenhilfe sowie auf die Angebote von wenigen NGOs angewiesen (V11, V14, V18, V21, V24).

Auch Personen mit subsidiärem Schutzstatus behandelte die Stadt Wien lange Zeit deutlich inklusiver als der Bund. 2019 führte die ÖVP/FPÖ-Regierungskoalition eine Reform der Sozialhilfe (vormals Mindestsicherung) durch, welche Personen mit subsidiärem Schutz ausschließt und ihnen lediglich den Zugang zu den deutlich geringeren Grundversorgungsleistungen zugesteht. Die Stadt Wien hat diese Reform zunächst nicht vollständig umgesetzt und inkludierte subsidiär Schutzberechtigte ergänzend nach wie vor in die Mindestsicherungsleistungen (V19, V21, SV1, SV2). Mitarbeiter:innen der Stadtverwaltung begründeten dies mit EU-Richtlinien (V9, V17). Die Inklusion von Personengruppen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität wurde von der Stadt aber nicht publik gemacht und die Leistungen werden eher über individuelle Notlagen als über den aufenthaltsrechtlichen Status begründet. Im Unterschied zu einem expliziten und sichtbaren Zugang von Städten wie Zürich oder Barcelona, der in der Migrationsforschung als »Sunshine Politics« bezeichnet wird, entsprach der Wiener Ansatz eher einer »Schattenpolitik«, die nicht öffentlich thematisiert wird, um Kontroversen zu vermeiden (Spencer 2014; Ataç, Schütze und Reitter 2020). Zu Beginn des Jahres 2026 wurde diese Regelung jedoch aufgegeben, so dass subsidiär Schutzberechtigte seither nicht länger Mindestsicherung sondern ausschließlich Grundversorgungsleistungen erhalten.

6. Unabhängige NGOs als Auffangnetz

Wie wir oben dargestellt haben, sind der kommunale und gemeinnützige Wohnbau sowie die Wiener Wohnungslosenhilfe effektive Instrumente zum Erhalt von leistbarem Wohnraum und zur Vermeidung von Wohnungsnot. Ihre Wirkung ist allerdings begrenzt in Bezug auf Personengruppen, die bestimmte Voraussetzungen nicht erfüllen sowie einen prekären Aufenthaltsstatus haben. Um diese Lücke zu schließen, haben lokale zivilgesellschaftliche Akteure Angebote entwickelt, die überwiegend über Spenden und ehrenamtliches Engagement getragen werden. Dazu gehören sowohl Wohnungsloseneinrichtungen wie auch Angebote, die sich speziell an Migrant:innen richten, wie das Ute-Bock-Haus oder das Haus Amadou von der Caritas. Der Zugang orientiert sich dort ausschließlich an der individuellen Schutzbedürftigkeit, unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Wie Mitarbeiter:innen im Interview darlegen, geben sie Familien oder Alleinerziehenden mit Kindern bei der Vergabe

von Wohnplätzen – soweit vorhanden – den Vorzug. Dabei berichten sie aber auch, dass sie immer wieder auch bedürftige Familien abweisen müssen, weil nicht ausreichend Plätze vorhanden sind oder weil sie Personen mit spezifischen Unterstützungsbedarfen nicht gerecht werden können, z.B. mit Blick auf psychische und physische Erkrankungen (V11, V18, V21).

Die Schwierigkeiten, die in den zu geringen Ressourcen zur Versorgung aller Personen mit Wohnbedarf liegen, führen bei den NGOs zu unterschiedlichen Positionierungen. Während zum einen Verständnis dafür geäußert wird, dass die Stadt nicht für alle prekarierten Personen aufkommen kann, wird doch immer wieder auch auf den Handlungsbedarf verwiesen und auf die Verantwortung, welche die Kommune für alle Stadtbewohner:innen trägt. So wird auch auf das Konzept von Urban Citizenship Bezug genommen (SV1, SV2, V1, V21, vgl. Wenke und Kron 2019). Dabei wird durchaus geschätzt, dass Wien deutlich inklusiver handelt als die umliegenden Bundesländer und auf nationaler Ebene vorgesehen ist. Dennoch werden bestehende Ausschlüsse kritisiert, in denen eine Kontinuität der nationalen Migrationskontrolle gesehen wird.

7. Prekäre Wohnverhältnisse am privaten Wohnungsmarkt

Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus sind, wie oben dargelegt, weitgehend von gefördertem Wohnraum ausgeschlossen und mit zahlreichen Hürden konfrontiert, wenn es darum geht, Wohnraum im privaten Wohnungsmarkt zu finden. Andere Unterbringungsmöglichkeiten sind entweder zeitlich befristet, wie die Angebote der Wiener Wohnungslosenhilfe, oder verfügen über sehr begrenzte Kapazitäten. Unsere Interviewpartner:innen gehen daher davon aus, dass der Großteil prekariierter Migrant:innen in Wien privat unterkommt. Eine in dem Bereich tätige Person erklärt im Interview auch, dass Personen, die akut von Abschiebung bedroht sind oder sich davor fürchten, alle offiziellen Unterbringungsangebote meiden und »sich selbst ausschließen« (V18). Während Personen, die ihren vormals regulären Aufenthalt verlieren, zum Teil in ihren regulären Wohnungen bleiben können und dies ein wichtiger Ankerpunkt für sie ist (V12), haben die meisten Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität kaum Zugang zu regulärem Wohnraum. Eine Familie mit prekärem Status berichtet im Interview, dass sie zu siebt auf 46 Quadratmetern wohnt in einer Wohnung mit »nasser Wand«, für die sie ohne Nebenkosten über 700 Euro im Monat zahlen (V25).

Solche Berichte über extrem hohe Mieten für überbelegte Substandard-Wohnungen mit Schimmelbefall oder anderen Mängeln bestätigen auch andere Gesprächspartner:innen (V4, V16, V23, V27). Eine weitere prekäre Wohnform findet sich in Unterküften, in denen oft lediglich ein Bett in einem Zimmer zu enorm hohen Preisen vermietet wird. Die Mieter:innen erhalten darüber hinaus in solchen Verhältnissen meist keinen regulären Mietvertrag und können sich daher auch nicht bei der Stadt anmelden. Ohne Meldezettel kann jedoch nicht nachgewiesen werden, wie lange sie bereits in Wien wohnhaft sind, und dadurch können auch keine Ansprüche auf Sozialleistungen oder Gemeindebauwohnraum geltend gemacht werden. Dadurch entsteht ein Kreislauf von Prekarität, der kaum durchbrochen werden kann. Während Migrant:innen, die unmittelbar von Abschiebung bedroht sind, die Meldung meiden, wäre diese insbesondere für EU-Bürger:innen ein wichtiger Schritt, um ihren regulären Wohnsitz in Wien zu belegen (V3, V18).

Auch von Wohnarrangements im Rahmen von Arbeitsverhältnissen wird berichtet. Dies kann zu besonderen Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnissen führen. Dies ist zum Beispiel der Fall bei Frauen, die in Privathaushalten in der häuslichen Pflege und Betreuung tätig sind (SV1, V7). Darüber hinaus berichten viele Interviewte von Praktiken des Couchhoppings, bei dem für kürzere Zeiträume bei unterschiedlichen Bekannten, Freund:innen oder Familienangehörigen übernachtet und dann weitergezogen wird (V14). Dabei verwiesen zahlreiche Gesprächspartner:innen auf die latente Gefahr von Ausbeutung, Gewalt bis hin zu Menschenhandel, denen Personen in solchen Wohnverhältnissen ausgesetzt sind (SV1, V4, V7, V20, V23).

8. Schlussbetrachtung

Migrant:innen sind am Wiener Wohnungsmarkt benachteiligt. Die Benachteiligung wird durch ausgrenzende Mechanismen im sozialen Wohnbau verstärkt. Die Zugangsregelungen zu öffentlichem oder gefördertem Wohnraum setzen mehrjährige und durchgängige Meldeadressen in Wien voraus. Während der soziale Wohnungsmarkt mit etwa 420.000 Wohneinheiten für einen signifikanten Anteil der Wiener:innen ein leistbares Angebot schafft, sind diejenigen, die die Voraussetzungen nicht erfüllen, auf teure, überwiegend befristet vermietete Wohnungen am freien Markt angewiesen (Kumnig 2018). Diese Ausschlüsse ziehen sich besonders signifikant entlang von Aufenthaltsstatus und -dauer, betreffen also überwiegend präkarisierte

Migrant:innen. Das Risiko der Ausbeutung ist hier ebenso besonders hoch wie die Gefahr, in Wohnungslosigkeit zu rutschen und zu verbleiben, was zu einer Spirale von Prekarität führen kann. Aber auch die Angebote der Wiener Wohnungslosenhilfe sind aufgrund der Anspruchsvoraussetzungen nicht frei von Migrationskontrolle. Ausnahmen finden sich dennoch in einzelnen städtischen Angeboten sowie überwiegend in kleineren Projekten, die von der Zivilgesellschaft getragen werden. Dabei sind Ermessensspielräume – z.B. im Zugang zu den Chancenhäusern – ein zentraler Aspekt der Grenzarbeit der Fachkräfte in den Einrichtungen. Ihre Unterstützungsmöglichkeiten sind jedoch begrenzt und abhängig von informellen Netzwerken und einer vertrauensvollen Zusammenarbeit mit relevanten Behörden und Fachstellen. Die Kriterien, nach denen Hilfesuchende als »bedürftig« und ihr Anliegen als »unterstützungswürdig« angesehen werden, werden situativ und informell ausgehandelt. Zwei Aspekte stehen dabei im Mittelpunkt: die aktuell erlittene Not sowie die Aussicht auf einen dauerhaften Verbleib, insbesondere durch besondere Anstrengung oder Integrationsleistungen. Mit dieser Kategorisierung werden das in der Grundrechtecharta der EU postulierte Recht auf soziale Sicherung und soziale Unterstützung und das in Art. 11 des UN-Sozialpakts formulierte Recht auf angemessene Unterbringung ausgeweitet oder verwehrt.

Weiterführende Literatur

- Kumnig, Sarah. 2018. »Wohnraum für wen? Sozialer Wohnbau in Wien als Verhandlungszone städtischer Teilhabe.« In *Stadt für alle! Analysen und Aneignungen*, hg. v. Heidrun Aigner und Sarah Kumnig, 96–112. Wien: Mandelbaum Verlag.
- Schütze, Theresa. 2021. »Grenzarbeiten – Anschlüsse kritischer Grenzregimetheorie für die Soziale Arbeit.« In *Soziale Arbeit in der Postmigrationsgesellschaft: Kritische Perspektiven und Praxisbeispiele aus Österreich*, hg. v. oga AG Migrationsgesellschaft, 394–405. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.

Literaturverzeichnis

- Ambrosini, Maurizio. 2021. »The Urban Governance of Asylum as a ›Battle-ground‹: Policies of Exclusion and Efforts of Inclusion in Italian Towns.« *Geographical Review* 111 (2): 187–205.
- Ataç, Ilker. 2019. »Deserving Shelter: Conditional Access to Accommodation for Rejected Asylum Seekers in Austria, the Netherlands, and Sweden.« *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 17 (1): 44–60.
- Ataç, Ilker, Theresa Schütze und Victoria Reitter. 2020. »Local Responses in Restrictive National Policy Contexts: Welfare Provisions for Non-Removed Rejected Asylum Seekers in Amsterdam, Stockholm and Vienna.« *Ethnic and Racial Studies* 43 (16): 115–134.
- Beeck, Constanze, Christian Grünhaus und Bettina Weitzhofer. 2020. *Die Wirkungen und Bedarfe der Wiener Wohnungslosenhilfe*. Wien: Wirtschaftsuniversität Wien.
- Bernards, Nick. 2018. *The Global Governance of Precarity: Primitive Accumulation and the Politics of Irregular Work*. New York: Routledge.
- Boztepe, Kemal, Philipp Hammer und Kurt Luger. 2021. *Integrations- & Diversitätsmonitor Wien 2020*. Wien: Stadt Wien.
- Chauvin, Sébastien, und Blanca Garcés-Mascareñas. 2014. »Becoming Less Illegal: Deservingness Frames and Undocumented Migrant Incorporation.« *Sociology Compass* 8 (4): 422–432.
- Chwistek, Peter. 2013. »Obdachlose EU-Bürger_innen und die Wiener Wohnungslosenhilfe.« *soziales_kapital* 10. Zugriff am 13. Juni 2025. <https://soziales-kapital.at/index.php/sozialeskapital/article/view/291/486>.
- Diebäcker, Marc, Katrin Hierzer, Doris Stephan und Thomas Valina. 2021. *Qualitative Evaluierung der Chancenhäuser in der Wiener Wohnungslosenhilfe: Transformationen, Herausforderungen und Möglichkeiten*. Wien: Fonds Soziales Wien; Kompetenzzentrum für Soziale Arbeit.
- Douglas, Paul, Martin Cetron und Paul Spiegel. 2019. »Definitions Matter: Migrants, Immigrants, Asylum Seekers and Refugees.« *Journal of Travel Medicine* 26 (2).
- Economist Intelligence. 2024. *The Global Liveability Index 2024*. London.
- Fassmann, Heinz. 2013. *Die Rot-Weiß-Rot-Karte in Österreich. Inhalt, Implementierung, Wirksamkeit*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Franz, Yvonne, und Elisabeth Gruber. 2018. »Wohnen ›für alle‹ in Zeiten der Wohnungsmarktkrise?« *Standort* 42: 98–104.

- Fonds Soziales Wien (FSW). 2022. *Factsheet Wohnungslosenhilfe in Wien: Grafiken und Daten zu Kund:innen, Leistungen & Partnerorganisationen. Zeitraum 01.01.2021-31.12.2021*. Wien: Fonds Soziales Wien. Zugriff am 13. Juni 2025. <https://www.fsw.at/downloads/ueber-den-FSW/zahlen-daten-fakten/fakten/factsheet-wohnungslosenhilfe-in-wien-stand-2021.pdf>.
- Gutheil-Knopp-Kirchwald, Gerlinde, und Justin Kadi. 2014. »Gerechte Stadt – gerechte Wohnungspolitik?« *Der Öffentliche Sektor – The Public Sector* 40 (3–4): 11–30. Zugriff am 13. Juni 2025. <http://hdl.handle.net/20.500.12708/157430>.
- Gutleiderer, Kurt, und Andrea Zierler. 2020. *Wiener Wohnungslosenhilfe 2022: Strategien. Ziele. Maßnahmen*. Wien: Fonds Soziales Wien.
- Homberger, Adrienne, Maren Kirchhoff, Marie Mallet-Garcia, Ilker Ataç, Simon Güntner und Sarah Spencer. 2022. »Local Responses to Migrants with Precarious Legal Status: Negotiating Inclusive Practices in Cities Across Europe.« *Zeitschrift für Migrationsforschung* 2 (2): 93–116.
- Integrationshaus. 2021. *Flüchten – Ankommen – Bleiben!?! Monitoringbericht – 25 Jahre Integrationshaus*. Wien: Integrationshaus.
- Karasz, Daniele, Slađana Adamović und Mark Scherner. 2022. *Migration, Mobilität und Zugang zum geförderten Wohnbau in Wien*. Beiträge zur IBA_Wien 36. Wien: IBA_Wien.
- Kumnig, Sarah. 2018. »Wohnraum für wen? Sozialer Wohnbau in Wien als Verhandlungszone städtischer Teilhabe.« In *Stadt für alle! Analysen und Aneignungen*, hg. v. Sarah Kumnig und Heidrun Aigner, 96–112. Wien: Mandelbaum Verlag.
- Lebuhn, Henrik. 2013. »Local Border Practices and Urban Citizenship in Europe: Exploring Urban Borderlands.« *City* 17 (1): 37–51.
- Lipsky, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy, 30th Anniversary Edition: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mach, Alena, Barbara Unterlerchner, Benedikt Grubestic, Bettina Weizenhofer, Erich Steurer, Manuela Krivda, Mariella Jordanova-Hudetz und Vina Yun. 2022. *Ein Teil der Stadt? Wohnungslose und Anspruchslos in Wien – Situationsbericht 2022*. Wien: Verband Wiener Wohnungslosenhilfe. Zugriff am 13. Juni 2025. www.verband-www.at/Situationsbericht%20VWWH%202022.pdf.
- Magazzini, Tina, und Stefano Piemontese. 2019. *Constructing Roma Migrants: European Narratives and Local Governance*. Cham: Springer International Publishing.
- Mari, Francesca. 2023. »Imagine a Renters' Utopia. It Might Look like Vienna.« *New York Times*, 23. Mai 2023.

- Mezzadra, Sandro, und Brett Neilson. 2013. *Borders as Method, or, the Multiplication of Labour*. Durham: Duke University Press.
- Perocco, Fabio (Hg.). 2022. *Racism in and for the Welfare State*. London: Palgrave Macmillan.
- Peyrl, Johannes. 2018. »Autoritäre Tendenzen im Aufenthaltsrecht seit 2006.« *juridikum* (1).
- Rosenberger, Sieglinde, Ilker Ataç und Theresa Schütze. 2018. »Nicht-Ab-schiebbarkeit: Soziale Rechte im Deportation Gap.« *ÖGfE Policy Brief*, Nr. 10.
- Schierup, Carl-Ulrik, Ronaldo Munck, Branka Likić Brborić und Anders Neer-gaard (Hg.). 2015. *Migration, Precarity, and Global Governance: Challenges and Opportunities for Labour*. Oxford: Oxford University Press.
- Schilliger, Sarah. 2020. »Challenging Who Counts as a Citizen: The Infrastruc-ture of Solidarity Contesting Racial Profiling in Switzerland.« *Citizenship Studies* 24 (4): 530–547.
- Schütze, Theresa. 2021. »Grenzarbeiten – Anschlüsse kritischer Grenzregime-theorie für die Soziale Arbeit.« In *Soziale Arbeit in der Postmigrationsgesell-schaft: Kritische Perspektiven und Praxisbeispiele aus Österreich*, hg. v. oga AG Migrationsgesellschaft, 394–405. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Spencer, Sarah. 2014. »The Sunshine and Shadow Politics of Irregular Migrants in Europe.« In *Migration: A COMPAS Anthology*, hg. v. Bridget Anderson und Michael Keith. Oxford: COMPAS.
- Spencer, Sarah. 2016. »Postcode Lottery for Europe's Undocumented Chil-dren: Unravelling an Uneven Geography of Entitlements in the European Union.« *American Behavioral Scientist* 60 (13): 1613–1628.
- Statistik Austria. 2024. »Wohnsituation. Anteil der Rechtsverhältnisse nach Bundesland 2024 – in Prozent (Tabelle).« Zugriff am 13. Juni 2025. <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/wohnen/wohnsi-tuation>.
- Triandafyllidou, Anna, und Laura Bartolini. 2020. »Understanding Irregular-ity.« In *Migrants with Irregular Status in Europe*, hg. v. Sarah Spencer und Anna Triandafyllidou, 11–32. Cham: Springer.
- Weinzierl, Carla, Florian Wukovitsch und Andreas Novy. 2016. »Housing First in Vienna: A Socially Innovative Initiative to Foster Social Cohesion.« *Jour-nal of Housing and the Built Environment* 31: 409–422.
- Wenke, Christoph, und Stefanie Kron (Hg.). 2019. *Solidarische Städte in Europa: Urbane Politik zwischen Charity und Citizenship*. Berlin: Rosa Luxemburg Stiftung. Zugriff am 13. Juni 2025. https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_

uploads/pdfs/sonst_publicationen/Broschur_SolidarischeStaedte_2teAuf
l_web.pdf.

Wodak, Ruth. 2020. »Die Normalisierung des Rechtspopulismus.« *spw – Zeitschrift für sozialistische Politik und Wirtschaft* (236): 41–48.

Yuval-Davis, Nira, Georgie Wemyss und Kathryn Cassidy. 2017. »Introduction to the Special Issue: Racialized Bordering Discourses on European Roma.« *Ethnic and Racial Studies* 40 (7): 1047–1057.

Yuval-Davis, Nira, Georgie Wemyss und Kathryn Cassidy. 2019. *Bordering*. Cambridge, UK: Polity.

Zacka, Bernardo. 2017. *When the State Hits the Street: Public Service and Moral Agency*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Empirische Datengrundlage

Interviews:

	Datum	Interviewe:r (anonymisiert)	Interviewer:in	Sprache	Inter- view Art
V1	27.05.2021	NGO (Beratung)	Adrienne Hom- berger (AH) & Simon Güntner (SG)	Deutsch	Einzelin- terview (E)
V2	10.06.2021	NGO (Gesundheit)	AH, SG	Deutsch	E
V3	11.06.2021	NGO (Unterbringung/ Beratung)	AH, SG	Deutsch	E
V4	24.06.2021	Stadtverwaltung (Unterbringung)	AH, SG	Deutsch	E
V5	08.09.2021	Nationale Regie- rung (Soziales)	AH, SG	Deutsch	Gruppen- interview (G)
V6	03.11.2021	NGO (Gesundheit)	AH	Deutsch	E
V7	03.11.2021	NGO (Frauen)	AH	Deutsch	E

	Datum	Interviewer: (anonymisiert)	Interviewer:in	Sprache	Interview Art
V8	03.11.2021	NGO (Beratung)	AH, SG	Deutsch	E
V9	22.11.2021	Stadtverwaltung (Soziales/Gesundheit)	AH	Deutsch	E
V10	03.12.2021	Stadtverwaltung (Kinder)	AH	Deutsch	E
V11	14.12.2021	NGO (Unterbringung)	AH	Deutsch	E
V12	15.12.2021	Prekäre Drittstaatsangehörige	AH	Deutsch	E
V13	15.12.2021	NGO (Bildung)	AH	Deutsch	E
V14	16.12.2021	Prekäre Drittstaatsangehörige	AH	Englisch & Deutsch	G
V15	16.12.2021	NGO (Bildung)	AH	Deutsch	E
V16	16.12.2021	NGO (Beratung)	AH	Deutsch	E
V17	21.12.2021	Stadtverwaltung (Geflüchtete)	AH, SG	Deutsch	E
V18	22.12.2021	NGO (Unterbringung)	AH, SG	Deutsch	E
V19	12.01.2022	Stadtverwaltung (Bildung)	AH, SG	Deutsch	G
V20	19.01.2022	Stadtverwaltung (Frauen)	AH	Deutsch	E
V21	21.01.2022	NGO (Unterbringung/ Beratung)	AH	Deutsch	E
V22	25.01.2022	NGO (Gesundheit)	AH, SG	Deutsch	G

	Datum	Interviewe:r (anonymisiert)	Interviewer:in	Sprache	Interview Art
V23	26.01.2022	Stadtverwaltung (Integration und Diversität)	AH, SG	Deutsch	E
V24	27.01.2022	Prekärer Dritt- staatsangehöriger	AH	Englisch	E
V25	08.02.2022	Prekäre EU-Bürger	AH	Rumänisch mit deutscher Übersetzung	G
V26	18.02.2022	Stadtverwaltung (Kinder)	AH	Deutsch	E
V27	02.03.2022	Stadtverwaltung (Polizei)	AH	Deutsch	G

Stakeholder-Events

	Datum	Ort	Anzahl der Teilnehmer:innen
SV1	23.09.2021	Wien	12
SV2	03.03.2022	Wien	17
SV3	13.06.2022	Wien	43

Schweiz

Die Asylpolitik als »Einfallstor« für Sozialabbau und Autoritarismus?

Zeitgeschichtliche Überlegungen am Beispiel der Schweiz (und den USA)

Jonathan Alexander Pärli

»Asylmissbrauch«. Der Ausdruck ist berechtigt. Die SVP missbraucht die Asylpolitik dazu, den gesamten Sozialstaat anzugreifen.

(Bichsel 2000: 1)

Der bekannte Schriftsteller Peter Bichsel diagnostizierte im Januar 2000, mit der allgegenwärtigen Rhetorik des »Asylmissbrauchs« werde Missbrauch betrieben: Die aufstrebende Schweizerische Volkspartei (SVP) greife mit ihrer prononcierten »Anti-Asylpolitik« letztlich »den gesamten Sozialstaat« an (Bichsel 2000: 1). Diese Behauptung stellte Bichsel in einer kurzen Tischrede in den Raum, als er in seinem heimischen Solothurn in der römisch-katholischen Sankt Marienkirche an einem »banquet républicain« (Pärli 2020) der Asylbewegung teilnahm. Der Literat war der in den frühen 1980er-Jahren angesichts der restriktiven Wende in der Asylpolitik entstandenen Bewegung seit deren Anfängen lose verbunden (zur Geschichte der »anderen Schweiz« siehe Pärli 2024). Bichsel begnügte sich also nicht damit, die zu jener Zeit akuten Abschiebungen in den Kosovo, nach Bosnien, Sri Lanka, Algerien oder etwa auch in die Türkei anzuprangern oder geplante Änderungen in der Asylfürsorge zu kritisieren. Deswegen hatte die »Bewegung für eine offene, solidarische und demokratische Schweiz« (BODS) sowie eine lokale Asylgruppierung zu einem öffentlichen Bankett geladen.

Über die Hauptthemen der Veranstaltung hinaus spielte Bichsel auf die Rolle der SVP als Hardlinerin nicht nur in der Asyl-, sondern auch in der Sozialpolitik an (Skenderovic 2009: 169–170). Die SVP erlebte seit den frühen 1990er-Jahren einen steilen elektoralen Aufstieg und war auch wichtige Treiberin des in diesen Jahren konkret anlaufenden Um- und Abbaus des Schweizer Sozialstaats (Ruoss 2018). Die SVP feiere zwar mit dem Topos »Asylmissbrauch« nicht zuletzt an der Wahlurne Erfolg um Erfolg; getroffen würden damit aber, argumentierte Bichsel am Bankett, letztlich »nicht die Fremden, sondern wir alle und vor allem auch jene, die SVP wählen, die Alten, die Armen, die Jungen«.

Das Votum des für seinen Schalk und Sprachwitz bekannten Bichsel regt dazu an, die in diesem Band diskutierte Frage, wie Sozialpolitik und Migrationskontrolle verknüpft und verschränkt sind, in einer ungewohnten Optik in den Blick zu nehmen. Wie ich im Folgenden zeige, basierte Bichsels Aussage auf einer wichtigen Tradition innerhalb der Asylbewegung: Diese versuchte, die Asylpolitik nicht isoliert zu betrachten, sondern in deren gesellschafts- und sozialpolitischen Zusammenhängen zu analysieren. Die Perspektive auf die Schnittstelle zwischen der Sozial- und der Migrationspolitik, die ich in diesem Essay vorschlage, ist eine spezifische und baut auf meiner bisherigen Arbeit zur Geschichte des asylpolitischen Aktivismus auf. Mit Bichsel und der Asylbewegung lässt sich das historische Wechselspiel zwischen der Sozial- und Migrationspolitik in anderer Weise in den Blick nehmen, als dies in der Forschungsliteratur bisher meist geschehen ist.

In längerer historischer Perspektive ist klar, dass die Sozial- und die Migrationspolitik in breit verstandenem Sinn grundsätzlich seit jeher, aber mitunter ganz unterschiedlich miteinander verflochten sind (zur *longue durée* siehe Gestrich, Raphael und Uerlings 2009; Adams 2023; für einen globalgeschichtlichen Überblick siehe Lucassen 2016). Betrachtet man hingegen die reguläre Migrationspolitik westlicher Staaten mit Blick auf Sozialleistungen, zeigt sich im Verlauf des 20. Jahrhunderts eine tendenzielle Liberalisierung: In der Nachkriegszeit gab es in der westlichen Welt einen allgemeinen Trend von einem an die Staatsbürgerschaft hin zu einem an das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht geknüpften System der sozialen Sicherheit (Koning 2021). Insbesondere die europäische Integration hat bisher gemäß dem Prinzip der Personenfreizügigkeit grundsätzlich darauf hingewirkt, die sozialen Rechte von zugezogenen, aufenthaltsberechtigten EU-Bürger:innen an jene der Staatsangehörigen der jeweiligen Länder anzugleichen (Geddes und Hadj-Abdou 2016) – wobei in dieser Hinsicht in der Praxis je nach Konstellation auch für EU-Bürger:innen teils hohe Hürden bestehen, die entsprechenden Leistungen und Rechte

tatsächlich wahrnehmen zu können (siehe *Heindlmaier* sowie *Barwick-Gross* in diesem Band).¹ Für die Schweiz sorgten bilaterale Migrationsabkommen mit europäischen Staaten respektive der EU für eine ähnliche prinzipielle Angleichung in den Sozialrechten (siehe *Spescha* u.a. 2020: 103–106).

Indem ich in diesem Beitrag am Beispiel der Schweiz auf die Schnittstelle zwischen der Asyl- und der Sozialpolitik fokussiere (für einen Überblick zur gesamten Migrationsgeschichte der Schweiz siehe *Holenstein, Kury und Schulz* 2018), nehme ich also eine der allgemeinen Migrationspolitik gewissermaßen gegenläufige Entwicklung in den Blick. Denn für Asylsuchende und irreguläre Arbeitsmigrant:innen waren und sind soziale Rechte nicht nur in der Schweiz, sondern auch in anderen westlichen Staaten mit vergleichsweise ausgebauter Sozialstaatlichkeit »minimal und schwindend« (*Bloch und Schuster* 2002: 404). Dies steht in Einklang mit der allgemeinen restriktiven Wende in der westlichen Asylpolitik in der Zeit »nach dem Boom« (*Doering-Manteuffel und Raphael* 2010) ab etwa Mitte der 1970er-Jahre und angesichts der »neuen Flüchtlinge« aus dem Globalen Süden (*Mayblin* 2017).

»Asyl« respektive dessen »Missbrauch« ist in vielen westlichen Staaten in den letzten Jahren und Jahrzehnten generell ganz weit oben auf die politische Agenda gekommen und hat eine grundsätzlich (sehr) repressive asylpolitische Entwicklung nach sich gezogen (*Steiner* 2000; *Leyvraz* u.a. 2020a; *Kaufmann und Bernhard* 2023). Vor diesem Hintergrund hat die sozialwissenschaftliche Forschung schon gut herausgearbeitet, wie die Sozialpolitik zu einem wichtigen Instrument der Migrationskontrolle geworden ist – und dies, wie erwähnt, speziell mit Blick auf die verfernten (außereuropäischen) Asylsuchenden (*Anderson* 2024: 2768). Sozialpolitik wurde und wird, in anderen Worten, in den Dienst restriktiver migrationspolitischer Absichten genommen, um die »Attraktivität« westlicher Staaten für Asylsuchende und Migrant:innen aus dem Globalen Süden zu senken. Dabei ist nicht zuletzt die Vorstellung und das Argument wirkmächtig, statt asylrelevanter Fluchtgründe seien es generöse Sozialleistungen, die arme, perspektivlose Migrant:innen gewissermaßen »magnetisch« anzögen (*Bloch und Schuster* 2002: 399–402).

1 Zu betonen ist außerdem, dass die Freizügigkeit innerhalb der EU respektive des Schengen-Raums stark unter arbeitsmarktlichen Vorzeichen steht. Nur wer einer Erwerbsarbeit nachgeht oder sonst genügend Mittel besitzt, den eigenen Lebensunterhalt zu sichern, kann von der Personenfreizügigkeit profitieren und sich dauerhaft in einem anderen EU-Land aufhalten respektive niederlassen.

In der Forschung vieldiskutierte Begriffe wie »Wohlfahrtschauvinismus« (für einen Überblick siehe Careja und Haris 2022) und »selektive Solidarität« (Koning 2019) verweisen darauf, dass die Aufmerksamkeit bisher allgemein darauf lag, nachzuvollziehen und zu analysieren, wie Sozialstaatlichkeit möglichst denjenigen vorbehalten bleiben soll, die anerkannte Mitglieder einer Gesellschaft sind (sprich: Staatsangehörige oder Menschen mit Niederlassungsrecht). Unter dem Begriff der »Renationalisierung« der Sozialpolitik wird mit Blick auf die Asyl- und Migrationspolitik auch thematisiert, welche Konturen die Sozialpolitik autoritär-populistischer bzw. extrem rechter Kräfte annehmen und welche Rolle diese dabei spielt, »grundlegende gesellschaftliche Veränderungen« durchzusetzen (Atzmüller 2022). Auch die übrigen Beiträge in diesem Band zeigen eindrücklich, wie nötig und berechtigt es ist, in den Blick zu nehmen, wie unterschiedlich sich der Zugang zu Sozialleistungen und deren Ausgestaltung darstellen, je nachdem welche Staatsbürgerschaft respektive welchen aufenthaltsrechtlichen Status eine Person innehat. Ich stimme also durchaus zu: Die Sozialpolitik steht zweifelsohne (zunehmend) im Dienst der Asyl- und Migrationspolitik.

Demgegenüber gibt es, mit Ausnahmen, auf die ich zurückkommen werde, noch kaum Forschung dazu, ob und inwiefern im Sinn Bichsels und der Schweizer Asylbewegung auch das Gegenteil stimmt: Kann es sein, dass mit der Asylpolitik auch das Geschäft des Um- und Abbaus der sozialen Sicherheit als solcher betrieben werden kann, wie Bichsel und die Asylbewegung behaupteten? Oder verwechselten der Schriftsteller und die Aktivist:innen Kausalität mit Korrelation, als der Sozialstaat im Verlauf der 1990er-Jahre auch in der Schweiz tendenziell unter stärkeren politischen Druck geriet? Klar ist nur, dass die besonders von der »neuen SVP« (Skenderovic 2009: 123–172) – aber bei weitem nur dieser – forcierte Rede vom »Missbrauch« nicht länger fast ausschließlich im Asyldiskurs anzutreffen war: Im Verlauf der 1990er-Jahre und in den Nullerjahren standen der »Missbrauch« und dessen Bekämpfung auch hinsichtlich der Arbeitslosen- oder Invalidenversicherung respektive der Sozialhilfe ganz oben auf der politischen Agenda (Zahn 2021; Canonica 2020; Christen 2019; für die BRD siehe Wogawa 2000).

Wie sich die Asyl- und Sozialpolitik zeitgeschichtlich tatsächlich zueinander verhalten, kann ich in diesem Text am Beispiel der Schweiz nicht abschließend beantworten. Um dies leisten zu können, müssten die Zeitgeschichte der Sozial- sowie jene der Asyl- und Migrationspolitik systematisch aufeinander bezogen werden; dies ist mit Blick auf die Schweiz und die Rolle des Missbrauch-Topos kürzlich auch aus sozialwissenschaftlicher Perspektive als For-

schungsdesiderat artikuliert worden (Leyvraz u.a. 2020b: 243). Die entsprechende empirische Forschungsarbeit muss allerdings erst noch geleistet werden. Als ersten Schritt in diese Richtung präsentiere ich in diesem Text konzeptionelle Überlegungen und erste inhaltliche Befunde, die meine bisherige Forschung zur Zeitgeschichte des Asyls und zur Flüchtlingssolidarität mit der jüngeren Geschichte der sozialen Sicherheit in Dialog bringen, soweit Letztere schon erforscht ist.

Zu betonen ist, dass die Frage nach den spezifisch sozialpolitischen Effekten einer »Anti-Asylpolitik« im Kontext einer noch größeren Problematik steht: Stellt der restriktive Kurs in der Asyl- und Migrationspolitik ein gesellschaftspolitisches »Labor«, ein »Einfallstor« für regressive oder gar autoritäre Impulse und Entwicklungen dar? Hiervor warnte jedenfalls die in den frühen 1980er-Jahren entstandene »andere Schweiz«, wie sich die Asylbewegung auch nannte (Pärli 2024). Eine vergleichbare Analyse respektive Prognose artikuliert auch etwa das *Sanctuary Movement* in Nordamerika, mit dem die Asylbewegung in der Schweiz und Westeuropa in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre in recht engem Austausch stand (ebd.: 194–210).² Dieser transatlantische Aspekt ist auch mit Blick auf die unmittelbare Gegenwart relevant. Denn heute sind es insbesondere – wenn auch nicht einzig – die Entwicklungen in den USA unter der zweiten Regierung Trump, welche die schlimmsten asylbewegten Befürchtungen von einst zu bestätigen scheinen.

In den USA zeichnet sich derzeit ab, dass die angeblich gegen die »illegale Migration« gerichtete, dem Schutz der einheimischen Bevölkerung dienende harte Hand des Staats sich durchaus gegen »innen« richten und wichtige Komponente eines antidemokratischen politischen Projekts als solchem werden kann (siehe hierzu Pärli 2025; Snyder 2025a). In diesem Sinn verstehe ich meinen Essay auch als einen auf eine weiterführende Debatte zielen- den Kontrapunkt zu einem Literaturstrang, der das Verhältnis von Demokratie und Migrationskontrolle in gewissermaßen umgekehrter Richtung behandelt: Dieser fragt, ob und inwiefern die liberale Demokratie (nur) durch rigorosere Migrationskontrolle geschützt werden könne, weil ansonsten rechtsautoritäre Kräfte mittels Wahlerfolgen (unweigerlich) an die Regierungsmacht

2 *Sanctuary* heißt auf Englisch »Zuflucht« respektive »Zufluchtsstätte«: Die Bewegung entstand in den frühen 1980er-Jahren in den USA, Kanada und Mexico in Solidarität mit den Geflüchteten aus rechten, von der US-Regierung unterstützten Militärdiktaturen.

kommen und das demokratisch-rechtsstaatliche System untergraben könnten (siehe u.a. Pevnick 2024; Blake 2021).

Mitzudenken ist also, dass ich im Folgenden zwar ausgehend von einem geografischen und thematischen Fokus argumentiere, sich die vorgeschlagene Perspektive indes auch grundsätzlich eignet, auch über die Schweiz und das Politikfeld der sozialen Sicherheit hinaus nach den »Internalisierungseffekten« von Grenzregimen respektive einer mehr oder minder rabiat betriebenen Migrationskontrolle und -abwehr zu fragen, wie es der Politikwissenschaftler und Migrationsforscher Volker M. Heins (2024, siehe auch Heins und Wolff 2023 sowie Kohlenberger 2024, 2025) in ähnlicher Stoßrichtung formuliert hat. Insbesondere für Großbritannien gibt es im Nachgang des von der konservativen Regierung unter David Cameron ab 2010 ausgerufenen »Zeitalters der Austerität« zudem einen wachsenden Forschungsstrang, der den Zusammenhang von Asyl- und Migrationspolitik mit der Frage der sozialen Sicherheit untersucht: In diesem wird, ähnlich meiner Perspektive, nach »Übertragungseffekten« (*cross-/spillover*) zwischen den Politikfeldern und damit zusammenhängend nach der »verschwimmenden Grenze« zwischen Staatsbürger:innen und Migrant:innen gefragt (Morris 2021, Anderson 2024).

In diesem Beitrag plädiere ich am Beispiel der Schweiz und der Sozialpolitik dafür, dass es gute Gründe gibt und dringlich ist, die einst von Geflüchteten und Asylengagierten aufgestellte »Ausweitungsthese« in Forschung, Politik und Öffentlichkeit ernst zu nehmen. Mit diesem Begriff habe ich in meiner Dissertation die skizzierte asylaktivistische Denkfigur zusammengefasst (Pärli 2024). Im Kern besagt die Ausweitungsthese, dass die im Feld von Flucht, Asyl und irregulärer Migration praktizierte und etablierte Härte mittelfristig nicht einfach nur die unmittelbar betroffenen Geflüchteten und Migrant:innen negativ tangiert, sondern sich auf weitere sozioökonomisch marginale oder politisch unbequeme soziale Gruppen auszuweiten und letztlich die fraglichen Gesellschaften als solche weniger gerecht, demokratisch und rechtsstaatlich zu machen droht (aus asylbewegter Sicht siehe bspw. Lanz und Züfle 2006 oder Tafelmacher 2010). Daher beispielsweise die auf den ersten Blick paradoxe oder gar paranoid anmutende einstige asylbewegte Parole »In den Rechten der Flüchtlinge verteidigen wir unsere eigenen Rechte!« (Pärli 2025).

Mir ist wichtig zu betonen, dass die mit diesem Text vorgeschlagene Forschungsoptik von einer sozialen Bewegung inspiriert ist; deren aus politischem Engagement geborene Analyseleistung und Wissensproduktion soll in diesem Beitrag kritisch gewürdigt werden. Aber: Es ist das eine, nachzu-

vollziehen und zu analysieren, wann, wie und zu welchem argumentativen Effekt die Asylbewegung die Ausweitungsthese formulierte und einsetzte, wie dies im Folgenden geschehen wird. Damit ist allerdings noch wenig bis nichts darüber ausgesagt, ob sich die Dinge aus historischer Sicht tatsächlich so zutragen haben, wie es die Asylbewegung mit Nachdruck argumentierte und darstellte. Anders gesagt: Wie plausibel ist es, den Asylbereich als »Labor« oder »Experimentierfeld« für sozial- und gesellschaftspolitische Veränderungen anzusehen, wie sie oben zur Sprache kamen? Um diese Frage ergebnisoffen aufzuwerfen, muss man die Ausweitungsthese der Asylbewegung in eine Ausweitungshypothese verwandeln. Denn es ist jedenfalls denkbar, dass die Ausweitungsthese zwar eine originelle rhetorisch-argumentative Strategie war, um die Asylfrage zu thematisieren und das eigene Engagement zu begründen, dass die Aktivistinnen und Aktivisten aber die realhistorische Bedeutung der diagnostizierten Ausweitungsprozesse überschätzten.

Einer der zentralen Punkte der Ausweitungsthese ist, dass sie den Status von Nationalität und Staatsbürgerschaft problematisiert: Stellen diese tatsächlich, wie es zunächst scheinen mag, eine fast unüberwindbare Trennlinie, eine Art Brandmauer zwischen den dazugehörigen »Einheimischen« und den formal und lebensweltlich nicht dazugehörenden »Anderen« respektive »Fremden« dar? Im ersten Abschnitt wende ich mich zunächst dieser grundsätzlichen Frage zu. Ich beziehe mich dabei auf die jüdisch-deutsche Philosophin und Politdenkerin Hannah Arendt, die in den 1930er- und 1940er-Jahren selbst erlebt hatte, was es bedeutet, auf der Flucht zu sein und im Exil zu leben. Arendt darf – auch mit Blick auf die jüngste Geschichte und Gegenwart – als analytische Kronzeugin gelten, wenn es um die Bedeutung von Staatsbürgerschaft und die Rechtlosigkeit von Geflüchteten geht (Gündoğdu 2015, Curthoy 2020).

Im zweiten Abschnitt stelle ich dar, in welchem Kontext die asylbewegte Ausweitungsthese in den 1980er-Jahren entstand und wie sich deren Form und Inhalt im Verlauf der 1990er-Jahre angesichts der sozialpolitischen Entwicklung veränderte. Ich zeichne nach, wo und wie Geflüchtete und Aktivist:innen vor asylpolitischen Ausweitungseffekten warnten respektive solche diagnostizierten. Im letzten Teil des Texts werde ich einen ersten Beitrag dazu liefern, die von der Bewegung argumentierte Ausweitungsdynamik kritisch zu diskutieren und zu prüfen. Die 2015 von der SVP lancierte Kampagne »Missbrauch und ausufernde Sozialindustrie stoppen« wird mir dabei als exemplarische Tiefenbohrung dienen.

1. Staatsbürgerschaft als Brandmauer? Hannah Arendt und die Rechtlosigkeit der Anderen

Wer seine Diagnose, wie es um die demokratischen Verfassungsstaaten in Europa stehe, darauf abstützte, wie diese mit Flüchtlingen umgehen, werde rasch als »paranoid abgestempelt« (Busch 2006: 33). Dies erklärte der langjährige Asylaktivist Nicholas Busch, als er 1997 an der Tagung »Hannah Arendt und die Welt von heute« teilnahm und dort unter dem Titel »Werden wir alle Staatenlose?« ein düsteres zeitdiagnostisches Panorama zeichnete und dabei den Asylbereich als »Labor« für Exklusionsmechanismen von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung identifizierte (ebd.: 32–45). Und tatsächlich muss man sich die Paranoia-Frage stellen: Denn weshalb sollte, wie ein Staat und eine Gesellschaft mit jenen umgehen, die formal eben gerade nicht dazugehören, sich darauf auswirken, wie es um das fragliche Gemeinwesen als solches steht? Wie und warum sollte es sich negativ auf die Rechte und Freiheiten oder die soziale Sicherheit der einheimischen Bevölkerung auswirken, wenn die Rechte und Lebenschancen von Asylsuchenden beschnitten werden? Ist es nicht einigermaßen offensichtlich, dass Asylsuchende und Einheimische – selbst die marginalisiertesten unter Letzteren – letztlich in fast jeder erdenklichen Hinsicht in völlig verschiedenen Welten leben, obwohl sich die beiden Gruppen im Prinzip in ein und demselben Land aufhalten?

Und wie kommt es, dass Busch, wie andere Asylbewegte auch (Monnier 1988; Caloz-Tschopp 2000), ausgerechnet bei Arendt anknüpfte, um zu argumentieren, dass die Entrechtung der Asylsuchenden sich auf weitere soziale Gruppen ausweite und sich letztlich negativ auf das gesellschaftlich-politische Leben als solches auswirke? Immerhin ist Arendt berühmt dafür, dass sie in der frühen Nachkriegszeit unablässig betonte, dass es einen Unterschied ums Ganze mache, ob jemand ein grundsätzlich anerkanntes Mitglied eines Gemeinwesens ist und deshalb Bürger- und Grundrechte geltend machen kann oder ob man sich mangels Staatszugehörigkeit einzig auf die Menschenrechte berufen kann. Letztere seien praktisch wertlos, warnte Arendt (2019: 559–625; 2011), als nach 1945 die internationalen Menschenrechtserklärungen aufkamen, weil sie in einer von Nationalstaaten dominierten Welt von keiner effektiven Instanz garantiert werden (können).

Man kann einwenden, dass die 1975 verstorbene Arendt den Ausbau und die Weiterentwicklung der internationalen Menschenrechtsarchitektur im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts nicht mehr miterlebt hatte und ihre Analyse deshalb veraltet sei. Dagegen gehe ich unter anderem mit der Politikwissenschaft-

lerin Ayten Gündoğdu (2015: 11) davon aus, dass wir bezüglich der jüngeren Vergangenheit und der Gegenwart – Arendt aktualisierend – von der »perplexe[n] Persistenz der Rechtlosigkeit im Zeitalter der Rechte« ausgehen müssen. Nebst der bereits erwähnten rasanten autoritären Entwicklung in den USA illustriert dies die Situation an den EU-Außengrenzen (Adam und Hess 2020; Surber 2012; De Genova 2017) oder jene in den sogenannten »Notunterkünften« für – respektive eben gegen – abgewiesene Asylsuchende in der Schweiz (Wilopo 2023a, 2023b). Auf dem Papier also mögen heute alle Menschen auf der Welt eine fast unüberblickbare Zahl von Menschenrechten haben; aber sobald es wirklich darauf ankommt, erweisen sich diese – von sich aus – in den allermeisten Fällen und für die allermeisten Betroffenen als wenig effektiv.

Die von Bichsel und Busch je auf ihre Art aufgeworfene Frage ist nun: Stellt Staatsbürgerschaft (in einem Land wie der Schweiz) eine Art »Brandschutzmauer« dar, welche die Bürgerinnen und Bürger davor schützt, dass das, was in »ihrem« Land mit Asylsuchenden geschieht, sich negativ auf die eigenen Rechte, Freiheiten und Lebenschancen auswirken kann? Oder anders ausgedrückt: Kann sich die scheinbar den asylsuchenden »Anderen« vorbehaltene Rechtlosigkeit auf gesellschaftliche Gruppen im »Innern« einer Gesellschaft ausweiten und damit die sozialen und politischen Verhältnisse als solche beeinflussen? Mit Blick auf diese Frage ist interessant, dass sich auch im Werk von Arendt zumindest Hinweise und Argumente finden, die darauf hinauslaufen, Staatsbürgerschaft nicht einfach als effektive Brandschutzmauer im skizzierten Sinn zu verstehen, obwohl Arendt, wie erwähnt, die Rolle und den Wert von Staatsbürgerschaft im Allgemeinen dezidiert unterstrich.

In ihrem Buch *Placeless People: Writing, Rights, and Refugees* betont die Literaturwissenschaftlerin Lyndsey Stonebridge (2018: 46), dass Flüchtlinge für Arendt in gewissem Sinn »Boten des Unglücks« waren. Arendt (1969: 541) nahm damit eine Selbstbezeichnung aus einem Gedicht auf, das Bertolt Brecht 1941 im US-amerikanischen Exil verfasst hatte. In einem Essay über denselben lobte sie die Bezeichnung als »großartige und großartig präzise Definition des Flüchtlings« und begründete dies damit, diese hätten »wahrlich nicht nur ihr eigenes Unglück« von Land zu Land und Kontinent zu Kontinent getragen, »sondern das große Unheil, das die ganze Welt betroffen hatte« (ebd.).

Nur: Was heißt das genau und inwiefern widerspricht die Vorstellung von Flüchtlingen als Boten des Unglücks jener von Staatsbürgerschaft als Brandmauer? Man kann Arendts verstreute Bemerkungen hierzu wie folgt zusammenfassen (Pärli 2024: 17–22): Die Rechtlosigkeit und Polizeiherrschaft, denen die westlichen Demokratien die meisten Flüchtlinge in den 1930er- und

1940er-Jahren aussetzten und unterwarfen, trugen aktiv dazu bei, die Verfassungsprinzipien und die politische Kultur in den entsprechenden Staaten zu untergraben. Auf diese Weise, argumentierte Arendt, glichen sich die westlichen Demokratien ihren totalitären Gegenübern bis zu einem gewissen Grad an.

Die Gefahr, dass sich Verfassungsstaaten, wenn sie Flüchtende als Rechtlose behandeln, in Polizeistaaten verwandeln, sah Arendt (2019: 601) auch für die Nachkriegszeit. Sie schrieb: »Denn der Nationalstaat kann nicht existieren, wenn nicht alle seine Bürger vor dem Gesetz gleich sind, und kein Staat kann bestehen, wenn ein Teil seiner Einwohner außerhalb aller Gesetze zu stehen kommt und *de facto* vogelfrei ist.« Das Gesagte zeigt: Es mag dem erwähnten Asylaktivisten Busch den Vorwurf eingetragen haben, paranoid zu sein, aber die These von der sich ausgehend von den Entwicklungen in der Asylfrage ausweitenden Rechtlosigkeit war von Arendt her gesehen keineswegs offensichtlich absurd.

Mit Blick auf Arendt ist die von der Schweizer Asylbewegung vertretene Ausweitungsthese indes insofern bemerkenswert, als diese im Gegensatz zu Arendt eine positive Bezugnahme auf den Sozialstaat bedeutete; denn Arendt kann als überaus »scharfe Kritikerin« des im Nachgang des Zweiten Weltkriegs bis in die 1970er-Jahre starken Auf- und Ausbaus der sozialen Dimension von Staatsbürgerschaft bezeichnet werden (Moyn 2018: 51). An dieser Stelle ist diesbezüglich einzig festzuhalten, dass Arendt unter anderem fürchtete, die Verknüpfung von Staatsbürgerschaft mit sozialen Rechten und Ansprüchen würde es Staatenlosen noch schwieriger machen, wieder irgendwo juristischen und existenziellen Fuß zu fassen, weil die in Frage kommenden Staaten der befürchteten Kosten wegen asyl- und migrationsrechtlich noch restriktiver agieren würden (vgl. Siegelberg 2020: 208–209; Arendt 2019: 608).

Gerade vor diesem Hintergrund ist es interessant, sich in einem nächsten Schritt genauer anzusehen, wie und warum die Asylbewegung in der Schweiz argumentierte, der Sozialstaat werde vermittels der rigorosen »Antiasylpolitik« nicht etwa geschützt, sondern – im Gegenteil – im Effekt geschwächt.

2. Als sie die Flüchtlinge holten ... Die Asylbewegung und die Ausweitungsthese

»Wir Ausländer und Ausländerinnen (lies: Nichteuropäer) haben eine Funktion als Katastrophentalarm«, schrieb der iranische Kurde Yadi Ahmadi (1987: 10)

knapp zehn Jahre nach seiner Flucht in die Schweiz Ende der 1970er-Jahre. Er veröffentlichte sein als »Erzählerisches Tagebuch eines Asylanten« untertiteltes Buch bei einem Basler Alternativverlag. Das Buch erschien im Frühling 1987 im Kontext der Referendumsabstimmung über die zweite restriktive Revision des erst 1981 überhaupt in Kraft getretenen Asylgesetzes, die von Aktivistinnen und Aktivisten wie Ahmadi herbeigeführt worden war. »Die Revision der bisher lukrativen Ausländer [sic!] und Asylpolitik ist der Eintrittspreis für den aktiven Abbau der demokratischen Rechte«, führte Ahmadi die Rede vom »Katastrophenalarm« aus (ebd.). Denn wenn »die erste Attacke des Bürgertums gegen Fremde ohne nennenswerten Widerstand durchgeführt wird, dann ist die Zeit als günstig einzustufen, um gegen die übrigen demokratischen Errungenschaften loszuschiesse«, warnte er (ebd.).

Wie Bichsel und Busch argumentierte Ahmadi also im Register dessen, was ich eingangs als Ausweitungsthese bezeichnet habe. Hierin zeigt sich, dass die entsprechende argumentative Figur sich nicht nur bei asylenagierten Schweizerinnen und Schweizern oder deren westeuropäischen und nordamerikanischen Pendant findet, sondern auch bei von der asylgeschichtlichen Wende der 1980er-Jahre direkt Betroffenen sogenannten »neuen Flüchtlingen« aus dem Globalen Süden, wie Ahmadi einer war. Auch sonst eignet sich Ahmadi und dessen erwähntes Buch, um die historische Situation zu skizzieren, aus der heraus die Asylbewegung in der Schweiz entstand. Denn Ahmadi, der sein Asylgesuch 1979 stellte und nach einigen Jahren und etlichen Mühen den Flüchtlingsstatus zugesprochen erhielt, war in der Schweiz einer der frühen »neuen Flüchtlinge« und dürfte hiervon profitiert haben. Denn sobald ab den frühen 1980er-Jahren vermehrt Menschen aus Ländern wie insbesondere der Türkei, Sri Lanka oder Zaïre (heute: Demokratische Republik Kongo) in die Schweiz flüchteten, kollabierte die Quote der gutgeheißenen Asylgesuche regelrecht. Um dies verständlich zu machen, hole ich kurz aus.

Auf die in der Nachkriegszeit oft als »dunkles Kapitel« bezeichnete, antisemitisch grundierte Flüchtlingspolitik zwischen 1933 und 1945 folgte in der Schweiz (ähnlich wie in anderen westeuropäischen Staaten und den USA) eine Phase relativer asylpolitischer Liberalität, die grundsätzlich bis Ende der 1970er-Jahre andauerte (Kury 2020). Diese kam größtmehrheitlich Menschen zugute, die aus realsozialistischen Ländern flüchteten, und lässt sich mit dem Zusammentreffen aus ideologischem Antikommunismus, Hochkonjunktur und – zumindest im Fall der Schweiz – auch mit Geschichtspolitik erklären (Gillibert und Robert 2017; Koller 2018). Gegen Ende der 1970er- und insbesondere zu Beginn der 1980er-Jahre begann die Zahl der in der Schweiz

individuell (das heißt außerhalb von kollektiven Aufnahmeaktionen) gestellten Asylgesuche ausgehend von der tiefen Basis von circa 1'000 Gesuchen pro Jahr rasch auf ein Vielfaches davon zu steigen (Holenstein, Kury und Schulz 2018: 333).

Die Rede von den »neuen Flüchtlingen« zeugt davon, dass sich im Zug dieser Veränderung auch die Herkunftsgeografie weg von den realsozialistischen und insbesondere osteuropäischen hin zu, wie man sie damals oft bezeichnete, »Drittweltstaaten« verschob. Wie die offizielle Schweiz auf die skizzierte Entwicklung reagierte, lässt sich, auch wenn es eine radikale Vereinfachung darstellt, an der Anerkennungsquote ablesen. Noch bis Ende der 1970er-Jahre betrug diese beinahe 90 Prozent und kam bis in den frühen 1990er-Jahren zwischenzeitlich bei 2–3 Prozent zu liegen. Parallel hierzu war die Zahl der gestellten Gesuche während der 1980er-Jahre sprunghaft gestiegen und erreichte in den Jahren 1991–1992 insbesondere wegen der Jugoslawienkriege den einstweiligen Höchstwert von 30'000 bis 40'000 pro Jahr (ebd.). Diese Entwicklung ging zudem mit dem einher, was Etienne Pigué (2013: 82) als »legislative Frenesie« bezeichnet hat, sprich mit sich beinahe im Jahrestakt jagenden Verschärfungen des Asyl- und des Ausländergesetzes sowie respektive oder der dazugehörigen Vollzugsverordnungen.

Ahmadi verkörpert das asylpolitische Kippmoment der späten 1970er- und frühen 1980er-Jahre indes nicht nur als Ausnahme zur Regel, dass die »neuen Flüchtlinge« kaum Asyl erhielten. Indem er die restriktive flüchtlingspolitische Wende nicht einfach unwidersprochen hinnahm, war er Teil jener sozialen Bewegung, die sich in der Schweiz zu Beginn der 1980er-Jahre bildete und gegen die »Aushöhlung des Asylrechts« opponierte, wie eine vielbenutzte Wendung lautete. Wie die von der Asylbewegung prominent verwendete Selbstbezeichnung als »andere Schweiz« illustriert, knüpfte die Asylbewegung an frühere Episoden flüchtlingspolitischer Opposition an (Pärli 2024: 14–15). Auch dies zeigt sich an Ahmadis Buch. Es enthält einen dokumentarischen Teil zur »Stimme der anderen Schweiz«, der bis in die Zeit des Zweiten Weltkriegs zurückreicht. In Einklang damit engagierte sich Ahmadi in der oben erwähnten BODS. Diese entstand 1986, um die vielen in den Jahren zuvor entstandenen lokalen und regionalen Asylkomitees und -gruppierungen als »politisch manifestierbare Gegenkraft« (BODS 1986: 1) zu bündeln und die Asylfrage nicht isoliert, sondern in Zusammenhang mit insbesondere der allgemeinen Ausländerpolitik (Stichwort »Saisonnierstatut«) sowie der Entwicklungs- und Außenpolitik zu betrachten und zu behandeln (Espahangizi 2022: 338–339).

Schließlich eignet sich Ahmadi, um das Verhältnis von Solidarischen und Direktbetroffenen innerhalb der Asylbewegung zu thematisieren. Dies drängt sich auf, weil die Ausweitungsthese bezüglich dieses Verhältnisses eine zentrale Rolle spielte. In an Arendt (2019: 615) gemahnender Weise, die etwa davon gesprochen hatte, Flüchtlinge und Staatenlose seien »mundtot in des Wortes eigentlicher Bedeutung«, schrieb Ahmadi: Unter den in der Schweiz für ihn und seinesgleichen herrschenden »repressiven Umständen« sei es »schwer vorstellbar, dass die Ausländer und Ausländerinnen sich frei für ihre Interessen einsetzen« (Ahmadi 1987: 8). Deswegen lobte er die »von progressiven Einheimischen ins Leben gerufenen Hilfsaktionen für unsere Sache als ein Akt der allgemeinen Betroffenheit« und engagierte sich selbst aktiv in der Asylbewegung (ebd.).

Selbstverständlich reicht das Beispiel Ahmadis allein nicht, um das Verhältnis von Solidarischen und Betroffenen innerhalb der »anderen Schweiz« zu charakterisieren. Anhand der Ausweitungsthese lässt sich hier zumindest der rhetorisch-argumentative Aspekt des fraglichen Verhältnisses genauer in den Blick nehmen. Hierfür ist Ahmadis Formulierung, die Asylbewegung sei ein »Akt allgemeiner Betroffenheit«, illustrativ. Denn die Wendung »von etwas betroffen sein« ist doppeldeutig. Und dies in einer für die Frage des Asylaktivismus sprechenden Weise. Ein Vorfall oder Zustand kann einen betroffenen *machen*, obwohl respektive weil man selbst nicht direkt davon betroffen *ist*. Bestürzung, Konsternation oder Beschämung angesichts leidender Anderer wären Beispiele hierfür.

Man kann die von Ahmadi beschworene »allgemeine Betroffenheit« in diesem emotional-moralischen Sinn verstehen – als aufrichtige, sich in »Hilfsaktionen« übersetzende Entrüstung, die sich an der als ungerecht empfundenen Behandlung entzündete, die Asylsuchenden in der Schweiz zuteilwurde. Entscheidend ist nun, dass die Ausweitungsthese die säuberliche Aufteilung zwischen den eigentlich »Betroffenen«, den Asylsuchenden, und den mit »Betroffenheit« reagierenden asylbewegten Schweizerinnen und Schweizern aufbrach. In Form der Ausweitungsthese unterschied die Asylbewegung zwischen denen, die bereits im Hier und Jetzt von Unrecht und Unterdrückung betroffen waren, und jenen, die es *noch* nicht waren. Und während Ahmadi allgemein von den »demokratischen Errungenschaften« sprach, zu denen er und die Asylbewegung soziale Absicherung sicherlich zählten, gibt es auch Beispiele, die zeigen: Fragen des drohenden Sozialabbaus thematisierten Asylbewegte über die Ausweitungsthese bereits in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre auch explizit.

In der asylbewegten Referendumszeitschrift *Schweigen Brechen* erschien im Februar 1987 im Vorfeld der Volksabstimmung über die zweite Asylgesetzrevision ein Gedicht, das die Frage der Solidarität über gegebene staatsbürgerlich-juristische und soziale Gruppen hinweg aufwarf. Das Gedicht (CEDRI 1987: 8) setzte ein lyrisches Ich in Szene, das sich unbekümmert zeigt und sich nicht einmischt, solange Ereignisse oder Entwicklungen einzig andere Menschen und Gruppen zu betreffen scheinen:

»Zuerst schafften sie die Flüchtlinge aus/Ich liess es zu, denn ich bin ja kein/Flüchtling/Dann entliessen sie die Fremdarbeiter/Ich liess es zu, denn ich bin ja kein/Fremdarbeiter/Dann bauten sie die AHV ab/Ich liess es zu, ich bin ja nicht alt/Dann kürzten sie die Arbeitslosenhilfe/Ich liess es zu, denn ich bin ja nicht/arbeitslos/Als sie dann meine Freiheit abschafften,/war niemand mehr da, mir zu helfen«

Offensichtlich basieren die zitierten Zeilen auf dem im Verlauf der Nachkriegszeit weltberühmt gewordenen Gedicht »Als sie die Kommunisten holten«. Dieses geht auf den bekannten deutschen Theologen Martin Niemöller zurück.

Dem Gedicht, das eine vielschichtige Entstehungs- und Rezeptiongeschichte hat, liegt Niemöllers persönlicher Werdegang während des Nationalsozialismus zugrunde (Marcuse 2016). Dieser wandelte sich von einem nationalkonservativen Sympathisanten zu einem partiellen Kritiker des Regimes, als dieses anfang, sich auch stark in kirchliche Angelegenheiten einzumischen. Wegen dessen Opposition zur NS-Kirchenpolitik saß Niemöller von 1937 bis zum Kriegsende als »persönlicher Gefangener« Adolf Hitlers in verschiedenen Konzentrationslagern ein (ebd.: 176–177). Er hatte also, wie es im Gedicht heißt, »geschwiegen«, als die Nazis zunächst »die Kommunisten holten« und in der Folge weitere Gruppen verfolgten, weil, wie es jeweils heißt, er selbst kein Kommunist respektive Gewerkschafter oder Jude war. »Als sie mich holten, gab es keinen mehr, der protestieren konnte«, lautet die letzte Zeile. In dieser offenbart sich die Konsequenz aus der zuvor unterlassenen Solidarität mit anderen Gruppen. »Als sie dann meine Freiheit abschafften,/war niemand mehr da, mir zu helfen«, hieß es auch in der in *Schweigen Brechen* publizierten Abwandlung von Niemöllers Gedicht.

Sowohl das Original als auch die zitierte asylbewegte Abwandlung laufen auf folgenden Punkt hinaus: Das lyrische Ich lernt auf die harte Tour, was es bedeutet, sich nicht betroffen zu fühlen, nicht dagegen einzutreten, wenn die

Rechte und Freiheiten von Gruppen in Frage gestellt werden, zu denen man sich nicht zählt und mit denen man sich nicht identifiziert. Persönliches Betroffensein wird – und hierin liegt der Clou – dabei aber zu einer Frage des Zeitpunkts: Die scheinbar nicht Betroffenen sind in Wahrheit oder zumindest potenziell eigentlich eben *noch nicht* Betroffene. Das eigene Engagement auf diese Weise zu begründen, bedeutete, die Asylthematik nicht auf eine Frage des Mitleids oder der Menschlichkeit zu reduzieren und damit in einer rein humanitären oder moralischen Logik der selbstlosen Hilfe zu präsentieren. Stattdessen lief die Ausweitungsthese auf ein Paradox hinaus, das sich bereits bei Arendt findet: Die Art und Weise, wie eine Gesellschaft und ein Staat mit jenen umspringen, die offiziell nicht dazugehören (sollen) und allgemein als unerwünscht gelten, wirkt sich auf das »Innere« der Gesellschaft und des Staats aus und droht damit in vermittelter Form auf die Bürgerinnen und Bürger respektive bestimmte Gruppen darunter zurückzuschlagen. Im Sinn der Citizenship Studies praktizierte die Asylbewegung damit eine Strategie, die zu verstehen gibt, dass eine »Art geteilte Situation« existiert, die »die Kluft überwindet, die üblicherweise zwischen Bürger und Fremden besteht« (Curthoy 2020: 47).

Man kann den entsprechenden Gedankengang auf den als »goldene Regel« bekannten Grundsatz der praktischen Ethik beziehen. In deren negativer Fassung lautet diese bekanntlich: »Was du nicht willst, das(s) man dir tu, das füg auch niemand anderem zu.« Wesentlich aber war (und ist), dass die Asylbewegung diese Maxime zwar durch Äußerungen in Form der Ausweitungsthese zur Sprache brachte, den Asylaktivismus dabei aber nicht so sehr ethisch-moralisch begründete, als auf ein vorausschauendes individuelles und gesellschaftliches Selbstinteresse zurückführte. In der Asylfrage ging es, so gesehen, längst nicht nur um die Asylsuchenden und damit um die im Hier und Jetzt Direktbetroffenen. Stattdessen gab die Ausweitungsthese der Asylfrage eine zugleich persönliche wie gesamtgesellschaftliche Dimension. Die Asylbewegung warnte also vor dem, was in jüngster Zeit in der Forschung als »Internalisierung der Grenze« benannt und als integraler Bestandteil der autoritären Entwicklungsrichtung westlicher Gesellschaften analysiert wird (Heins 2024; Adam und Hess 2020).

Wie die bisher zitierten Beispiele illustrieren, funktionierte die Ausweitungsthese während der 1980er-Jahre als Warnung. Im Verlauf der 1990er-Jahre änderte sich indes der zeitliche Modus und der inhaltliche Fokus der Ausweitungsthese. Denn während die Asylbewegung die Frage der sozialen Rechte und des drohenden Sozialabbaus bereits zuvor zumindest vereinzelt angesprochen hatte, legte dieser Aspekt in den 1990er- und vor allem in den 2000er-

Jahren deutlich an Bedeutung zu. Diese Verschiebung ging damit einher, dass die Asylbewegung die Ausweitungsthese nicht länger nur als warnende Prognose artikulierte, sondern vermehrt auch als eine zeitgeschichtliche Diagnose zum Einsatz brachte. Denn im Verlauf der 1990er-Jahre und bis Mitte der 2000er-Jahre sah sich die Asylbewegung zunehmend darin bestätigt, dass die im Feld der Asylpolitik entstandenen Kontroll- und Ausgrenzungsformen sich in andere Politikbereiche und hierbei insbesondere in das Feld der sozialen Sicherheit ausweiteten. In einem nächsten Schritt wird dargestellt, wie und warum die Asylbewegung die Ausweitungsthese ab etwa Mitte der 1990er-Jahre als eine zeitgeschichtlich informierte Analyse der »neoliberalen« Gegenwart ins Spiel brachte und vor dem Hintergrund welcher sozialpolitischer Veränderungsprozesse dies geschah.

Nach dem Ende des Kalten Kriegs und angesichts einer Rezession in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre riefen auch in der Schweiz rechte und bürgerliche Kreise sowie die Wirtschaftsverbände lautstark »nach Deregulierung und einem Um- und Abbau der sozialen Sicherheit« (Germann u.a. 2017: 43; zur Geschichte des Neoliberalismus in der Schweiz siehe Ludi, Ruoss und Schmitter 2018). Insbesondere bei der Arbeits- und der Invalidenversicherung, wo die Ausgaben die Einnahmen zu übersteigen begannen, kam es zu »umstrittenen Neuansätzen und Einschnitten« (Germann u.a. 2017: 42; siehe auch Zahn 2021; Rosenstein 2012). Mit etwas zeitlicher Verzögerung geriet die oft als »letztes Auffangnetz« betitelte Sozialhilfe in den Fokus von Kritik und Reformbestrebungen (Tabin u.a. 2010). In Einklang mit entsprechenden Veränderungen in anderen westlichen Staaten machte sich in der Schweiz in den drei genannten Bereichen in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre das zum neuen sozialstaatlichen Leitgedanken gewordene Konzept der »Aktivierung« (*workfare*) bemerkbar. Dieses zielt darauf, die »Verantwortung für die (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt den Personen, die sozialstaatliche Leistungen in Anspruch nehmen«, zu übertragen, und führte zu neuen Sanktionsmöglichkeiten gegen die Bezügerinnen und Bezüger von Leistungen (Germann u.a. 2017: 45).

Das verbindende Element zwischen den Entwicklungen in der Asylfrage und den hier skizzierten sozialpolitischen Veränderungen ab den 1990er-Jahren sah die Bewegung in erster Linie im Topos des »Missbrauchs«. Den besten Beleg hierfür bildet das 2006 erschienene Buch *La politique Suisse d'asile à la dérive: chasse aux »abus« et démantèlement des droits* (»Die Schweizer Asylpolitik auf Abwegen. Jagd nach »Missbräuchen« und Abbau von Rechten«). Es erschien anlässlich des zwanzigjährigen Bestehens der wichtigen asylbewegten Sammelgruppierung SOS-Asile Vaud (Schmidlin, Tafelmacher und Küng 2006). Wie

schon der Titel andeutet, zielte die Publikation nicht darauf, nur die Verschärfungen in der Asylpolitik und das Engagement von SOS-Asile und der weiteren Bewegung nachzuzeichnen; stattdessen ging es auch insofern um die »Abwege« der Asylpolitik, als diese in einen weiteren gesellschaftlichen und vor allem sozialpolitischen Kontext gestellt und als »veritables Laboratorium für autoritäre Lösungen und Sozialabbau« in den Blick genommen wurde, wie es der seit den Anfängen von SOS-Asile intensiv engagierte Anwalt Christophe Tafelmacher in einem der Beiträge ausdrückte (Tafelmacher 2006a: 44).

Tafelmacher ging in seinem Text nicht nur auf die eben erwähnten Revisionen in der Arbeitslosen- und der Invalidenversicherung sowie der Sozialhilfe ein, sondern auch auf staatliche Maßnahmen gegen »Hooliganismus« sowie den Kampf gegen die »offenen Drogenszenen«, die in den späten 1980er-Jahren in verschiedenen Deutschschweizer Städten entstanden waren (Bänziger u.a. 2022: 185–253). Tafelmachers These (2006a: 33) lautete, dass die Missbrauchsrhetorik ausgehend von der Asyldebatte um sich gegriffen hatte und als »Dreh- und Angelpunkt« fungierte, um eine tiefgreifende Veränderung der Beziehung zwischen dem Staat und den Bürgerinnen und Bürgern herbeizuführen: »Der Wohlfahrtsstaat hat sich zu einem misstrauischen Staat entwickelt«, der im Namen der Missbrauchsbekämpfung auch in die grundlegendsten Rechte der administrierten Individuen eingreife und diesen auch in den sensibelsten sozialen Fragen eine Mitwirkungspflicht auferlege, die kaum mehr Grenzen kenne (ebd.: 46).

Andere Asylbewegte argumentierten ähnlich. Die ebenfalls seit den Anfängen der Bewegung aktive Feministin Anni Lanz beispielsweise schrieb im 2006 von der nationalen Dachorganisation der Bewegung herausgegebenen Jubiläumsbuch »Die Fremdmacher: Widerstand gegen die schweizerische Asyl- und Migrationspolitik«: Der im Asylbereich zuerst an den Tag getretene »generelle Missbrauchsverdacht« habe sich »später gegen weitere gesellschaftlich Benachteiligte« gerichtet und sei »mit der Anfechtung des Wohlfahrtsstaates und dem wirtschaftlichen Neoliberalismus« einhergegangen (Lanz und Züfle 2006: 57–58).

Spätestens Mitte der 2000er-Jahre war für die Asylbewegung also klar: Ihre in den 1980er-Jahren aufgestellte Prognose, dass die Asylsuchenden »Versuchskaninchen« seien und sich die an ihnen erprobte harte Hand des Staates neue Ziele suchen werde, hatte sich im Verlauf der 1990er-Jahre zu bewahrheiten begonnen. In ihrer Sicht hatte sich erwiesen, dass die »richtige« Nationalität und Staatsbürgerschaft zu haben, bei Lichte besehen nicht bedeute, dass einen nicht zu kümmern brauche, was mit den »Anderen« geschehe.

Staatsbürgerschaft war nicht nur eine Frage des Innen und Außen einer Gesellschaft, sondern auch eine von oben und unten. Der Wert von Staatsbürgerschaft und der Zugang dazu waren so gesehen relativ und umkämpft, eine Frage von Macht und Interessen. Die *Sans-Papiers* verkörperten, schrieb Tafelmacher, ein Bild davon, was es bedeutet, Bürgerin oder Bürger zu sein, von dem die »herrschenden Klassen unserer Gesellschaft träumen: unterwürfig, ausgebeutet, rechtlos und jederzeit abschiebbar« (Tafelmacher 2006b: 30). Als historisch erkämpfte Errungenschaften waren politische und soziale Rechte nichts einfach und ein für alle Mal Gegebenes. Das eigene Engagement begründete die Asylbewegung, wie gesehen, gerade auch damit, dass die »eigenen« Rechte gegen Formen der Entrechtung verteidigt werden mussten, die über die Frage von Flucht und Asyl ins Innere der Gesellschaft einzuwandern drohte.

3. Vom sozialen zum misstrauischen und repressiven Staat? Neoliberalismus, Autoritarismus und Migrationskontrolle

Es ist das eine, nachzuvollziehen und zu analysieren, wann, wie und zu welchem argumentativen Effekt die Asylbewegung die Ausweitungsthese formulierte und einsetzte, wie dies bis hierher überblicksartig geschehen ist. Damit ist allerdings noch wenig bis nichts darüber ausgesagt, ob sich die Dinge aus historischer Sicht tatsächlich so zugetragen haben, wie es die Asylbewegung mit Nachdruck argumentierte und darstellte. Anders gesagt: Wie plausibel ist es, den Asylbereich als »Labor« oder »Experimentierfeld« für sozial- und gesellschaftspolitische Veränderungen anzusehen, wie sie oben zu Sprache kamen? Um diese Frage ergebnisoffen aufzuwerfen, muss man die Ausweitungsthese der Asylbewegung in eine Ausweitungshypothese verwandeln.

Denkbar ist jedenfalls, dass die Ausweitungsthese zwar eine originelle rhetorisch-argumentative Strategie war, um die Asylfrage zu thematisieren und das eigene Engagement zu begründen, dass die Aktivistinnen und Aktivisten aber die realhistorische Bedeutung der diagnostizierten Ausweitungsprozesse überschätzten. Während ich diesen Text im Sommer 2025 überarbeite, scheinen allerdings die sich überschlagenden Entwicklungen in den USA die Ausweitungsthese an sich zu bestätigen: Die bekannte Soziologin und Politikwissenschaftlerin Theda Skocpol etwa spricht mit Blick auf die massiv ausgebaute, äußerst aggressiv auftretende Migrationspolizei ICE von einem »im Entstehen begriffenen Polizeistaat« (Marshall 2025), und andere namhafte Stimmen aus der Forschung zum Nationalsozialismus oder anderen autoritären Regimen

argumentieren, im Land entstünde im Zusammenhang mit der rabiaten Anti-Migrationspolitik ein System von »Konzentrationslager« (Snyder 2025b; Pitzer 2025).

Während in den USA die Verhältnisse eindeutig ins Rutschen geraten und im Fluss sind, ist die Situation in Europa und der Schweiz unklarer. Womöglich zeige sich in den USA die europäische Zukunft, schreibt der Sozialwissenschaftler Volker Heins (2025) mit Blick auf die gegenwärtigen Entwicklungen in Europa, wo die »Abwehr der irregulären Migration« ebenfalls mit Verve betrieben wird und rechtsautoritäre Kräfte generell im Aufwind sind. Vor diesem Hintergrund werde ich mich im Folgenden einer kleinen Fallstudie zuwenden, die vergleichsweise unspektakulär wirken mag: dem Positions- und Kampagnenpapier »Missbrauch und ausufernde Sozialindustrie stoppen – Zur Sicherung der Hilfe für die wirklich Bedürftigen«, das die SVP Schweiz im Juni 2015 publizierte (SVP 2015). Eine genaue Lektüre desselben ist indes geeignet, die sozialpolitische Spielart der Ausweitungsthese zu testen, wie sie die Asylbewegung in der und bezüglich der Schweiz formulierte.

Das SVP-Papier »Missbrauch und ausufernde Sozialindustrie stoppen« war 84 Seiten stark und enthielt parlamentarische Musteranträge für die Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Es ist in Kontinuität damit zu sehen, dass die SVP die Sozialhilfe seit der Jahrtausendwende zu einem ihrer Hauptthemen gemacht hatte (Keller 2023: 5). Damit trug sie maßgeblich – wenn auch nicht allein – dazu bei, dass in der Sozialhilfe seit Beginn des 21. Jahrhunderts eine markante Trendwende einsetzte. Es setzte eine »Phase der Restriktionen und Demütigungen« ein, wo es noch in den 1990er-Jahren darum gegangen war, der Sozialhilfe als letztem Auffangnetz den Charakter eines Rechts »auf ein menschenwürdiges Leben für alle« zu geben, wie es die Rektorin der *Haute Ecole de Travail Social et de la Santé* und ausgewiesene Expertin Véréna Keller (2021: 3) ausdrückt. Betrachtet man das erwähnte SVP-Dokument, zeigen sich bereits auf der Ebene des Titels deutliche Parallelen zum Asyldiskurs, wie er in der Schweiz seit den 1980er-Jahren vorherrschend war. Dass »Missbrauch« ein Problem ersten Rangs darstellt und dessen energische Bekämpfung letztlich den wirklich Anspruchsberechtigten dient, war einer der wichtigsten Allgemeinplätze der asylpolitischen Diskussion in den 1980er-Jahren und darüber hinaus. Aber eine solche Parallele heißt bezüglich der Ausweitungsthese für sich genommen noch wenig bis nichts. Interessanter ist diesbezüglich der Befund, dass im Text selbst etwa der Vorschlag auftaucht, Jugendliche könnten, wenn sie sich »nicht wirklich um Arbeit bemühen [...] in einer Art Durchgangsheim« untergebracht werden,

um die Sozialhilfe für diese weniger attraktiv zu machen (SVP 2015: 7). Nun verweist zwar die Bezeichnung »Durchgangsheim« auf eine ältere Tradition der Kinder- und Jugendfürsorge zurück, wurde im Verlauf der 1980er-Jahre aber zum Inbegriff jener Orte, wo Asylsuchende untergebracht werden.

Die Wörter »Durchgangsheim« oder »Durchgangszentrum« sind in der Schweiz seit den 1980er-Jahren überaus stark mit der Asylfrage assoziiert. Diese Worte evozieren daher Unterkünfte mit heruntergekommener Infrastruktur und rudimentärer Einrichtung, enge Platzverhältnisse sowie periphere Lage und dergleichen abschreckende Charakteristika mehr. Wenn die SVP im zitierten sozialpolitischen Positions- und Kampagnenpapier »Durchgangsheime« ins Spiel brachte, stellte dies semantisch durchaus einen Import aus dem Restriktions- und Gängelungsrepertoire der Asylpolitik dar; denn dort hatte die Ausgestaltung der Unterbringung und Betreuung in insbesondere vom radikal linken Flügel der Asylbewegung als »Lager« kritisierten Kollektivzentren stets als eine wichtige Stellschraube dafür fungiert, die Schweiz für »unechte Flüchtlinge« weniger attraktiv zu machen (Pärli 2023).

Noch deutlicher wird die unterhändige Übertragung und Übersetzung von Elementen aus dem Asylsystem in die Sozialhilfe an anderer Stelle im SVP-Papier von 2015. Unter der Rubrik »Grundbedarf – Minimum für das Überleben« platzierte die SVP die wohl zentralste und gegenüber der Sozialhilfe, wie sie damals existierte, einschneidendste Forderung des gesamten Dokuments: »Angelehnt an das vom Bundesgericht festgesetzte absolute Existenzminimum kann als Grundbedarf für eine Person heute ein Betrag von 12.- pro Tag bzw. 360.- pro Monat festgelegt werden« (ebd.: 33). Dies entsprach einer Reduktion des Grundbedarfs um beinahe zwei Drittel gegenüber der damaligen Empfehlung der einschlägigen »Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe« (SKOS) (Keller 2021: 10–11). Was man im Positions- und Kampagnenpapier der SVP nicht direkt erfährt, ist der Umstand, dass der angeführte Betrag von zwölf Franken täglich aus einem vielbeachteten Entscheid des Schweizerischen Bundesgerichts (BGE 131 I 166) vom März 2005 stammt, der sich – und das ist wichtig – um die Frage des von der Verfassung garantierten Rechts auf Hilfe in Notlagen für *abgewiesene Asylsuchende* drehte.

Die zuständige Abteilung des Gerichts urteilte mit drei gegen zwei Stimmen, dass auch rechtskräftig aus der Schweiz weggewiesene, sich im Sinn des Schweizer Migrationsrechts illegal im Land aufhaltende Menschen gestützt auf Artikel 12 der Bundesverfassung ein Recht auf minimale Nothilfe haben; und dies auch dann, wenn die betreffende Person nicht mit den Migrationsbe-

hörden kooperiert, sprich nicht an der eigenen Ausschaffung (Abschiebung) mitarbeitet und sich beispielsweise weigert, sich um Reisepapiere bei den Behörden des Herkunftsstaats zu bemühen. Gestützt nicht zuletzt auf diesen Entscheid bildete sich in der Folge das sogenannte »Nothilferegime« aus. Dieses sieht vor, dass abgewiesenen Asylsuchenden, die Nothilfe in Anspruch nehmen wollen, nebst einem Dach über dem Kopf (in isolierten, teils unterirdischen Anlagen) und rudimentären medizinischen Leistungen ein Betrag von je nach Kanton zwischen 8 und 12 Franken pro Tag zusteht (siehe Wilopo 2023a, 2023b).

Die SVP forderte in ihrem Positions- und Kampagnenpapier also im Effekt, die reguläre Sozialhilfe sollte in der Schweiz mehr oder weniger auf das Niveau jener »Minimalleistungen« zurückgestuft werden, die abgewiesenen Asylsuchenden zugestanden werden. Dies legte das Positions- und Kampagnenpapier indes – angesichts der Radikalität der Forderung wenig überraschend – nicht offen. Stattdessen stellte es die SVP darin dar, als hätte das höchste Gericht ganz allgemein festgestellt, dass sich in der Schweiz mit 12 Franken täglich durchaus leben lasse, sofern der Staat auch eine Unterkunft (und hier ist an die »Durchgangsheime« zu denken) sowie Zugang zu medizinischer Versorgung sicherstellt. Demgegenüber gilt es zu betonen, dass das Bundesgericht in seinem Leitentscheid Wert darauf gelegt hatte, den Anspruch auf Hilfe in Notlagen umfangmässig nach Bürgerrecht und Aufenthaltstitel zu differenzieren. Weil bei Menschen mit Schweizer Bürgerrecht oder Ausländerinnen und Ausländern mit dauerhaftem Anwesenheitsrecht »auch eine gewisse Integration« angestrebt werde, dürfe für sie die Unterstützung grösser ausfallen als bei Asylsuchenden mit hängigem Verfahren, während ausreisepflichtigen Menschen gar einzig »Minimalleistungen« geschuldet seien, lautete die Argumentation im Entscheid (BGE 131 I 166).

Hinter dem unbestimmten Bezug auf das Bundesgericht versteckte sich faktisch also die Forderung, die bestehende Sozialhilfe auf jenen minimalen Ansatz zu reduzieren, der gemäß höchstem Gericht auch abgewiesenen Asylsuchenden nicht verweigert werden dürfe. Dieser Umstand ist auf einen wichtigen rhetorischen Grundzug des SVP-Papiers zu beziehen. Denn insgesamt zielte dieses stark darauf, den Eindruck zu erwecken, die Probleme der Sozialhilfe seien in erster Linie bei den »Ausländern und Asylanten« zu suchen, wo eine »Mentalität, sich auf Kosten des Staates durchfüttern zu lassen«, vorherrsche (SVP 2015: 31). Auf diese Weise suggerierte die Partei, ihre Forderungen und Vorschläge zielten nicht auf die ehrlichen, in einer echten Notsituation stehenden Schweizerinnen und Schweizer. In diesem Sinn betonte die SVP an

prominenter Stelle, sie wolle »die Sozialhilfe weder abschaffen noch eine generelle Kürzung der Leistungen erwirken« (ebd.: 3).

Man kann das SVP-Papier damit – auf der Ebene der Rhetorik – im Sinn der entsprechenden sozialwissenschaftlichen Literatur grundsätzlich als »wohlfahrtschauvinistisch« (Careja und Harries 2022) werten respektive der »selektiven Solidarität« zuordnen (Koning 2019). Wie meine Ausführungen zur Nothilfe-Forderung zeigen, heißt dies allerdings *keineswegs*, dass die SVP praktisch und tatsächlich darauf zielte, Sozialhilfeleistungen möglichst bedürftigen Schweizerinnen und Schweizern vorzubehalten und sie für diese auch halbwegs großzügig auszugestalten, solange sie – in nationalistischer Logik – den »Richtigen« bzw. »Eigenen« zugutekommen.

Das Beispiel zeigt, dass es gilt, genau hinzuschauen, wo die SVP wohlfahrtschauvinistische Rhetorik zum Einsatz bringt: Im zitierten Fall diene diese dazu, radikalen Sozialabbau allgemeiner Art zu kaschieren. Dasselbe gilt für das Argument der SVP, die von ihr propagierte »Missbrauchsbekämpfung« diene dem Erhalt des Sozialstaats. Dasselbe hat die SVP (und nicht nur diese) beim Asylrecht auch stets behauptet, und dort ist seit den 1980er-Jahren überdeutlich geworden, dass die entsprechende Rhetorik weder mit der politischen Intention noch mit dem erzielten Effekt übereinstimmt. Bei der als europaweite Pionierin des rechtspopulistischen und -radikalen Aufschwungs geltenden SVP überrascht der Befund nicht, dass die Partei dem Erhalt des Sozialstaats weitaus weniger verpflichtet ist, als sie behauptet. Denn die SVP verfolgt seit Ende der 1980er-Jahre einen dezidiert marktradikalen und sozialstaatskritischen Kurs (Skenderovic 2009: 169–171; Mazzoleni 2022: 169–186).

Die von der SVP 2015 in der beschriebenen Weise ins Spiel gebrachte Reduktion der Sozialhilfe auf Nothilfe-Niveau ist seither in den Kantonen ganz offensichtlich nicht eins zu eins umgesetzt worden (Keller 2023). Was die konkreten Folgen des hier diskutierten Positions- und Kampagnenpapiers angeht, ist mir wichtig zu betonen, dass dieses für einen politisch gewichtigen *Versuch* steht, die Asylpolitik insgeheim als Hebel für den Sozialabbau zu benutzen. Sicher ist, dass die Idee, die Sozialhilfe der Tendenz nach in Richtung des Nothilferegimes für (respektive gegen) abgewiesene Asylsuchende umzubauen, auf kantonaler Ebene durchaus aufgegriffen worden ist: Mindestens die Zürcher SVP, und damit die größte und wichtigste Kantonalpartei, forderte 2018 bei der Revision des Zürcher Sozialhilfegesetzes in der Vernehmlassung ein System, »das den Leistungsansprechern vorweg einmal Minimalleistun-

gen zukommen lässt im Sinne von Nothilfe« (SVP Zürich 2018).³ Jenseits davon ist ebenfalls klar, dass der sozialhilferechtliche Grundbedarf umfangmäßig seit 2003 generell gesenkt worden ist – berücksichtigt man die Teuerung, war dies sogar in deutlichem Maß der Fall (vgl. Keller 2021: 10–11). In diesem Sinn scheint mir das Beispiel des Positions- und Kampagnenpapiers »Missbrauch und ausufernde Sozialindustrie stoppen« von 2015 insgesamt doch ein starker Beleg dafür, dass die sozialpolitische Ausweitungshypothese in künftiger Forschung – am Beispiel der SVP und darüber hinaus – systematisch geprüft und erforscht werden sollte.

Mein Plädoyer ergibt sich auch aus aktuellem Anlass. Denn die SVP hat Ende Mai 2024 begonnen, Unterschriften für ihre eidgenössische Volksinitiative »Asylmissbrauch stoppen! (Grenzschutzinitiative)« zu sammeln (SVP Schweiz 2024). Diese Initiative eignet sich, die beiden Dimensionen der Ausweitung(hypo)these – den Autoritarismus und die Sozialpolitik – zusammenzuführen und einige Schlussbetrachtungen für die weiterführende Diskussion anzustellen.

4. Schlussbetrachtung

»Trump, Vorbild für die Schweiz: Der US-Präsident stoppt die illegale Migration – und spart Amerika Milliarden Dollar«, titelte die der SVP nahestehende Weltwoche im August 2025 (Kaufmann 2025). Die US-Regierung demonstrierte, was »auch die Schweiz seit langem zur Eindämmung der illegalen Migration durchsetzen müsste«, verlautete im zugehörigen Text der frühere Zürcher SVP-Nationalrat Hans Kaufmann. Statt auszubuchstabieren, welches drakonisch-autoritäres Gebaren er damit zur Nachahmung empfahl, zitierte Kaufmann selektiv aus Statistiken, die beweisen sollten, dass »sich die Nettokosten der illegalen Einwanderung im Jahr 2023 auf etwa 150 Milliarden Dollar« beliefen, und verwies dabei prominent auf die in diesem Betrag enthaltenen »Sozialleistungen«.

Es ist zwar nicht zu befürchten, dass in der Schweiz über Nacht US-amerikanische Verhältnisse Einzug halten, wo auch über die Migrationskontrolle die

3 Es steht zu vermuten, dass andere kantonale oder kommunale Einheiten der SVP den entsprechenden Schachzug aus dem nationalen Kampagnenpapier von 2015 ebenfalls aufgegriffen haben; ob und zu welchem Effekt dem tatsächlich so war, bleibt zu untersuchen.

Fundamente von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Liberalismus zersetzt werden. Dennoch ist es ernst zu nehmen, wenn sich ein Vertreter der stärksten Schweizer Partei in einem ihrer Organe, wo auch etwa die AfD-Spitzenpolitikerin Alice Weidel als Kolumnistin fungiert, in der zitierten Weise vernehmen lässt. Zumal etwa zeitgleich auch die NZZ einen Artikel publizierte, in dem Trumps Migrationspolitik als »hart« und »konsequent« beschrieben und, dem Tenor des Texts nach, als gerechtfertigt dargestellt wird, »selbst wenn [...] dabei rote Linien überschritten« würden (Achterberg 2025).

Die zitierten Texte steht in Zusammenhang mit der 2024 von der SVP lancierten eidgenössischen Volksinitiative »Asylmissbrauch stoppen! (Grenzschutzinitiative)«. Diese verlangt »systematische« Grenzkontrollen, will den Zugang zu einem individuellen Asylverfahren auf Angehörige aus Nachbarstaaten beschränken, die vorläufige Aufnahme (F-Status) verbieten sowie eine »absolute Obergrenze« von jährlich maximal 5'000 bewilligten Asylgesuchen festschreiben (SVP 2024: 4, 45). Wenig überraschend spielt der Sozialstaat auch im Initiativtext und vor allem im Argumentarium der SVP eine zentrale Rolle: Diese wirbt prominent mit der behaupteten »milliardenteuren Einwanderung in den Sozialstaat« für Unterschriften respektive ein »Ja« an der Urne (ebd.: 26). Entsprechend enthält das vorgeschlagene Verfassungsrecht auch einen Passus, der Menschen ohne Aufenthaltsberechtigung oder bewilligte Einreise den Zugang zum Sozialversicherungssystem komplett verwehrt (ebd.: 8).

Es gehe der SVP darum, »durch Anpassung an Trump sein autoritäres Modell auch hierzulande salonfähig machen«, ordnet der Historiker Jakob Tanner (2025) den Umstand ein, dass viele SVP-Exponent:innen – auch nach dem Trump'schen »Zollhammer« gegen die Schweiz – an ihrer Unterstützung für den US-Präsidenten festhalten. Was Tanner im handels- und wirtschaftspolitischen Zusammenhang sagt, gilt auch für die Asyl- und Migrationspolitik, wie das Beispiel von Hans Kaufmann zeigt.

Die einst von der »anderen Schweiz« und ihrem nordamerikanischen Pendant ins Spiel gebrachte Denkfigur von der Asyl- und Migrationspolitik als gesellschaftlichem »Einfallstor« für demokratie- und sozialpolitisch regressive Tendenzen ist heute – leider – von mehr als nur historischem Interesse. Das Feld von Asyl und Migration als gesellschaftspolitisches »Labor« zu betrachten, bedeutet nicht, einfache Lösungen für die großen Fragen und Auseinandersetzungen unserer Zeit zur Hand zu haben. Die hier vorgestellte und vorgeschlagene Optik erlaubt es aber, produktive Fragezeichen hinter zwei wichtige Diskurse der Gegenwart zu setzen: die wohlfahrtchauvinistische Rhetorik der

sozialstaatlichen Absicherung für die ›Richtigen‹ sowie die herrschende Politik, dass nur schärfste Migrationskontrolle die liberale Demokratie davor retten kann, an rechtsautoritären Wahlerfolgen zugrunde zu gehen.

Weiterführende Literatur

- Heins, Volker, und Frank Wolff. 2023. *Hinter Mauern: Geschlossene Grenzen als Gefahr für die offene Gesellschaft*. Berlin: Suhrkamp.
- Mayblin, Lucy. 2020. *Impoverishment and Asylum: Social Policy as Slow Violence*. London/New York: Routledge.

Literaturverzeichnis

- Achterberg, Beatrice. 2025. »Trumps harte Grenzpolitik: Ein strategischer Albtraum für die Demokraten.« *Neue Zürcher Zeitung*, 15. August 2025.
- Adam, Jens, und Sabine Hess. 2020. »Grenzregime und autoritäre Transformation.« In *Handbuch Migrationssoziologie*, hg. v. Antje Röder und Darius Zifonun, 1–30. Wiesbaden: Springer.
- Adams, Thomas McStay. 2023. *Europe's Welfare Traditions since 1500*. London: Bloomsbury.
- Ahmadi, Yadi. 1987. *Zwischen Hammer und Amboss: Das erzählerische Tagebuch eines Asylanten in der Schweiz*. Basel: On-the-Road-Verlag.
- Anderson, Bridget. 2024. »Blurred Boundaries: Fantasy Citizenship, the Worker Citizen and Mobility Controls.« *Journal of Ethnic and Migration Studies* 50 (11): 2767–2781.
- Arendt, Hannah. 1969. »Quod licet Jovi ... Reflexionen über den Dichter Bertolt Brecht und sein Verhältnis zur Politik.« *Merkur* 254: 527–542.
- Arendt, Hannah. 2011. »Es gibt nur ein einziges Menschenrecht.« In *Die Revolution der Menschenrechte: Grundlegende Texte zu einem neuen Begriff des Politischen*, hg. v. Christoph Menke und Francesca Raimondi, 394–410. Berlin: Suhrkamp.
- Arendt, Hannah. 2019. *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft: Antisemitismus, Imperialismus, totale Herrschaft*. München: Piper.
- Atzmüller, Roland. 2022. »Renationalisierung der Sozialpolitik: Die Zerstörung gesellschaftlicher Solidarität durch autoritären Populismus und neue Rechte.« In *Deformation oder Transformation? Analysen zum wohlfahrtsstaatli-*

- chen Wandel im 21. Jahrhundert*, hg. v. Sigrid Betzelt und Thilo Fehmel, 25–47. Wiesbaden: Springer.
- Bänziger, Peter-Paul, Michael Herzig, Christian Koller, Jean-Félix Savary und Frank Zobel. 2022. *Die Schweiz auf Drogen: Szenen, Politik und Suchthilfe, 1965–2022*. Zürich: Chronos.
- Bichsel, Peter. 2000. »Auch Peter Bichsel redet für Asylsuchende.« Unveröffentlichtes Manuskript. In: Sozialarchiv Ar. 196.10.1 (Nachlass Zuber, Peter und Heidi).
- Blake, Michael. 2021. »Stability, Solidarity, and the Future of Liberal Democracy: The Case for Pessimism.« In *Migration, Stability and Solidarity*, hg. v. Corinna Mieth und Wolfram Cremer, 271–295. Baden-Baden: Nomos.
- Bloch, Alice, und Liza Schuster. 2002. »Asylum and Welfare: Contemporary Debates.« *Critical Social Policy* 22 (3): 393–414.
- BODS. 1986. *BODS in Kürze!* Unveröffentlichtes Rundschreiben. In: Sozialarchiv Ar 714.10.2 (BODS, Tagungen, Versände, Aufrufe und Rundbriefe).
- Busch, Nicholas. 2006. »Werden wir alle Staatenlose?« In *Baustelle Festung Europa: Beobachtungen, Analysen, Reflexionen*, 32–45. Klagenfurt: Drava.
- Caloz-Tschopp, Marie-Claire. 2000. *Les sans-État dans la philosophie d'Hannah Arendt: Les humains superflus, le droit d'avoir des droits et la citoyenneté*. Lausanne: Payot.
- Canonica, Alan. 2020. *Beeinträchtigte Arbeitskraft: Konventionen der beruflichen Eingliederung zwischen Invalidenversicherung und Arbeitgeber (1945–2008)*. Zürich: Chronos.
- Careja, Romana, und Eloisa Harris. 2022. »Thirty Years of Welfare Chauvinism Research: Findings and Challenges.« *Journal of European Social Policy* 32 (2): 212–224.
- CEDRI. 1987. *Schweigen Brechen: Information, Kontakte, Kommunikation im Referendumskampf gegen die Asylgesetzrevision*. Basel: CEDRI.
- Christen, Ursula. 2019. »Missbrauchsdebatte: Die Saat ist aufgegangen.« *SozialAktuell: Fachzeitschrift für Soziale Arbeit* 4: 17–19.
- Curthoy, Ned. 2020. »Theories of the Refugee, after Hannah Arendt.« In *Refugee Imaginaries: Research across the Humanities*, hg. v. Emma Cox u. a., 36–49. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- De Genova, Nicholas (Hg.). 2017. *The Borders of »Europe«: Autonomy of Migration, Tactics of Bordering*. Durham: Duke University Press.
- Doering-Manteuffel, Anselm, und Lutz Raphael. 2010. *Nach dem Boom: Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

- Espahangizi, Kijan. 2022. *Der Migration-Integration-Komplex: Wissenschaft und Politik in einem (Nicht-)Einwanderungsland, 1960–2010*. Konstanz: Konstanz University Press.
- Freeman, Gary P., und Nikola Mirilovic (Hg.). 2016. *Handbook on Migration and Social Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Geddes, Andrew, und Leila Hadj-Abdou. 2016. »An Unstable Equilibrium: Freedom of Movement and the Welfare State in the European Union.« In *Handbook on Migration and Social Policy*, hg. v. Gary P. Freeman und Nikola Mirilovic, 222–238. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Germann, Urs u. a. 2017. *Geschichte der Sozialen Sicherheit in der Schweiz: Synthese*. Zugriff am 30. August 2025. <https://geschichtedersozialensicherheit.ch>.
- Gestrich, Andreas, Lutz Raphael und Herbert Uerlings (Hg.). 2010. *Strangers and Poor People: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion in Europe and the Mediterranean World from Classical Antiquity to the Present Day*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Gillibert, Matthieu, und Tiphaine Robert (Hg.). 2017. *Zufucht suchen: Phasen des Exils aus Osteuropa im Kalten Krieg*. Basel: Schwabe.
- Gündoğdu, Ayten. 2015. *Rightlessness in an Age of Rights: Hannah Arendt and the Contemporary Struggles of Migrants*. New York: Oxford University Press.
- Heins, Volker. 2024. »Internalization of Borders: The Concept and Its Applications.« *Social Science and Modern Society* 62: 419–425.
- Heins, Volker. 2025. »Meinung: Grenzkontrollen: Wenn der Grenzschutz die eigene Gesellschaft bedroht.« Zugriff am 30. August 2025. <https://www.spiegel.de/panorama/grenzkontrollen-wenn-der-grenzschutz-die-eigene-gesellschaft-bedroht-a-bc8b91e7-18ce-427c-9e04-77dee95775b9>.
- Heins, Volker, und Frank Wolff. 2023. *Hinter Mauern: Geschlossene Grenzen als Gefahr für die offene Gesellschaft*. Berlin: Suhrkamp.
- Holenstein, André, Patrick Kury und Kristina Schulz. 2018. *Schweizer Migrationsgeschichte: Von den Anfängen bis zur Gegenwart*. Baden: Hier und Jetzt.
- Kaufmann, David, und Laurent Bernhard. 2023. »The Use of the Abuse Policy Narrative in Asylum Debates and Its Effects on Citizens' Opinion Formation.« *Journal of Public Policy* 43 (2): 307–325.
- Kaufmann, Hans. 2025. »Trump, Vorbild für die Schweiz: Der US-Präsident stoppt die illegale Migration – und spart Amerika Milliarden von Dollar.« *Die Weltwoche*, 20. August 2025.
- Keller, Véréna. 2021. *Sozialhilfe Schweiz 2000–2018: Chronologie eines Umbaus. Vorstösse und Entscheide auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene*. Zugriff am

30. August 2025. https://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2019/05/Sozialhilfe_Chronologie_D_10mai19.pdf.
- Keller, Véréna. 2023. *Sozialhilfe Schweiz 2000–2022: Chronologie eines Umbaus. Vorstösse und Entscheide auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene*. Zugriff am 30. August 2025. https://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2019/05/Sozialhilfe_Chronologie_6fevr23-1.pdf.
- Kohlenberger, Judith. 2024. *Grenzen der Gewalt: Wie Außengrenzen ins Innere wirken*. Graz: Leykam.
- Kohlenberger, Judith. 2025. *Migrationspanik*. Wien: Picus.
- Koller, Guido. 2018. *Fluchtort Schweiz: Schweizerische Flüchtlingspolitik (1933–1945) und ihre Nachgeschichte*. Stuttgart: W. Kohlhammer.
- Koning, Edward A. 2019. *Immigration and the Politics of Welfare Exclusion: Selective Solidarity in Western Democracies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Kury, Patrick. 2020. »Willkommenskulturen« im Kalten Krieg: Der Ludwigbericht und die Elastizität staatspolitischer Maximen.« In *Ausgeschlossen einflussreich: Handlungsspielräume an den Rändern etablierter Machtstrukturen. Festschrift für Brigitte Studer zum 65. Geburtstag*, hg. v. Lisia Bürgi und Eva Keller, 253–265. Basel: Schwabe.
- Lanz, Anni, und Manfred Züfle. 2006. *Die Fremdmacher: Widerstand gegen die schweizerische Asyl- und Migrationspolitik. Zum Jubiläum von Solidarité sans frontières (sosf)*. Zürich: Edition8.
- Leyvraz, Anne-Cécile, Raphaël Rey, Damian Rosset und Robin Stünzi. 2020a. »Schlussfolgerung: Ein Ende des ›Missbrauchs?‹« In *Asyl und Missbrauch: Multidisziplinäre Perspektiven auf einen vorherrschenden Diskurs*, hg. v. Anne-Cécile Leyvraz, Raphaël Rey, Damian Rosset und Robin Stünzi, 247–252. Zürich: Seismo.
- Leyvraz, Anne-Cécile, Raphaël Rey, Damian Rosset und Robin Stünzi. 2020b. *Asyl und Missbrauch: Multidisziplinäre Perspektiven auf einen vorherrschenden Diskurs*. Zürich: Seismo.
- Lucassen, Leo. 2016. »Migration, Membership Regimes and Social Policies: A View from Global History.« In *Handbook on Migration and Social Policy*, hg. v. Gary P. Freeman und Nikola Mirilovic, 64–87.
- Ludi, Regula, Matthias Ruoss und Leena Schmitter (Hg.). 2018. *Zwang zur Freiheit: Krise und Neoliberalismus in der Schweiz*. Zürich: Chronos.
- Marcuse, Harold. 2016. »The Origin and Reception of Martin Niemöller's Quotation ›First they came for the communists ...‹.« In *Remembering for the Future: Armenia, Auschwitz and Beyond*, hg. v. Michael Berenbaum, Richard Libowitz und Marcia Sachs Little, 173–199. St. Paul: Paragon House.

- Marshall, Josh. 2025. »Critical Read About the BBB, Federalism and the Future of American Democracy.« Zugriff am 31. August 2025. <https://talkingpointsmemo.com/edblog/critical-read-about-the-bbb-federalism-and-the-future-of-american-democracy>.
- Mayblin, Lucy. 2017. *Asylum after Empire: Colonial Legacies in the Politics of Asylum Seeking*. New York: Rowman & Littlefield International.
- Mazzoleni, Oscar. 2022. »An Anti-Establishment Mainstream Party: The Swiss People's Party since the 1990s.« In *Aufstand der Außenseiter: Die Herausforderung der europäischen Politik durch den neuen Populismus*, hg. v. Frank Decker u. a., 169–186. Baden-Baden: Nomos.
- Monnier, Laurent. 1988. »L'Apartheid ne sera pas notre passé. Il est notre avenir.« Unpubliziertes Manuskript, Archives Cantonales Vaudoises PP 972/A/55 (SOS-Asile Vaud).
- Morris, Lydia. 2021. *The Moral Economy of Welfare and Migration: Reconfiguring Rights in Austerity Britain*. Montreal, Quebec: McGill–Queen's University Press.
- Moyn, Samuel. 2018. »... Rights ...« In *The Right to Have Rights*, von Stephanie DeGooyer u. a., 51–63. London: Verso.
- Pärli, Jonathan. 2020. »Die ganze Welt zu Tisch? Die *banquets républicains* der ›anderen Schweiz‹ und das Subjekt der Demokratie.« In *Christliche Willkommenskultur: Die Integration von Migranten als Handlungsfeld christlicher Akteure nach 1945*, hg. v. Claudia Lepp, 257–278. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Pärli, Jonathan. 2023. »Brennende Hemden und antipatriarchale Aporien: Linksradikaler Asylaktivismus in der Schweiz 1985–1990.« *Historische Anthropologie* 31 (2): 263–285.
- Pärli, Jonathan. 2024. *Die andere Schweiz: Asyl und Aktivismus 1973–2000*. Göttingen: Konstanz University Press.
- Pärli, Jonathan. 2025. »Die Anderen und die eigenen Rechte.« *Schweizerische Kirchenzeitung* 193 (11): 180–181.
- Pevnick, Ryan. 2024. »Immigration, Backlash, and Democracy.« *American Political Science Review* 118 (1): 332–344.
- Piguet, Etienne. 2013. *L'immigration en Suisse: Soixante ans d'entrouverture*. Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Pitzer, Andrea. 2025. »Don't call it ›Alligator Alcatraz.‹ Call it a concentration camp.« Zugriff am 31. August 2025. <https://www.msnbc.com/opinion/msnbc-opinion/immigration-alligator-alcatraz-concentration-camp-rcna216874>.

- Rosenstein, Emilie. 2012. »L'activation et ses abus de langage: Le cas de l'assurance-invalidité.« *Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit* 13: 38–50.
- Ruoss, Matthias. 2018. »Selbstsorge statt gesellschaftlicher Solidarität: Die Neuverhandlung der sozialen Verantwortung in der ›Krise des Sozialstaats‹.« In *Zwang zur Freiheit: Krise und Neoliberalismus in der Schweiz*, hg. v. Regula Ludi, Matthias Ruoss und Leena Schmitter, 189–214. Zürich: Chronos.
- Schmidlin, Irène, Christophe Tafelmacher und Hélène Küng (Hg.). 2006. *La politique suisse d'asile à la dérive: Chasse aux »abus« et démantèlement des droits*. Lausanne: Éditions d'en bas/SOS-asile Vaud.
- Siegelberg, Mira L. 2020. *Statelessness: A Modern History*. Cambridge, MA/London: Harvard University Press.
- Skenderovic, Damir. 2009. *The Radical Right in Switzerland: Continuity and Change, 1945–2000*. New York: Berghahn Books.
- Spescha, Marc, Antonia Kerland und Peter Bolzli. 2020. *Handbuch zum Migrationsrecht*. Zürich: Orell Füssli.
- Steiner, Niklaus. 2000. *Arguing about Asylum: The Complexity of Refugee Debates in Europe*. New York: St. Martin's Press.
- Stonebridge, Lyndsey. 2018. *Placeless People: Writings, Rights, and Refugees*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Surber, Kaspar. 2012. *An Europas Grenze: Fluchten, Fallen, Frontex. Ein Bericht*. Basel: Echtzeit Verlag.
- SVP. 2015. *Positionspapier: Missbrauch und ausufernde Sozialindustrie stoppen – Zur Sicherung der Hilfe für die wirklich Bedürftigen*. Zugriff am 12. Oktober 2023. <https://www.svp.ch/wp-content/uploads/58274ACB-0C60-40D5-802C354529EA48CC.pdf>.
- SVP Schweiz. 2024. *Eidgenössische Volksinitiative »Asylmissbrauch stoppen! (Grenzschutz-Initiative)«: Argumentarium*. Zugriff am 30. August 2025. https://grenzschutzinitiative.ch/wp-content/uploads/2024/08/240618_GSI-Argumentarium_final_D.pdf.
- SVP Zürich. 2018. *Totalrevision des Sozialhilfegesetzes: Vernehmlassungsantwort*. Zugriff am 30. August 2025. <https://www.svp-zuerich.ch/files/2018/11/SVP-Vernehmlassungsantwort-Sozialhilfegesetz.pdf>.
- Snyder, Timothy. 2025a. »State Terror: A Brief Guide for Americans.« *Thinking About ...* Zugriff am 30. August 2025. <https://snyder.substack.com/p/state-terror>.

- Snyder, Timothy. 2025b. »Concentration Camp Labor.« *Thinking About ...* Zugriff am 30. August 2025. <https://snyder.substack.com/p/concentration-camp-labor>.
- Tabin, Jean-Pierre, Arnaud Frauenfelder, Carola Togni und Véréna Keller. 2010. *Temps d'assistance: Le gouvernement des pauvres en Suisse romande depuis la fin du XIXe siècle*. Lausanne: Antipodes.
- Tafelmacher, Christophe. 2006a. »La ›chasse aux abus‹: Une arme pour démanteler les droits.« In *La politique suisse d'asile à la dérive: Chasse aux ›abus‹ et démantèlement des droits*, hg. v. Irène Schmidlin, Christophe Tafelmacher und Hélène Küng, 33–46. Lausanne: Éditions d'en bas/SOS-asile Vaud.
- Tafelmacher, Christophe. 2006b. »Droit contre raison d'État.« In *La politique suisse d'asile à la dérive: Chasse aux ›abus‹ et démantèlement des droits*, hg. v. Irène Schmidlin, Christophe Tafelmacher und Hélène Küng, 18–32. Lausanne: Éditions d'en bas/SOS-asile Vaud.
- Tafelmacher, Christophe. 2010. »Polémique sur l'expulsion des ›criminels étrangers‹ et projet de transformation radicale de l'État.« *Chimères: Revue des schizoanalyses* 74 (3): 77–84.
- Tanner, Jakob. 2025. »Dass die Schweiz so isoliert dasteht, hat sie sich selber zu verdanken.« *Tages-Anzeiger*, 9. August 2025.
- Wilopo, Claudia. 2023a. »Wenn Nothilfe die Not verschlimmert: Ungleichheit im Migrationsregime.« In *Ungleichheit in der Schweiz: Sozialalmanach 2023*, hg. v. Fabian Saner, 171–190. Luzern: Caritas.
- Wilopo, Claudia. 2023b. »Navigating Invisible Border Spaces in Switzerland: What Rejected Asylum Seekers' Lives Can Tell Us about Everyday Bordering Practices.« In *Invisible Borders in a Bordered World: Power, Mobility, and Belonging*, hg. v. Alexander C. Diener und Joshua Hagen, 111–128. New York: Routledge.
- Wogawa, Diane. 2000. *Missbrauch im Sozialstaat: Eine Analyse des Missbrauchsarguments im politischen Diskurs*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Zahn, Anina. 2021. *Wider die Verunsicherung: Arbeitslosenkomitees in der Schweiz, 1975–2002*. Zürich: Chronos.

Praktiken der Sozialdienste gegenüber armutsbetroffenen, ausländischen Personen

Stefanie Kurt und Lisa Marie Borrelli¹

1. Einleitung

Seit dem 1. Januar 2019 bestimmt das schweizerische Ausländer:innen- und Integrationsgesetz (AIG), dass Sozialdienste *unaufgefordert* den Bezug von Leistungen durch ausländische Personen an Migrationsämter melden müssen. Begründet ist diese Meldepflicht durch die Möglichkeit, bei Bezug von Sozialhilfe seinen ausländerrechtlichen Aufenthaltsstatus zu verlieren; Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung (jeweils B- und C-Bewilligung genannt) können widerrufen oder nicht verlängert werden (Caroni u.a. 2022; Spescha u.a. 2019). Dies ist seit der Einführung des AIG unabhängig davon, wie lange eine ausländische Person bereits in der Schweiz lebt. Gleichzeitig gilt die Meldepflicht gegenüber dem Migrationsamt nicht nur für Sozialdienste, sondern auch für weitere Behörden, welche Entscheidungen bezüglich eines besonderen »Integrationsbedarfs« einer ausländischen Person treffen. So gibt es beispielsweise eine Meldung durch das Zivilstandsamt, wenn dieses die Eheschließung (aufgrund des Verdachtes einer Scheinehe) verweigert, oder von Schulbehörden bei einem definitiven Schulausschluss eines ausländischen Kindes. Eine Meldung kann ebenfalls erfolgen, wenn Arbeitslosenentschädigung oder Ergänzungsleistungen durch ausländische Personen bezogen wird (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG). In diesen beiden Fällen ist jedoch der Entzug einer ausländerrechtlichen Bewilligung nicht möglich (siehe AIG und auch Bundesgerichtsurteil vom 27. Dezember 2022, 2C_60/2022).

Folglich stehen von Armut betroffene ausländische Personen im Fokus einer migrationsrechtlichen Debatte, die stark mit Sozialpolitik verknüpft wird

1 Beide Autorinnen haben den Text gemeinsam und zu gleichen Teilen verfasst.

und Bezüge zu dem Erhalt wohlfahrtsstaatlicher Unterstützung aufweist. Armutsbetroffene ausländische Personen² sind aufgrund von strukturellen Ungleichheiten eher in prekären Lebenslagen und damit gefährdeter, von staatlichen Leistungen abhängig zu werden. Sie müssen demnach einen möglichen Entzug ihrer ausländerrechtlichen Bewilligung fürchten, was zu einer Weg-/Ausweisung aus der Schweiz führen kann.

Diese ausländerrechtliche Bestimmung ist nicht neu, sondern besteht seit dem Jahr 1934 mit der Einführung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG). Jedoch waren bis Ende des Jahres 2018 ausländische Personen, die im Besitz einer Niederlassungsbewilligung waren, vor einem Bewilligungsentzug bei Sozialhilfebezug geschützt, wenn sie sich länger als 15 Jahre in der Schweiz aufhielten. Ab dem Jahr 2019 wurde diese Klausel gestrichen, wodurch aktuell ein Entzug der Niederlassungsbewilligung ausländischer Personen nun auch nach 15 Jahren Aufenthalt (oder mehr) möglich ist. Neu ist zudem auch eine »Rückstufung« vorgesehen, in welcher eine Niederlassungs- zu einer Aufenthaltsbewilligung – vereinfacht erklärt – umgewandelt werden kann (Art. 63 AIG, Borrelli u.a. 2021). Dies erlaubt eine vereinfachte Wegweisung in einem zweiten Schritt, da Aufenthaltsbewilligungen leichter entzogen werden können.

Solche Veränderungen sind für die rechtskonservativen Parteien noch nicht ausreichend, kritisiert doch die rechtskonservative Schweizerische Volkspartei (SVP) nach einem Vorstoß, dass beispielsweise viele Gemeinden im Kanton Aargau trotz oben genannter Meldepflichten bei Sozialhilfe dieser nicht jederzeit nachkämen (Argovia 2023; Aargauer Zeitung 2023; Kurt und Borrelli 2024). Demgegenüber erfolgt insbesondere von sozialdemokratischer Seite, Gewerkschaften und zivilrechtlichen Organisationen die Warnung, dass solche und weitere migrationsrechtliche Maßnahmen Personen ohne Staatsbürgerschaft weiterhin in Armut und Schulden drängen, aus Angst, ihre Bewilligung zu verlieren (AvenirSocial 2023; Poverty is not a crime, o.J.). Schließlich wurde im Juni 2023 durch das nationale Parlament ein Vorstoß für eine Gesetzesänderung angenommen, die verlangt, dass ausländische Personen im Besitz einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung und seit zehn Jahren rechtmäßig wohnhaft in der Schweiz die Aufenthaltsberech-

2 Sowohl sogenannte »Drittstaatsangehörige« als auch Personen der Europäischen Union und dem Europäischen Wirtschaftsraum (EFTA: Liechtenstein, Norwegen, Island und Schweiz) stehen im Fokus.

tigung aufgrund von Sozialhilfe nicht mehr verlieren können. Das nationale Parlament lehnte die Änderung im Dezember 2025 ab (Marti 2020).

Neben der Politisierung armutsbetroffener Migrant:innen, die durch die Analyse der Schnittstelle von Migrations- und Sozialpolitik sichtbar wird, geraten auch berufliche Praxisfelder wie die Soziale Arbeit unter Druck: Sie sehen sich durch migrationsrechtliche Einschränkungen mit neuen Herausforderungen konfrontiert (Borrelli 2019). Gleichzeitig wird deutlich, wie migrationsrechtliche Regelungen in sozialpolitische Unterstützungsprozesse eingreifen – und dadurch beispielsweise den Zugang zu sozialstaatlicher Unterstützung für bestimmte Personengruppen erschweren (Kurt u. a. 2020).

Der vorliegende Beitrag setzt den Fokus auf das Spannungsfeld zwischen Migrationsrecht und Sozialpolitik mit Blick darauf, wie migrationsrechtliche Regelungen wohlfahrtsstaatliche Hilfen unterwandern und inwiefern sich diese Ausgangslage konkret in der Praxis der Sozialdienste äußert³. Er befasst sich besonders mit ausländerrechtlichen Aspekten und Regelungen, welche Personen mit Aufenthaltsbewilligungen außerhalb des Asylbereiches betreffen. Dies im Gegensatz zu bereits verstärkter Auseinandersetzung im Asylbereich (Keskinen 2016) und deren sozialpolitischen Verknüpfungen (Ataç und Rosenberger 2018; Nordling und Persdotter 2021). Das Kapitel verdeutlicht die vielfältigen Praktiken und Strategien in den Sozialdiensten und zeigt damit praxisnah auf, wie sich die Schnittstelle von Sozialpolitik und Migrationskontrolle äußert und wie sich Professionelle der Sozialen Arbeit im Alltag mit Fragen zum aktuellen schweizerischen Migrationsrecht konfrontiert sehen.

2. Sozialhilfe und ausländerrechtliche Aufenthaltsbewilligung

Sozialhilfe ist in der Schweiz auf kantonaler Ebene geregelt und das »letzte Netz« der sozialen Sicherheit (so auch durch interviewte Sozialarbeitende zwischen 2019 und 2021 beschrieben; siehe Abschnitt 3). Sozialhilfe kann dann bezogen werden, wenn längerfristig keine Erwerbstätigkeit gefunden wird, das eigene Vermögen aufgebraucht ist und keine der anderen Sozialversicherungen (Arbeitslosenkasse, Invaliditätsversicherung (IV) oder Alters- und Hinter-

3 Auch umgekehrt ist dies möglich (siehe das Kapitel von *Pärli*), da sozialpolitische Ziele wie Armutsbekämpfung vor allem historisch häufig die Abwanderung von vulnerablen Bevölkerungsgruppen unterstützte (Seeleib-Kaiser 2019).

lassenenvorsorge (AHV)) zuständig ist oder die Leistungen dieser vorgelagerten Systeme nicht ausreichen, um den Lebensunterhalt zu sichern. Durch die Ausgestaltung der Sozialhilfe als kantonale Kompetenz richten Kantone Beiträge der Sozialhilfe nach ihren Maßstäben aus. Um jedoch Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit zu erhalten, besteht die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Dieser privatrechtliche Verein verfasst Richtlinien für die Berechnung von Sozialhilfe im Einzelfall. Gleichzeitig halten die SKOS-Richtlinien fest, welche Maßnahmen die berufliche und soziale Integration für Sozialhilfebeziehende sicherstellen und unterstützen. Da es kein nationales Gesetz zur Sozialhilfe gibt, sind die SKOS-Richtlinien rechtlich nur bindend, wenn diese in den kantonalen Rechtsgrundlagen für bindend respektive anwendbar erklärt werden. Sie können als eine Wegleitung zur Ausgestaltung der Sozialhilfe verstanden werden (Charta Sozialhilfe Schweiz 2023), an die sich jedoch auch kantonale Gerichte sowie das Bundesgericht (bisher) grundsätzlich halten. Den Kantonen steht es aber grundsätzlich frei, Ausnahmen von den SKOS-Richtlinien vorzusehen oder nur Teile der Richtlinien anzuwenden. So bestehen kantonale Unterschiede beispielsweise in der Höhe der Sozialhilfe oder bei der Rückerstattungspflicht von Sozialhilfe (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe 2021).

Im Vergleich zu Deutschland und Österreich ist Sozialhilfe in der Schweiz grundsätzlich als »Schuld« konzipiert, die den Behörden zurückgezahlt werden muss. Die SKOS empfiehlt Rückzahlungen zum Beispiel bei Lottogewinn oder Erbschaft, nicht aber bei Erwerbseinkommen. Viele Kantone halten sich jedoch nicht an diese Empfehlung. Besonders für Ausländer:innen ist diese Rückzahlungsforderung wahrscheinlicher. Im Falle eines Einbürgerungsgesuchs beispielsweise dürfen Personen ohne schweizerische Staatsangehörigkeit in einem gewissen Zeitraum vor der Einbürgerung, welcher kantonal geregelt ist, keine Sozialhilfe bezogen haben oder diese muss zurückbezahlt sein. So darf im Kanton Zürich in den letzten drei Jahren vor Einreichung des Einbürgerungsgesuchs kein Sozialhilfebezug vorliegen. Die Ausnahme ist, dass die bezogene Sozialhilfe vollständig zurückbezahlt wurde oder die Person Sozialhilfe bezieht, obwohl sie vollständig arbeitet (Art. 7 Abs. 3 BÜV). Im Kanton Bern hingegen darf für die letzten zehn Jahre kein Sozialhilfebezug vorliegen (Art. 12 Abs. 1 let. c KBüG).

Sozialhilfe wird durch Sozialdienste, welche regional, aber auch kommunal in den Kantonen organisiert sind, ausgerichtet. In vielen Fällen erstellen Sozialarbeitende – oder auch Sachbearbeitende mit anderen Qualifikationen – eine Situationsanalyse und entwickeln gemeinsam mit den Sozialhilfebe-

ziehenden Schritte zur Verringerung der Bedürftigkeit und zur Förderung ihrer wirtschaftlichen und persönlichen Selbstständigkeit, etwa durch die (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt. Wenn es sich um ausländische sozialhilfebeziehende Personen handelt, werden diese zusätzlich ab einem bestimmten Bezugsbetrag direkt dem zuständigen Migrationsamt gemeldet (Art. 97 AIG). Das Migrationsamt kann Maßnahmen treffen, welche den weiteren Aufenthalt in der Schweiz steuern. So könnte der Abschluss einer Integrationsvereinbarung an den Aufenthaltstitel geknüpft werden, welche beispielsweise den Besuch eines Sprachkurses verlangt, damit die Chancen auf einen beruflichen Einstieg verbessert werden.

Grundsätzlich haben alle Ausländer:innen, welche in der Schweiz wohnhaft sind, ein Recht auf Sozialhilfe, sofern sie sich in einer Notlage befinden (SKOS). Personen aus dem Asylbereich (vorläufig aufgenommene, Personen mit Status S und Asylsuchende) erhalten tiefere Ansätze nach der Asylsozialhilfe (Kurt 2019; SKOS 2023). Personen, die unter das AIG fallen, können jedoch aufgrund des Sozialhilfebezugs »bestraft« werden. Ihre entsprechende Bewilligung kann entzogen, widerrufen oder nicht verlängert werden (Art. 62, 63 AIG, Caroni u.a. 2022). In diesem Prozess werden beispielsweise Maßnahmen genutzt, wie die Androhung des Bewilligungsentzugs, und/oder Bedingungen auferlegt, welche von den betroffenen Personen erfüllt werden müssen, damit ein weiterer Aufenthalt in der Schweiz möglich ist (siehe Integrationsvereinbarungen). Letztlich kann diese »Abstrafe« dann im Widerruf der ausländerrechtlichen Bewilligung münden und die ausländische Person wird aus der Schweiz weg-/ausgewiesen (Art. 62, 63 AIG).

Sind solche Mechanismen vorhanden, spricht man in der Theorie daher häufig von »Wohlfahrtsschauvinismus«, einer soziopolitisch diskriminierenden Einstellung, laut der die Vergabe von staatlicher Hilfe häufig ausschließlich an Personengruppen erfolgen sollte, welche als »zugehörig« verstanden werden (Heizmann, Jedinger und Perry 2018). Oftmals erfolgt diese Einschränkung basierend auf rechtspopulistischen sowie konservativen Vorstellungen des Wohlfahrtsstaates, welche besonders zwischen Nationalitäten differenzieren – also zwischen eigenen Staatsangehörigen und »allen anderen«. Dies grenzt vor allem ausländische Individuen aus und beschneidet deren Rechte auf soziale Unterstützung. Eine solche politische Positionierung hängt zudem stark mit Vorstellungen zusammen, welche Gruppen in »würdige« und »unwürdige« Personengruppen im Leistungsbezug unterscheiden; vor allem kontextualisiert in Forschung zu sogenannter »deservingness« (Chauvin und Garcés-Mascareñas 2014; van Oorschoot 2006).

Basierend auf diesen Vorstellungen versucht die Politik im schweizerischen (dazu Kurt und Borrelli 2024), aber auch internationalen Kontext Richtlinien und Strategien zu entwickeln, welche das Leben von Migrant:innen erschweren. In Großbritannien wurde durch die Innenministerin Theresa May im Jahr 2012 die sogenannte »Hostile Environment Policy« bekannt. Diese sollte ein »feindliches Umfeld« schaffen, um sogenannte irreguläre oder illegale Migrant:innen, welchen ein legales Bleiberecht abgesprochen wurde, abzuschrecken. Eine solche Reduktion von Unterstützung, sei es im Bereich des Gesundheitssektors oder im wohlfahrtsstaatlichen Bereich, oder aber eine Einschränkung der Möglichkeit, zu arbeiten oder Wohnraum zu finden, beobachten wir jedoch auch für Personengruppen, welche einen Aufenthaltstitel besitzen. Im Schweizer Kontext sind somit die Verschärfungen des Migrationsrechts im Bereich der Sozialhilfe ein klares, praxisnahes Beispiel. Obwohl dieses letzte Netz der sozialen Sicherheit für alle in der Schweiz lebenden Menschen besteht, sind die rechtlichen Konsequenzen für ausländische Personen schwerwiegender. In der Konsequenz sind ausländische Menschen nur begrenzt zugehörig zur schweizerischen Solidargemeinschaft und somit nur partiell würdig, finanzielle staatliche Unterstützung zu beziehen.

Im Folgenden werden wir diese Dynamiken des Ausschlusses und die politischen Spannungen durch konkretes Datenmaterial aus Interviews und Beobachtungen aufgreifen.

3. Praktiken der Sozialdienste

Innerhalb eines Projektes im Rahmen des Nationalen Forschungsschwerpunktes zu Migration und Mobilität wurden zwischen 2018 und 2021 75 semistrukturierte Expert:inneninterviews mit Mitarbeitenden aus Sozialdiensten, Migrationsämtern und (nicht) staatlichen Organisationen (Kirchen, soziale Vereine, Gewerkschaften, Integrationsstellen etc.) innerhalb der Schweiz durchgeführt. Zudem erfolgten längere Perioden der Beobachtung in drei kantonalen Kontexten, konkret in Sozialdiensten und Migrationsämtern⁴. Befragt wurde zum Thema Sozialhilfebezug von Ausländer:innen, zu den rechtlichen

4 Für mehr Informationen zu der Datenerhebung siehe <https://nccr-onthefmove.ch/projects/governing-migration-and-social-cohesion-through-integration-requirements-a-socio-legal-study-on-civic-stratification-in-switzerland/> (Borrelli u.a. 2021; Kurt u.a. 2020).

Konsequenzen, den Haltungen der Mitarbeitenden in den diversen Institutionen und Organisationen und den Entscheidungsprozessen. Gestützt auf diese erhobenen Daten zeigten sich unterschiedliche sozialarbeiterische Haltungen und praktische Umsetzungen der Sozialdienste in Bezug zu der aktuellen ausländischerrechtlichen Gesetzgebung, die vorliegend diskutiert werden.

Die Frage der Bedürftigkeit von ausländischen Personen respektive deren Inanspruchnahme von öffentlichen Geldern (Steuerzahlende; siehe auch *Studer* in diesem Band) und das eigene (professionelle) Positionieren gegenüber den Migrationsämtern und den ausländischen Personen stehen dabei im Zentrum des Spannungsfelds der staatlichen Hilfeleistungen und der Mitwirkung an/in der Migrationskontrolle. Soziale Arbeit, respektive die Sachbearbeitenden der Sozialdienste, findet sich an dieser Schnittstelle zwischen »Hilfe und Kontrolle« (Böhnisch und Lösch 1973) wieder, an welcher der Beitrag zur Umsetzung und Verwirklichung von Menschenrechten (Staub-Bernasconi 2019) nur zäh gelingt (Borrelli 2019; 2021; Kurt 2023; 2020).

3.1 Persönliches Verhalten und öffentliche Gelder

Während eines Interviews mit einem juristischen Fachexperten, Hugo⁵, reflektiert dieser die aktuellen Fälle, in welchen Ausländer:innen um einen Aufenthaltsverlust bangen:

Relevant ist hier die Bemühung, von Sozialleistungen unabhängig zu werden, sowie das Bewerten des Bemühens. Letzteres versteht Hugo als Prüfung, ob jemand »nie etwas zurückzahlen wird«, gemeinsam mit der Einschätzung von Abzahlungsmöglichkeiten – die dann positiv bewertet werden. Bemühen zeige sich auch durch Abmachung mit Gläubigern, dass man z.B. stetig, wenn auch kleine Summen zurückzahle, dass man in die Schuldenberatung ginge. Bemühen zeige sich, wenn z.B. die Person mit einer Familie und Arbeit ihre Schulden abzahle. Ein Konkurs könne jedem passieren, dies reiche nicht für einen Widerruf, Mutwilligkeit müsse bestehen, so seine Einschätzung. Weiterhin frage man im Migrationsamt nach dem Verhalten in Bezug auf die Arbeit: War die Person immer auf dem zweiten Arbeitsmarkt tätig? Da die Idee sei, dass man auf den ersten Arbeitsmarkt komme. Hugo kritisiert, Migrationsämter würfen hier Personen vor, nur Spon-

5 Im Folgenden sind die Interviewpartner:innen mit fiktiven Vornamen als Alias anonymisiert. Wir präsentieren teilweise Interviewauszüge und Feldnotizen, welche im Format eingeschoben sind und die Analyse vorantreiben.

tanbewerbungen zu machen und sich nicht auf offene Stellen zu bewerben. Dies stünde jedoch in Spannungen mit dem Sozialamt, denn gleichzeitig verlange dieses solche Bewerbungen. Das Argument (Migrationsamt) überzeugt ihn persönlich nicht. Man (das Migrationsamt) frage auch nach bei der Arbeitslosenversicherung – wie hat die Person mitgemacht, ist die Person pünktlich bei Maßnahmen/Programmen aufgetaucht, wie verhielt sich die Person auf dem zweiten Arbeitsmarkt. Das sei aber auch oftmals abhängig von der Bewilligung – man dürfe nicht mit jeder Bewilligung ohne Probleme arbeiten etc. (Interviewnotizen, juristische Behörde, 2019)

Sozialhilfe wird sowohl in politischen Diskursen, Positionspapieren als auch von den Sozialarbeitenden in Sozialdiensten als letztes Auffangnetz beschrieben. Zwar grundsätzlich durch die öffentliche Hand finanziert, ist diese Finanzierung jedoch kantonal unterschiedlich und von verschiedenen Modellen geprägt (SKOS 2022; Baechler 2015). Bei der Prüfung einer ausländerrechtlichen Bewilligung geht es oft um eine allgemeine Bestandsaufnahme, wie es die juristische Perspektive von Hugo zeigt, welcher somit das Gesamtpaket an Unterlagen und Begründungen für oder gegen eine Maßnahme in seiner Arbeit vor sich hat. Es geht um persönliches Verhalten, um normative Aspekte wie Pünktlichkeit, Motivation, Eigeninitiative, also eine Kontrolle der persönlichen Handlungen. Sozialhilfeabhängigkeit soll nicht angenehm sein, sondern eine Person dazu motivieren, diese Abhängigkeit schnellstmöglich zu ändern. Hinzu kommt Mutwilligkeit, also ein Selbstverschulden für die eigene Lage. Hugos Aussage unterstreicht, wie Migrationsämter Informationen von diversen Stellen abholen. Folglich werden Ausländer:innen stärker kontrolliert als Staatsangehörige, für die – so Sozialarbeitende in Sozialdiensten – eine Prüfung von Sozialhilfebezug bereits als ein »Entkleiden« der privaten Situation verstanden werden kann. Dennoch tritt deutlich auch der monetäre Aspekt hervor, welcher im Vergleich zu dem Verhalten und Bemühen an Bedeutung gewinnt. Mit der Rückzahlung von Schulden, auch wenn es nur kleine Summen sind, sollen die Ausländer:innen ihren guten Willen zur Verminderung von Bedürftigkeit zeigen. Die zukünftige Fähigkeit, Sozialhilfe zu reduzieren und diese auch zurückzuzahlen, hat eine ebenso wichtige Rolle. Eine Arbeit auf dem zweiten Arbeitsmarkt ist somit durch das Migrationsamt nicht gut angesehen, auch wenn es aus der Sicht des Sozialdienstes eine sinnvolle Eingliederungsmaßnahme ist, da hier kein Geld erwirtschaftet, sondern staatlich unterstützte Arbeit verrichtet wird. Der Umgang mit öffentlichen

Geldern sowie die Quelle des Einkommens der Betroffenen werden somit schwer gewichtet, wenn es um armutsbetroffene Ausländer:innen geht.

Nebst den starken neoliberalen Aspekten, welche der sozialhilfeabhängigen Person eine enorme Eigenverantwortung für die eigene Situation sowie deren Bewerkstelligung zusprechen, steht der finanzielle Fokus auch im Zusammenhang mit kantonalen Haushalten. Vereint werden Diskurse durch die Frage, welchen finanziellen Betrag Gemeinden und Kantone tragen sollen. Solidarität und Verständnis für die Situation betroffener Personen enden in Sozialdiensten daher häufig, falls die Kosten zu hoch werden:

»Wir haben eine ganze Reihe von Ausländern, die Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Mein Ziel ist es, die Praxis zu kennen und zu wissen, was wir in diesen Fällen tun können. [...] Es gibt viele Empfänger, die nicht hier sein sollten. [...] Es gibt mehrere Fälle, in denen jemand mit einer B-Bewilligung nur wegen der Inanspruchnahme von Sozialhilfe weg-/ausgewiesen wurde. Das sollte man generell überprüfen, auch ob die Leute die Schweiz tatsächlich verlassen. Wenn man die Leute abschiebt, kann man viel Steuern sparen.« (Interviewauszug, eigene Übersetzung, Sozialdienst, 2020)

Steuern, oder eher das Einsparen von Ausgaben, welche sich aus Steuern finanzieren, werden, neben der moralischen Stigmatisierung des Sozialhilfeabhängigkeit, hier zu einem Kernpunkt, welcher die »Unwürdigkeit« betroffener Ausländer:innen begründet. Ausländische Personen werden häufig eher als negative Belastung wahrgenommen, sobald diese von öffentlichen Geldern Anspruch nehmen (siehe dazu *Gandenberger* und *Taylor* in diesem Band). Generell erhalten Ausländer:innen im Vergleich zu anderen Personengruppen (z.B. ältere Menschen) vergleichsweise wenig Solidarität durch die Öffentlichkeit (van Oorschot 2006). Dabei wird vergessen, dass ein Großteil der Personen oftmals lange in das Steuersystem einzahlt, ohne jedoch davon mit besonderen Rechten profitieren zu dürfen. Diese »Schattenseite« der Ausbeutung wird zum einen hingenommen, zum anderen vergessen (Chauvin und Garcés-Masareñas 2014, besonders für die Gruppe von Personen ohne Aufenthaltsstatus, auch illegalisierte Personen genannt). Ausländer:innen dürfen somit bleiben, sofern sie Steuern zahlen und »zur Wirtschaft beitragen«, sollten jedoch sanktioniert werden, wenn diese abhängig von sozialstaatlichen Unterstützungsleistungen werden (siehe *Einleitung* in diesem Band).

Selena, eine Mitarbeiterin eines kantonalen Einwohnermeldeamtes, erklärt, dass Ergänzungsleistungen (EL) nicht für die Verlängerung von Gesuchen [Aufenthaltsbewilligungen] relevant seien, genauso wenig wie Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV) und Invalidenversicherung (IV), da sie nicht Sozialhilfe wären. »Das [EL, AHV und IV] kommt zwar auch vom Staat, ist aber nicht durch Steuern gedeckt.« Gemeint ist hier wohl eher, dass sowohl AHV als auch IV-Sozialversicherungsleistungen sind, welche obligatorisch für alle sind. EL sind ergänzend zur AHV und IV und helfen, wenn die Renten und das Einkommen die minimalen Lebenskosten nicht decken. Sozialhilfe wird jedoch negativ besetzt und kann entsprechend bei der Gesuchsverlängerung Konsequenzen haben. Selena erklärt jedoch, dass sie es von ihrer Seite her in Ordnung fände, wenn man auch EL für die Verlängerung berücksichtigen würde. (informelles Gespräch, Migrationsamt, 2020)

Das Verständnis, dass Steuereinnahmen nur der eigenen Bevölkerung zustehen (wie auch immer diese definiert wird), ist folglich innerhalb des gesamten sozial- und migrationspolitischen Systems zu finden. Sozialdienste sind zudem nicht immer Gegenspieler von Migrationskontrolle, sondern unterstützen diese in ihrer Ausführung und Haltung. Dennoch erfolgt in sozialarbeiterischer Hinsicht eine Reflexion, welche auch häufig zu Spannung innerhalb des Berufsfeldes führen kann.

»[Meine Arbeit ist] eine Suche nach einem Gleichgewicht zwischen dem Schutz der Rechte der Klient:innen und dem Schutz der Interessen der Steuerzahlenden.« (Interviewauszug, eigene Übersetzung, Sozialdienst, 2020)

Ganz im Sinne des Wohlfahrtschauvinismus wird hier deutlich zwischen steuerzahlenden Staatsbürger:innen (also solchen mit Schweizer Pass) und ausländischen Klient:innen differenziert. Beide Seiten schließen sich gegenseitig aus, wodurch Personen anderer Nationalitäten, welche ebenfalls ins System einzahlen, nicht als solche anerkannt werden. Es wird zudem wenig Rücksicht auf die Übergangsphasen und Hintergründe der Klient:innen genommen, welche mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht nur selbst lange in das System eingezahlt haben, sondern auch mit struktureller Diskriminierung konfrontiert sind. Diese Balance zwischen politischem Willen (Ausgabenreduktion) und Unterstützung für Klient:innen führt aber auch zu einem Dilemma

auf Seiten der Sozialdienste, welche sich nun als Handlanger der Migrationskontrolle erkennen.

3.2 Aushandeln mit dem Migrationsamt

Neben Sozialdiensten, welche ihre eigenen Ausgaben im Hinterkopf haben und gegebenenfalls den Wunsch, ausländische Klient:innen durch migrationsrechtliche Aspekte aus dem System zu bekommen, zeigt sich in einigen Stellen auch ein Unbehagen in der eigenen Rolle. Dies hängt mit der Meldepflicht zusammen und den Fragen des Migrationsamtes bezüglich Klient:innenverhalten:

Auf einer Tagung kantonaler Fachstellen 2020, auf welcher das Projektteam ebenfalls einen Beitrag leistete, kommt ein Mitarbeiter einer Organisation, welche Sprachtests ausführt und Sprachkurse anbietet, auf uns zu. Er erklärt, dass ihre Lehrkörper teilweise sehr großem Druck ausgesetzt seien, da das Migrationsamt auf sie zukäme und Nachfragen stelle. Hier fragte man aber nicht nach den Leistungen, also dem Fortschritt in den Sprachkursen, sondern nach dem Verhalten, nach Präsenzzeiten und allem, was man sonst noch an Informationen hätte. Die Lehrkörper würden sich hier verängstigt fühlen, etwas Negatives zu schreiben, aus Bedenken, dass sich dies am Ende negativ auf den Entscheid auswirken könne. Zudem würden auch Teilnehmer:innen diese Ängste äußern.

Es kommt dann ein Mitarbeiter einer staatlichen Behörde mit in das Gespräch, welcher sich bezogen auf diese oben genannten sozialen Integrationskriterien bezieht. Er selbst würde sich »harte Kriterien« wünschen, damit nicht mehr der gleiche Ermessensspielraum vorhanden sei, sondern in allen Kantonen gleiche Höhen bei Sozialhilfe und auch im Bereich von Sprachkompetenzen klare Vorgaben vorhanden seien. Gleichzeitig erklärt er jedoch auch, wie wichtig Ermessensspielraum sei. Dennoch, so seine Position, bei dem Bereich des Verhaltens müsse man genau schauen, was genau für wen welche Konsequenzen hat, damit auch für die Angestellten [der Organisation der Sprachvermittlung] Klarheit herrsche. Er würde zudem den »ganzen Bereich soziale Integration« herausnehmen, denn das seien »weiche« Kriterien, bei denen dann wieder jeder irgendwie argumentieren würde und Vetternwirtschaft betreibe. (Feldnotizen, Tagung kantonaler Fachstellen, 2020)

Welche Aspekte am Ende für die Entscheidung des Migrationsamtes, ob ein Sozialhilfebezug zu einer Rückstufung oder zum Verlust einer Bewilligung

führt, relevant sind, ist den Mitarbeitenden diverser Behörden und Organisationen unklar, obwohl sie nach ihrer Stellungnahme gegenüber ausländischen Sozialhilfebeziehenden gefragt werden. Abermals geht es um eine umfassende Abklärung, in der nicht nur die Leistung, also das finale Ergebnis (bestandener Sprachtest) relevant wird, sondern auch das Verhalten Betroffener. Erwartungen der Pünktlichkeit und Disziplin (regelmäßige Teilnahme an Kursen) spiegeln Ideen eines normativ richtigen Verhaltens wider, welches ausländische Personen im Idealfall erlernen sollen. Gleichzeitig schließt sich bei einer solchen Haltung auch die Idee an, dass Personen für die offerierten Kurse und Möglichkeiten Dankbarkeit zeigen sollen. Fehlende oder mangelnde Motivation sind somit Zeichen von mangelnder Integration, etwas, was der zweite Teilnehmer des Austausches kritisiert, da dies stark ermessensabhängig sei. Die Differenzierung von »harten«, also messbaren, und »weichen« Kriterien sei hier besonders relevant.

Unbehagen bezieht sich für die verschiedenen Akteure, so auch Sozialdienste, welche in Kontakt zum Migrationsamt stehen, auch auf die gesetzlich verankerte Meldepflicht. Dabei zeigt sich, dass bezüglich der Meldepflicht eine sozialarbeiterische Haltung und Positionierung gegenüber dem Migrationsamt nicht immer leicht zu finden ist:

»Das AIG und das [kantonale] Sozialhilfegesetz haben andere Zielsetzungen. Das AIG ist hauptsächlich da zur Kontrolle, das Sozialhilfegesetz zur Unterstützung. Dies ergibt einen Zielkonflikt. Den können wir nicht lösen. [...] Zum Beispiel Selbstverschulden ist bei uns kein Thema. Der Anspruch ist verschuldensunabhängig. Neu ist dies allerdings ein Thema in Bezug auf die Anfragen des Migrationsamtes. [...] Es ist halt ein Massengeschäft, auch für das Migrationsamt, und es kann nicht alles immer berücksichtigt werden. Ein Arztzeugnis von 100 % ist meist entschuldbar, aber eben nur für eine gewisse Dauer. [...] Der Entscheid der Invalidenversicherung, sofern vorhanden, ist was zählt, und die haben teilweise eine restriktivere Praxis. [...] Bei über 55-Jährigen gibt es keine obligatorischen Maßnahmen mehr, bei Ausländern sollte man aber je nach Fall besser noch etwas machen, daher wird der Beratungsschwerpunkt ein anderer und der Klient wird entsprechend informiert.« (Interview, Sozialdienst, 2021)

Gemäß dem Berufskodex der Sozialen Arbeit sind in der Sozialen Arbeit Tätige angehalten, allfällige Zielkonflikte oder ethische Differenzen anzusprechen und Lösungen zu finden (Beck u. a. 2010). Wenn Sozialpolitik und Migrationsrecht aufeinandertreffen, kommt es jedoch zu einer Ungleichbehandlung ihrer

»Klient:innen«. In einigen Kantonen wird daher mehr mit Migrationsämtern abgesprochen, damit Transparenz herrscht.

»Aber wir tun das immer aushandeln auch mit der Fremdenpolizei. [...] Was muss man optimieren? Eben dann gibt es natürlich Berufskodexe bei uns Sozialarbeitenden, wo man sagt, ja wir sind nicht da zum Leute verpfeifen, oder. So ist es dann nicht irgendwie ein totalitäres Überwachungsregime. Machen wir nicht mit, oder.« (Interview, Sozialdienst, 2020)

Es geht jedoch auch in die andere Richtung:

»[...] darum müssen sie [Sozialdienste] [jeden Sozialhilfebezug] einfach melden.

Also, das ist unser Weg, den wir fahren im Wissen darum, dass wir natürlich sehr viele Meldungen bekommen und wiederum viel Kommunikation brauchen, [...] dass aber auch nicht jede Meldung automatisch heißt: Euer Mandant wird dann bald nicht mehr da sein und dann sparen die Gelder. Also diese Erwartungshaltung können wir nicht erfüllen und das hat man gelegentlich von den Gemeinden, ›Jetzt haben wir euch gemeldet, wir wollen dem nicht zahlen, der soll wieder gehen.« [...] und so einfach ist es halt nicht.« (Interview, Migrationsamt, 2019; siehe auch Borrelli 2025: 7)

Sozialdienste haben somit nicht nur eine positive Haltung. Vielmehr sind Positionierungen in einem komplexen Netzwerk verflochten, in welchem Klient:innenbezug (Hilfe oder auch Frustration gegenüber bestimmten Personen), die eigene Situation der Organisation (z.B. finanzielle Mittel) und migrationsrechtliche Aspekte aufeinander wirken (Achermann, Borrelli und Pfirter 2023; Borrelli 2025).

3.3 Handlungsmöglichkeiten von Sozialarbeitenden

Sozialarbeitende, die in den Sozialdiensten arbeiten, äußern unterschiedliche Handlungsweisen mit und gegenüber armutsbetroffenen ausländischen Personen. Ausschlaggebend ist der konkrete Einzelfall und das Risiko des Entzugs der Aufenthaltsberechtigung. Grundsätzlich zeigen Sozialarbeitende Verständnis für die prekäre aufenthaltsrechtliche Situation ihrer Klient:innen.

»Aber was ich selbst manchmal spüre, ist, wenn ich so Schreiben bekomme, [...] dass ich wie einen Druck verspüre und [...] auch die Klienten, [um] mög-

lichtst schnell integriert zu werden oder unabhängig von uns. Während bei Leuten ohne, also mit Schweizer Pass, einfach der Druck halt/ich meine der ist auch da, aber er ist wie anders noch. Weil es bei ihnen auch um [...] das Leben hier geht halt.« (Interview Sozialdienst, 2019)

Sozialarbeitende solidarisieren sich wegen dieses durch die Meldepflicht ausgelösten Drucks mit der ausländischen Person. Sie passen entsprechend die Arbeitsintegrationsstrategie an, mit dem Ziel, dass die ausländische Person sich rasch von der Sozialhilfe ablöst. Erst in zweiter Linie soll die Ablösung von der Sozialhilfe auch nachhaltig sein, was jedoch auch als problematisch von den Sozialarbeitenden wahrgenommen wird. Dieses berufliche Spannungsfeld von Verständnis und Druck wird dabei kritisch hinterfragt.

Nach langen Diskussionen über Formalitäten nähern wir uns langsam der Art und Weise, wie ihre Arbeit von den möglichen Folgen eines Sozialhilfebezuges beeinflusst wird. Eine Sozialarbeiterin stellt fest, dass für Personen, die ihre Aufenthaltsgenehmigung verlieren könnten, nicht mehr unbedingt die »nachhaltige wirtschaftliche Integration« im Vordergrund steht, sondern der schnellstmögliche Eintritt in den ersten Arbeitsmarkt. Dies führe unweigerlich zu prekären Arbeitsbedingungen, und oft seien diese Menschen schon wenige Monate später wieder auf Sozialhilfe angewiesen. (Protokoll einer Gruppendiskussion, Sozialdienst, 2020)

In anderen Fällen, insbesondere wenn keine anderen Interventionen (mehr) möglich erscheinen, wird die Meldepflicht als ein letztes Mittel betrachtet, um eine ausländische Person zur Mitarbeit zu bewegen.

»Wir haben den Fall bei einem Treffen besprochen, nicht zum ersten Mal. Und jemand sagte: ›Warum melden wir ihn nicht dem Migrationsamt?‹ Eine Sozialarbeitende überlegt kurz und sagt: ›Ja, warum nicht.‹ Im Anschluss informieren sie das zuständige Migrationsamt, weil sie es wissen müssen ... Und wir wussten nicht, was wir in diesem Fall tun sollten. Nichts funktionierte.« (Beobachtungsausschnitt, Sozialdienst, 2021)

Folglich existieren Haltungen, welche ähnlich wie Migrationsämter »unkooperative« Klient:innen im Idealfall sanktioniert sehen wollen, sowie Unmut, in migrationsrechtliche Diskurse hineingezogen zu werden. Mitarbeitende von Sozialdiensten vertreten demnach diverse Positionen. Sie kritisieren, dass ihre Meinung und der Inhalt ihrer Berichte entweder nicht als relevant anerkannt

(z.B. von Migrationsämtern) oder aber im schlimmsten Fall als Beweis für eine unzureichende Motivation der Klient:innen (siehe auch die Mitarbeitenden der Sprachorganisation oben) gesehen werden. Als Resultat ergeben sich diverse Praktiken des Widerstandes. Zum einen gibt ein Teil der interviewten Sozialdienste an, keine individuellen Berichte zu übermitteln, sondern für alle Meldungen und angefragten Berichte eine standardisierte Vorlage zu nutzen. So kann kein:e Klient:in negativ oder positiv hervorgehoben werden. Andere Sozialdienste berichten von stark motivierten Berichten, welche vermehrt hervorheben, dass Klient:innen aktiv ihrer Mitwirkungspflicht nachkommen oder aber dazu keine Möglichkeit besteht, aufgrund von Krankheit.

»[...] ob der Empfang von Sozialhilfe selbstverschuldet ist, ist eine Frage des Migrationsamtes, nicht unsere.« (Interview, Sozialdienst, 2021).

»Manchmal sehen die Anwält:innen den [an das Migrationsamt gesandten] Unterlagen an, dass die Sozialarbeiter:innen Informationen gegen ihren Willen erteilen.« (Interview, Rechtsberater:in, 2020)

»Längere Antworten und Erklärungen der Sozialdienste helfen, sich ein Bild von dem Fall zu machen und festzustellen, ob der Bezug selbstverschuldet ist und wie die Chancen stehen, aus der Situation herauszukommen. Sie sind näher an den Menschen dran und haben mehr Informationen.« Ich frage den Mitarbeitenden des Migrationsamtes hier nach der Prognose der Sozialdienste, nach welcher im Fragebogen gefragt wird. »Dies ist sehr unterschiedlich. [Städte] antworten sehr knapp. Schon bei einem ganzen Satz kann man glücklich sein.« Er spekuliert also, »sie verwalten die Fälle wahrscheinlich einfach und kennen die Personen dahinter gar nicht. Die haben zum Beispiel keine engmaschige Betreuung. Die kleinen Gemeinden engagieren sich eher mehr für [den] Einzelfall und schreiben uns viele Details.« (Feldnotiz, Migrationsamt, 2021)

4. Schlussbetrachtung

Der vorliegende Beitrag thematisierte anhand der rechtlichen Meldepflicht von Sozialdiensten gegenüber Migrationsämtern, wie Sozialarbeitende ihre Rolle ausführen und wie sie sich an der Schnittstelle zwischen Migrationspolitik und Sozialpolitik verorten.

Unser Beitrag hob drei Aspekte hervor. Erstens sind Sozialdienste in die interne Migrationskontrolle eingebunden, wenn es um die Aufenthaltsberechtigung von ausländischen Personen geht. Dies äußert sich insbesondere in der

gesetzlichen Meldepflicht. Zweitens zeigt sich in der Praxis, dass diese Meldepflicht unterschiedlich wahrgenommen und ausgehandelt wird. Diese Verschränkung bzw. auch die Spannungen, welche sich für Sozialarbeitende im Rahmen der Unterstützung der Klient:innen innerhalb restriktiver Migrationspolitik eröffnen, sind ein europaweites Problem, welches kritischer Diskussion bedarf (Andreetta und Borrelli 2022 in Belgien; Elsrud und Lalander 2022; Moberg Stephenson und Herz 2022 in Schweden). Drittens heben wir hervor, wie die Bewertung von Sozialhilfeabhängigkeit Klient:innen stark in die Verantwortung zieht und finanzielle Aspekte häufig die persönlichen Umstände jeder Person in den Hintergrund rücken lassen. Somit schafft Migrationspolitik ein neoliberales, unwirtliches (somit »hostile«) System für ausländische Personen, welche nicht normativen Maßstäben entsprechen und wirtschaftlich unabhängig sind.

Weiterführende Literatur

- Borrelli, Lisa Marie, Stefanie Kurt, Christin Achermann und Luca Pfirter. 2021. »(Un)Conditional Welfare? Tensions Between Welfare Rights and Migration Control in Swiss Case Law«. *Swiss Journal of Sociology* 47 (1): 73–94.
- Gago, Angie. 2024. »Social Policies as a Tool of Migration Control: The Case of Switzerland«. *sozialpolitik.ch* 1/2024.

Literaturverzeichnis

- Aargauer Zeitung. 2023. »Sozialhilfe für Ausländer: Die Hälfte der Aargauer Gemeinden meldet dem Migrationsamt keine Daten«. *Aargauer Zeitung*, 16. Mai 2023. Zugriff am 1. Oktober 2025. <https://www.aargauerzeitung.ch/aargau/kanton-aargau/migration-sozialhilfe-fuer-auslaender-die-haelfte-der-aargauer-gemeinden-meldet-dem-migrationsamt-keine-daten-1d.2458639?reduced=true>.
- Achermann, Christin, Lisa Marie Borrelli und Luca Pfirter. 2023. »For Just Decisions We Need You!«: Relational Decision-making and the Bureaucratic Exclusion of »Poor Others«. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, September, 177–190.

- Andretta, Sophie und Lisa Marie Borrelli. 2022. »Digital Practices of Negotiation: Social Workers at the Intersection of Migration and Social Policies in Switzerland and Belgium«. *Journal of Social Policy*, März, 1–19.
- Argovia Today. 2023. »Sozialhilfe für Ausländer. SVP-Grossrat fordert striktere Umsetzung von Meldepflicht«. *Argovia Today*, 16. Mai 2023. Zugriff am 1. Oktober 2025. <https://www.argoviatoday.ch/aargau-solothurn/svp-grossrat-fordert-striktere-umsetzung-von-meldepflicht-151546333>.
- Ataç, İlker und Sieglinde Rosenberger. 2018. »Social Policies as a Tool of Migration Control«. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 1–10.
- AvenirSocial. 2023. »Stellungnahme betreffend Geschäft 20.451 ›Armut ist kein Verbrechen«. Zugriff am 1. Oktober 2025. <https://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2023/06/2023-05-30-Sommersession-2023-Empfehlungen-SR-DE.pdf>.
- Beck, Susanne, Anita Diethelm, Marijke Kerssies, Olivier Grand und Beat Schmocker. 2010. »Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz: Ein Argumentarium für die Praxis«. AvenirSocial.
- Böhnisch, Lothar und Hans Löscher. 1973. »Das Handlungsverständnis des Sozialarbeiters und seine institutionelle Determination«. In *Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit*, hg. von H.-U. Otto und S. Schneider, 21–40.
- Borrelli, Lisa Marie. 2019. »Social Work Between a Handyman and a Humanitarian Actor?«. *Blog nccr – on the move* (Blog). 23. Januar 2019. Zugriff am 1. Oktober 2025. <https://blog.nccr-onthemove.ch/social-work-between-a-handyman-and-a-humanitarian-actor/>.
- Borrelli, Lisa Marie. 2021. »Das Sozialamt als Migrationskontrolle«. Interviewt von Kaspar Surber. *WOZ. Die Wochenzeitung*. Zugriff am 1. Oktober 2025. <https://www.woz.ch/2147/soziologin-lisa-marie-borrelli-im-gesprach/das-sozialamt-als-migrationskontrolle>.
- Borrelli, Lisa Marie. 2025. »Making Migrants Deportable: The Internalization of Restrictive Policies Through Transferred Responsibility and Borrowed Legitimacy«. *Society*.
- Borrelli, Lisa Marie, Stefanie Kurt, Christin Achermann und Luca Pfirter. 2021. »(Un)Conditional Welfare? Tensions Between Welfare Rights and Migration Control in Swiss Case Law«. *Swiss Journal of Sociology* 47 (1): 73–94.
- Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG). 2019.
- Caroni, Martina, Nicole Scheiber, Christa Preisig und Monika Plozza. 2022. *Migrationsrecht*. 5. Aufl. Stämpflis juristische Lehrbücher. Bern: Stämpfli Verlag.

- Charta Sozialhilfe Schweiz. 2023. »Sozialhilfe kurz erklärt«.
- Chauvin, Sébastien und Blanca Garcés-Mascareñas. 2014. »Becoming Less Illegal: Deservingness Frames and Undocumented Migrant Incorporation«. *Sociology Compass* 8 (4): 422–32.
- Elsrud, Torun und Philip Lalander. 2022. »Precariousness among Young Migrants in Europe: A Consequence of Exclusionary Mechanisms within State-controlled Neoliberal Social Work in Sweden«. *Critical and Radical Social Work* 10 (1): 77–92.
- Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Kantonales Bürgerrechtsgesetz, KBüG). 2018. https://www.belex.sites.be.ch/app/de/texts_of_law/121.1/versions/1356.
- Heizmann, Boris, Alexander Jedinger und Anja Perry. 2018. »Welfare Chauvinism, Economic Insecurity and the Asylum Seeker ›Crisis‹«. *Societies* 8 (3).
- Keskinen, Suvi. 2016. »From Welfare Nationalism to Welfare Chauvinism: Economic Rhetoric, the Welfare State and Changing Asylum Policies in Finland«. *Critical Social Policy* 36 (3): 352–370.
- Kurt, Stefanie. 2019. »Leben mit Asylsozialhilfe: Die eingeschränkte gesellschaftliche Teilhabe von vorläufig Aufgenommenen«. *SozialAktuell*, Nr. 4, 22–23.
- Kurt, Stefanie. 2020. »Edito: Soziale Arbeit im Migrationsrecht«. *Blog nccr – on the move* (Blog). 28. Mai 2020. Zugriff am 1. Oktober 2025. <https://blog.nccr-onthemove.ch/edito-soziale-arbeit-im-migrationsrecht/>.
- Kurt, Stefanie. 2023. »Integration im Migrationsrecht – eine Übersicht«. In: *Soziale Arbeit und Integrationspolitik in der Schweiz. Professionelle Positionsbestimmungen*, hg. von Esteban Piñeiro, Stefanie Kurt, Eva Mey und Peter Streckeisen, 41–53. Soziale Arbeit im Fokus. Zürich: Seismo Verlag.
- Kurt, Stefanie, Christin Achermann, Lisa Marie Borrelli und Luca Pfrtner. 2020. »Zuwanderungs- und Aufenthaltssteuerung via Sozialhilfe?« *Blog nccr – on the move* (Blog). 29. Januar 2020. Zugriff am 1. Oktober 2025. <https://blog.nccr-onthemove.ch/zuwanderungs-und-aufenthaltssteuerung-via-sozialhilfe/>.
- Kurt, Stefanie und Lisa Marie Borrelli. 2024. »Rechtsbürgerliche Politik und ihr Einfluss auf die sozialpolitische Gesetzgebung in der Schweiz: Drei illustrative Beispiele«. *Widersprüche: Rechte Sozialpolitik in Europa* 174: 65–77.
- Marti, Samira. 2020. »Parlamentarische Initiative ›Armut ist kein Verbrechen‹«. Zugriff am 1. Oktober 2025. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20200451>.

- Moberg Stephenson, Maria und Marcus Herz. 2022. »Lived Experiences of Swedish Asylum Policy among Unaccompanied Young People and Social Workers in a Non-Governmental Organization«. *Nordic Social Work Research*, April, 1–12.
- Nordling, Vanna und Maria Persdotter. 2021. »Bordering through Destitution: The Case of Social Assistance to Irregularised Migrants in Malmö, Sweden«. *Nordic Social Work Research* 11 (2): 155–168.
- Oorschot, Wim van. 2006. »Making the Difference in Social Europe: Deservingness Perceptions among Citizens of European Welfare States«. *Journal of European Social Policy* 16 (1): 23–42.
- »Poverty is not a crime«. o.J. Zugriff am 1. Oktober 2025. <https://poverty-is-not-a-crime.ch/en/>.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. 2021. »Monitoring Sozialhilfe 2021«. Zugriff am 1. Oktober 2025. <https://skos.ch/publikationen/monitoring-sozialhilfe>.
- Seeleib-Kaiser, Martin. 2019. »Migration, Social Policy, and Power in Historical Perspective«. *Global Social Policy* 19 (3): 266–274.
- SKOS, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. 2023. »Fachliche Positionierung der SKOS: Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt in der Asylsozialhilfe«. *Position*. Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Zugriff am 1. Oktober 2025. https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/Publikationen/Positionen_Kommentare/2023_01_SKOS_Positionspapier_Grundbedarf_in_der_Asylsozialhilfe.pdf.
- Spescha, Marc, Andreas Zünd, Peter Bolzli, Constantin Hruschka, Fanny de Weck und Valerio Priuli. 2019. *Migrationsrecht: Kommentar: Schweizerisches Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG), Asylgesetz (AsylG) und Freizügigkeitsabkommen (FZA) sowie Bürgerrechtsgesetz (BüG) mit weiteren Erlassen*. 5. Aufl. Zürich: Orell Füssli Verlag.
- Staub-Bernasconi, Silvia. 2019. *Menschenwürde – Menschenrechte – Soziale Arbeit: Die Menschenrechte vom Kopf auf die Füße stellen*. Soziale Arbeit und Menschenrechte, Band 1. Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich.
- Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung, BüV). 2018. Zugriff am 1. Oktober 2025. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2016/405/de>.

Kommunale Vorstöße zur Existenzsicherung für alle

Notwendig oder unzulässige Umgehung der Migrationskontrolle?

Melanie Studer¹

1. Einleitung

Die Covid-19-Pandemie hat Armut in der Schweiz auf ungewohnte Art und Weise sichtbar gemacht. An Abgabestellen für Lebensmittelpakete und andere Güter des täglichen Gebrauchs bildeten sich teilweise lange Schlangen. Eine Datenerhebung in der Stadt Zürich zeigte, dass viele Personen in diesen Schlangen aufgrund von zwei Faktoren besonders vulnerabel waren: erstens aufgrund fehlender finanzieller Absicherung und zweitens aufgrund ihres ausländerrechtlichen Status (Götzö u.a. 2021). Daraus liess sich schliessen, dass sich die Situation besonders für Ausländer:innen, die aus Angst vor den ausländerrechtlichen Konsequenzen eines Sozialhilfebezugs auf die Leistungen des Sozialstaates verzichten, für Menschen ohne Aufenthaltsrecht (sogenannte *Sans-Papiers*) sowie für Sexarbeiter:innen, die sich ohnehin schon in prekären Situationen befinden, akzentuiert hatte (Götzö u.a. 2021).

Ausgehend von diesen Beobachtungen haben drei Städte der Deutschschweiz – Zürich, Luzern und Bern – Leistungen eingeführt, die diesen Personengruppen in ihrer Notlage helfen sollen. Die Stadt Zürich nannte ihr Projekt »Wirtschaftliche Basishilfe«, die Stadt Luzern und die Stadt Bern nannten ihre Angebote »Überbrückungshilfe«. Alle drei Städte begründeten ihre Vorstöße auch damit, dass der Nichtbezug von Sozialhilfe unter Ausländer:innen ein zunehmendes Problem darstelle. Als Ursache wurde die im

1 Dieser Beitrag entstand im Rahmen des vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) geförderten Projekts »Recht und Wirklichkeit in der Sozialhilfe: Rechtsmobilisierung im interkantonalen Vergleich«, Projektnummer 207637.

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) vorgesehene Pflicht zur Meldung des Sozialhilfebezugs an die Migrationsbehörden und der drohende Verlust der Aufenthaltsbewilligung bei Sozialhilfebezug genannt (siehe dazu auch *Kurt* und *Borrelli* in diesem Band).

Zürich startete Mitte 2021 als erste dieser drei Städte mit dem Projekt. In der Folge wurde eine aufsichtsrechtliche Beschwerde gegen den entsprechenden Beschluss des Stadtrats (Exekutive) eingereicht. Im Dezember 2021 wurde die Beschwerde von der Beschwerdeinstanz (Bezirksrat) gutgeheißen und der Beschluss aufgehoben. Das Hauptargument war, dass mit der Wirtschaftlichen Basishilfe die bundesrechtlichen Bestimmungen zur Meldepflicht des Sozialhilfebezugs von Ausländer:innen an die Migrationsbehörden umgangen würden. In Luzern wurde die Pilotphase im April 2023 beendet, während Bern im Januar 2023 in die einjährige Pilotphase des Projekts startete. Gegen die Verlängerung des Projekts wurden auch in Bern rechtliche Schritte eingeleitet. In erster Instanz wurde die Beschwerde im Herbst 2024 gutgeheißen und die Überbrückungshilfe als unzulässig erklärt.

Diese Basishilfe respektive Überbrückungshilfen werfen zentrale Fragen zum Zusammenspiel kantonaler und kommunaler Kompetenzen im Sozialhilfebereich und zu den migrationsrechtlichen Kompetenzen des Bundes auf. Denn grundsätzlich hat im föderalen System der Schweiz der Bund (d.h. die oberste Staatsebene) die Kompetenz, in jenen Bereichen Gesetze zu erlassen, für die er eine ausdrückliche Grundlage in der Bundesverfassung hat (vgl. Art. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, BV). In allen anderen Bereichen sind die Kantone für den Erlass der entsprechenden Regelungen zuständig. Für die Gesetzgebung im Migrationsbereich ist der Bund zuständig: Er erlässt die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländer:innen (Art. 121 BV). Die Sozialhilfe ist hingegen Aufgabe der Kantone. Der Bund hat – außer für Asylsuchende – keine Kompetenz, Vorschriften darüber zu erlassen, wer unter welcher Voraussetzung wie viel Sozialhilfe erhält (vgl. Art. 115 BV). Die meisten Kantone überlassen die Erfüllung dieser Aufgabe und somit den Vollzug der kantonalen Sozialhilfegesetze den ihnen untergeordneten Gemeinden unter mehr oder weniger präzisen Vorgaben zur Umsetzung. Die Kompetenzzuteilung im jeweiligen Kanton ergibt sich aus den Kantonsverfassungen und kantonalen Gesetzen.

Durch seine umfassenden Kompetenzen, den Aufenthalt von Ausländer:innen zu regeln, hat der Bund die Möglichkeit, diesen von Vorausset-

zungen abhängig zu machen. Das können ökonomische Voraussetzungen sein, wie zum Beispiel, dass eine Aufenthaltsbewilligung nur Personen erhalten, die nachweislich wirtschaftlich selbstständig sind – oder auch, dass die Aufenthaltsbewilligung bei jenen Personen nicht verlängert wird, die auf Sozialhilfe angewiesen sind. Dabei stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten Kantone und Gemeinden haben, um allen Menschen Zugang zu jenen Mitteln zu verschaffen, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.

Der vorliegende Beitrag nimmt sich dieser Frage an, indem die drei unterschiedlichen Ansätze der Städte Zürich, Luzern und Bern vorgestellt werden (Abschnitt 2), wobei vertiefter auf das Beschwerdeverfahren im Kanton Zürich eingegangen wird (Abschnitt 2.1). Daraus ergibt sich folgende Fragestellung (Abschnitt 2.4): Was ist überhaupt ein meldepflichtiger Sozialhilfebezug (Abschnitt 3)? Welchen Spielraum haben die Gemeinden (Abschnitt 4)? Und wird die eigentlich öffentliche Aufgabe, bedürftige Personen (finanziell) zu unterstützen, zunehmend durch private Organisationen wahrgenommen, da die staatlichen Strukturen nicht (mehr) in der Lage sind, diese Aufgabe adäquat zu erfüllen (Abschnitt 5)?

2. Die drei städtischen Ansätze

2.1 Basishilfe Zürich

2.1.1 Beschluss des Stadtrats

Am 30. Juni 2021 beschloss der Stadtrat (Exekutive) der Stadt Zürich, das Pilotprojekt »Wirtschaftliche Basishilfe« zu initiieren. Die Zielgruppe waren Menschen »in prekären wirtschaftlichen Lebenssituationen, die entweder keinen oder keinen risikofreien Zugang zur Sozialhilfe oder zu anderen bedarfsorientierten Leistungen haben« (Stadtrat der Stadt Zürich 2021: 1). Der Stadtrat stellte – gestützt auf eine Analyse der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) (vgl. Götzö u. a. 2021) – fest, dass Ausländer:innen durch die Gesetzgebung des Bundes, die den Sozialhilfebezug mit dem Risiko eines Widerrufs der Aufenthalts- bzw. der Niederlassungsbewilligung verknüpft, davon abgehalten werden, Sozialhilfe zu beantragen (siehe dazu auch *Kurt* und *Borrelli* in diesem Band). Dies führe zu einer verstärkten Prekarisierung, die sich während der Covid-19-Pandemie deutlich gezeigt habe (Stadtrat der Stadt Zürich 2021).

Die Personen, deren Armut da besonders sichtbar wurde, waren vorwiegend jene, die trotz finanzieller Notlage keine Sozialhilfe beziehen konnten oder aus Angst vor den ausländerrechtlichen Folgen keine bezogen haben, also *Sans-Papiers*, Personen mit Aufenthalts- bzw. Niederlassungsbewilligung und Sexarbeitende (Stadtrat der Stadt Zürich 2021; mit Hinweis auf Götzö u.a. 2021). Unter dem Begriff *Sans-Papiers* werden in der Schweiz Personen zusammengefasst, die mit der Absicht längeren Verbleibs, aber ohne Aufenthaltsrecht in der Schweiz leben (Breitenbücher und Ege 2022). Dadurch zeige sich in der sozialen Versorgung der Stadt eine eindeutige Lücke. Diese sei nicht vereinbar mit den grundrechtlichen Ansprüchen von Menschen in einer Notlage gemäß der Bundesverfassung (BV) und der Kantonsverfassung des Kantons Zürich (Stadtrat der Stadt Zürich 2021). Hier wollte das Pilotprojekt »Wirtschaftliche Basishilfe« ansetzen und den Zweck verfolgen, das Recht auf Hilfe in Notlagen gemäß Art. 12 BV zu verwirklichen (Stadtrat der Stadt Zürich 2021). Dieses Recht vermittelt allen in der Schweiz anwesenden Personen – ungeachtet ihres Aufenthaltsstatus – ein Recht auf Hilfe und Betreuung und auch auf diejenigen Mittel, »die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind« (Art. 12 BV).

Die Wirtschaftliche Basishilfe sollte von zivilgesellschaftlichen Organisationen ausgerichtet werden. Der Stadtrat beschloss einen Kredit von 2 Millionen Franken für die Pilotphase (Juli 2021 bis Dezember 2022) und legte im Beschluss vom Juni 2021 die Rahmenbedingungen der Wirtschaftlichen Basishilfe fest. Diese sollten den vier mit der Ausrichtung der Basishilfe beauftragten Organisationen den Rahmen für die Umsetzung vorgeben. Die wichtigsten Vorgaben waren:

- Es gibt keinen Rechtsanspruch auf wirtschaftliche Basishilfe.
- Die betroffenen Personen sollen seit fünf Jahren in der Schweiz leben und in der Stadt Zürich verankert sein.
- Es ist zu prüfen, ob die betroffenen Personen Anspruch auf andere, der Basishilfe vorgelagerte Leistungen haben (Subsidiarität), mit Ausnahme vom Anspruch auf Sozialhilfe, der aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen nicht geltend gemacht wird.
- Die Höhe der Basishilfe soll sich am im Vergleich zur sozialhilferechtlichen Unterstützung, die Einheimische erhalten, (deutlich) tieferen Niveau der Asylfürsorge orientieren. Festgelegt werden die Beträge jedoch anhand des individuellen Bedarfs.

- Länger als sechs Monate soll Basishilfe nicht bezogen werden – sie soll eine Übergangslösung sein (vgl. Stadtrat der Stadt Zürich 2021).

Aufgrund dieser Rahmenbedingungen ging der Stadtrat davon aus, dass die Basishilfe mit dem übergeordneten Recht vereinbar sei (Stadtrat der Stadt Zürich 2021: 7).

2.1.2 Beschwerde gegen die Basishilfe

Der Beschluss des Stadtrats zur Einführung der Basishilfe wurde Gegenstand einer Aufsichtsbeschwerde an den Bezirksrat Zürich. Der jeweilige Bezirksrat ist im Kanton Zürich die Instanz, die als erste über Beschwerden gegen Entscheide einer Gemeinde urteilt. Die Beschwerdeführer:innen – Stadtparlamentarier:innen aus der rechtsliberalen Freisinnig-Demokratischen Partei (FDP) – argumentierten, die Basishilfe stelle eine absichtliche Umgehung der Anwendung der migrationsrechtlichen Vorgaben dar. Zudem könne nicht von einer Lücke im System der sozialen Sicherung gesprochen werden, wenn Einzelne keine Sozial- oder Nothilfe beziehen, nur weil sie sich vor den ausländerrechtlichen Konsequenzen fürchteten. Das sei ein Grundrechtsverzicht, der durch das Selbstbestimmungsrecht geschützt sei. Zudem sei es verfassungsrechtlich gewollt, die Zahl der Ausländer:innen, die Sozialhilfe beziehen, zu begrenzen (Bezirksrat Zürich 2021 E. 3.1.1).

Die Beschwerdeinstanz erzwang, dass im Bundesrecht die Pflicht der zuständigen Behörden zur Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen verankert sei, den Sozialhilfebezug von Ausländer:innen den kantonalen Ausländerbehörden zu melden (vgl. AIG und Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, VZAE). Auch das kantonale Sozialhilfegesetz schreibt vor, dass die Sozialhilfebehörden »Beginn, Umfang und Beendigung des Bezugs von Sozialhilfe« den Migrationsbehörden melden müssen (vgl. § 47a Abs. 1 Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich, SHG ZH). Diese Meldepflicht werde »vereitelt«, weil durch den Bezug von Wirtschaftlicher Basishilfe die Notwendigkeit entfalle, sich bei den Sozialen Diensten der Stadt zu melden. Daran ändere auch nichts, dass gemäß einer Weisung des kantonalen Migrationsamts erst ein Sozialhilfebezug im Umfang von CHF 25'000 bei Personen mit Aufenthaltsbewilligung respektive CHF 60'000 bei Personen mit Niederlassungsbewilligung zu melden sei. Denn die Basishilfe führe hier zu einer Intransparenz: Bei den Personen, die Wirtschaftliche Basishilfe beantragen, sei unklar, wer beispielsweise bereits regulär Sozialhilfe bezogen habe und

somit eigentlich dem Migrationsamt zu melden wäre (Bezirksrat Zürich 2021 E. 3.2.4, S. 11).

Insgesamt werde mit der Wirtschaftlichen Basishilfe die Durchsetzung des Migrationsrechts des Bundes vereitelt. Das sei eine unzulässige Gesetzesumgehung (Bezirksrat Zürich 2021 E. 3.2.4, S. 12).

Bezüglich der *Sans-Papiers* führte der Bezirksrat aus, dass diese von Gesetzes wegen nur Anspruch auf Hilfe in Notlagen haben – also auf jene Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Das ergebe sich auch aus dem Asylgesetz des Bundes. Zuständig für die Ausrichtung und Gewährung dieser Nothilfe sei der Kanton, und der Umfang sei beschränkt auf Unterkunft, Nahrung, Kleidung, die Möglichkeit zur Körperpflege sowie die medizinische Versorgung (vgl. § 2 Nothilfeverordnung ZH). Entsprechend sei es mit dem kantonalen Recht nicht vereinbar, wenn eine Gemeinde Personen ohne Aufenthaltsrecht in einem Umfang, der über die Nothilfe hinausgeht, unterstütze (Bezirksrat Zürich 2021 E. 3.2.4, S. 13).

2.1.3 Beschwerdefrist verpasst

Der Stadtrat Zürich wollte das Verdikt der Beschwerdeinstanz an die nächsthöhere Instanz weiterziehen, wie der Presse zu entnehmen war; jedoch wurde die Beschwerde nicht innert der vorgegebenen Frist zur Post gebracht (vgl. Unternährer 2022). Infolgedessen wurde der Entscheid des Bezirkrats, der die Basishilfe als Umgehung des Bundesrechts bewertete und die Basishilfe aufhob, rechtskräftig. Die Basishilfe wurde danach von den vier beauftragten zivilgesellschaftlichen Organisationen – finanziert durch die reformierte und katholische Landeskirche – mit einem Kostendach von CHF 200'000 weitergeführt (vgl. Götzö u. a. 2022).

2.1.4 Versuch zur (Wieder-)Einführung der Basishilfe und erneute Beschwerde

Im April 2023 stimmte schließlich das Zürcher Stadtparlament (Gemeinderat) zwei parlamentarischen Initiativen zu, mit denen ein Rahmenkredit von CHF 2.4 Millionen für ein dreijähriges Pilotprojekt zur Unterstützung von Personen ohne gültigen Aufenthaltsstatus sowie ein Rahmenkredit von CHF 3 Millionen für ein dreijähriges Pilotprojekt für die Wirtschaftliche Basishilfe für Ausländer:innen mit gültigem Aufenthaltsstatus, aber ohne risikofreien Zugang zur Sozialhilfe gefordert wurde. Die Rahmenbedingungen, die das Parlament der Regierung vorgab, waren ähnlich wie diejenigen des gescheiterten Projekts. In der Debatte im Gemeinderat äusserte sich der zuständige Stadt-

rat insofern, als er es begrüße, dass dem Projekt eine zweite Chance gegeben werde. Angesichts der nationalen Politik, die das Recht, Sozialhilfe auf kantonaler und kommunaler Ebene zu regeln, schleichend untergrabe, sei es der Stadt zu überlassen, ihre Möglichkeiten auszuschöpfen und ein Auffangnetz anzubieten. Dabei sei es falsch, die (notwendige) Hilfe für ein vom Bundesparlament neu geschaffenes Prekariat den Kirchen und der Zivilgesellschaft zu überlassen (Votum Golta, Gemeinderat der Stadt Zürich 2023: 6f.). Die Voten der Gegenseite ließen hingegen bereits vermuten, dass auch auf den zweiten Versuch der Einführung der Basishilfe mit Beschwerden reagiert werden würde (vgl. Votum Brunner, Gemeinderat der Stadt Zürich 2023: 4), was schließlich auch zutraf. Der Bezirksrat Zürich, der sich wiederum mit der Beschwerde zu befassen hatte, erklärte die Wirtschaftliche Basishilfe im Oktober 2024 erneut für rechtswidrig, da damit die im Bundesrecht vorgesehenen Meldepflichten umgangen würden. Im Entscheid hob der Bezirksrat zudem auch hervor, es fehle der Stadt an der notwendigen Kompetenz, Ausländer:innen (mit oder ohne Aufenthaltsrecht) Ansprüche auf Sozialleistungen, die sich nicht direkt aus dem Kantons- oder Bundesrecht ableiten lassen, zu verschaffen. Zwar sei es den Gemeinden grundsätzlich erlaubt – und gestützt auf die Kantonsverfassung sei es gar geboten –, auch durch Beiträge an private Hilfsorganisationen die (kollektive) Selbsthilfe zu unterstützen. Es sei aber nicht zulässig, zivilgesellschaftlichen Organisationen mit einer Leistungsvereinbarung derart konkrete Vorgaben zur Verwendung der staatlichen Beiträge zu machen, dass diese dadurch als zusätzliche Sozialhilfeleistungen ausgestaltet werden, für die keine kompetenzrechtliche Grundlage besteht (Bezirksrat Zürich 2024, insb. E. 4.2.3).

2.2 Überbrückungshilfe Luzern

Die Stadt Luzern gab im September 2021 bekannt, zur Armutsbekämpfung als Pilotprojekt eine Überbrückungshilfe einzuführen. Das Projekt war auf 18 Monate ausgelegt. Die CHF 400'000, die dafür eingesetzt wurden, stammten aus dem Margaretha-Binggeli-Fonds, der explizit für Menschen gedacht ist, die sich vorübergehend in sozialer Not befinden (Stadt Luzern 2021). Der Fonds war erst rund ein Jahr vor dem Beschluss, ihn für die Überbrückungshilfe einzusetzen, aus einem Legat eingerichtet worden. Die Kosten werden also nicht von den Steuerzahler:innen getragen. Politischer Widerstand gegen das Projekt ist nicht bekannt.

Umgesetzt wurde das Projekt in Zusammenarbeit mit zwei Nichtregierungsorganisationen, der Caritas Luzern sowie der Kontakt- und Beratungsstelle für *Sans-Papiers* Luzern. Sie hatten die Gelder den Vorgaben entsprechend zu verwenden; darüber – aber nicht über die Identität der Klient:innen – hatten die Partnerorganisationen Rechenschaft abzulegen (Stadt Luzern 2021). Zielgruppen der Überbrückungshilfe waren Armutsbetroffene mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung, die seit zwei Jahren ihren Wohnsitz in der Stadt Luzern haben, sowie armutsbetroffene *Sans-Papiers* mit Wohnort in der Stadt Luzern. Die Leistungen sollten vorübergehend sein und zusammen mit einer bedarfsorientierten Kurzzeitberatung erfolgen (Stadt Luzern 2021). Die Rahmenbedingungen ähnelten jenen in der Stadt Zürich, wobei ein stärkerer Fokus auf Beratung und Vermittlung anderer Hilfsangebote lag. So sollte die Beratung u.a. Informations- und Motivationsarbeit zur Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen umfassen, deren Bezug keinen Einfluss auf die ausländerrechtliche Bewilligung hat, wie z.B. Prämienverbilligungen bei der Krankenkasse. Eine umfassende Budgetberatung gehörte ebenfalls dazu (Mey und Brüesch 2023: 4).

In der Evaluation des Pilotprojekts wurde genau diese Beratung als wirksames Instrument identifiziert, das weitergeführt werden sollte. Ebenfalls zeigte sich, dass über 60 % der hilfesuchenden Ausländer:innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung bereits seit über 10 Jahren in der Stadt Luzern ihren Wohnsitz hatten (Stadt Luzern, Stadtrat 2023: 3). Mit der Überbrückungshilfe wurden zudem vor allem Personen erreicht, die den Hilfswerken bereits unbekannt waren (Mey und Brüesch 2023: 47). Der Evaluationsbericht geht davon aus, dass die Dunkelziffer der nicht erreichten Personen hoch ist. Eine genaue Quantifizierung war nicht möglich, sodass sich diese Annahme vor allem auf die Aussagen von Fachpersonen stützt. Das Problem der Nichtinanspruchnahme vorhandener Unterstützungsstrukturen konnte also nicht ganz gelöst werden. Dies deutet darauf hin, dass die Angst vor ausländerrechtlichen Folgen eines Leistungsbezugs nicht der einzige Grund für den Nichtbezug von Leistungen ist und dass die Gründe vielfältig sind. Es wird auch vermutet, dass selbst der Bezug von Überbrückungshilfe nicht als gefahrenfrei eingestuft wurde (Mey und Brüesch 2023: 41).

2.3 Überbrückungshilfe Bern

Im Januar 2023 teilte die Stadt Bern den Start des Pilotprojekts »Überbrückungshilfe« mit. Das Projekt beinhaltet niederschwellige Hilfen für

armutsbetroffene Menschen, die keine Sozialhilfe beziehen, aus Angst vor negativen Konsequenzen den Kontakt mit den Behörden vermeiden und dadurch in existenzbedrohende Notlagen geraten. Die Überbrückungshilfe wird von der Fachstelle Sozialarbeit der römisch-katholischen Gesamtkirchengemeinde Bern und Umgebung (FASA) durchgeführt; ihr wurde im Rahmen eines Leistungsvertrags ein Budget von CHF 220'000 inklusive Begleitauftrag durch die ZHAW zur Verfügung gestellt (Gemeinderat der Stadt Bern 2023).

Die Begründung der Notwendigkeit der Überbrückungshilfe und die Zielgruppen sind ähnlich wie bei den Überbrückungshilfen in Zürich und Luzern: Es habe sich vor allem während der Covid-19-Pandemie gezeigt, dass Ausländer:innen mit gültigem Aufenthaltsstatus, Sexarbeiter:innen und *Sans-Papiers* häufig in prekären Lebenslagen seien, aber den Kontakt zu Behörden vermeiden u.a. aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen (Teuscher 2023).

Ziel der Überbrückungshilfe war, vor unmittelbarer Not zu schützen. Sollten sich Schweizer:innen melden, läge der Fokus darauf, sie zu einem Sozialhilfeantrag zu motivieren oder Leistungen der Sozialversicherungen zu erschließen. Im Gegensatz zu Zürich wurden keine Barauszahlungen geleistet und es wurden lediglich Ausgaben für die Bereiche Wohnen, Essen, Kleidung und Gesundheit übernommen. Die Höhe der finanziellen Hilfe war limitiert: Für Einzelpersonen waren es CHF 3'000, für Paare CHF 5'000 sowie zusätzlich CHF 500 pro Kind während der ganzen maximalen Unterstützungsdauer von sechs Monaten. Davon ausgenommen waren Härtefälle, bei denen die Hilfe auch länger dauern kann (vgl. Hänzi 2023).

Die Pilotphase dauerte bis Ende 2023. Als Maßnahme war der Aufbau eines Grundangebots von niederschweligen Hilfen vorgesehen, das Schutz vor unmittelbarer Not, finanzielle Entlastung und Beratung umfassen soll (Direktion für Bildung, Soziales und Sport, Sozialamt 2022: 35).

Gegen die Verlängerung des Projekts im Januar 2024 reichten Politiker der rechtskonservativen Schweizerischen Volkspartei (SVP) eine Beschwerde beim dafür zuständigen Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland ein (Buser 2024). Die Beschwerde wurde gutgeheißen. Die Überbrückungshilfe wurde als Sozialhilfe eingestuft, und als solche würden die Leistungen unter die ausländerrechtliche Meldepflicht fallen; diese werde durch die Überbrückungshilfe umgangen (Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland 2024). Die Stadt Bern zog diesen Entscheid weiter ans Verwaltungsgericht des Kantons Bern (Der Bund 2024). Ein Entscheid des Gerichts liegt derzeit (August 2025) noch nicht vor.

2.4 Vergleich der Ansätze und offene Fragen

Die drei städtischen Ansätze weisen in wesentlichen Punkten Parallelen auf. So wählen alle Städte ähnliche Begründungsansätze, nämlich, dass nicht zuletzt aufgrund der ausländerrechtlichen Vorgaben der Nichtbezug von Sozialhilfeleistungen ein relevantes Problem darstelle. Deshalb wurde nach einem Weg gesucht, die Existenz der betroffenen Personen zu sichern, die ansonsten aus Angst vor ausländerrechtlichen Folgen in Prekarität und teilweise unter menschenunwürdigen Bedingungen leben würden. Die Städte sehen sich in der Pflicht, gegen die aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben auftretende Not etwas zu unternehmen.

Auch die Zielgruppen sind identisch, mit der Ausnahme, dass in Luzern Sexarbeiter:innen nicht explizit genannt sind. Ebenfalls nur unwesentlich unterscheiden sich die Anforderungen an die Aufenthalts- respektive Wohnsitzdauer in der jeweiligen Gemeinde.

Unterschiede lassen sich bei der Höhe der Unterstützungsleistungen respektive bei der Art der Leistungserbringung ausmachen und in der Art und Weise der Finanzierung. In Bern werden keine Geldbeträge direkt an die Betroffenen ausbezahlt und es werden lediglich konkrete Ausgaben übernommen; in Luzern erfolgt die Finanzierung über einen separaten Fonds und nicht direkt aus dem Stadt-Budget, während in Zürich Geldbeträge zur Sicherung des Lebensunterhalts ausbezahlt werden.

Es stellt sich die Frage, ob bei diesen Varianten der Leistungserbringung entscheidende Unterschiede auszumachen sind, die zu einer differenzierten Beurteilung der Zulässigkeit dieser Art von Hilfen führen müssten. Um dies zu beantworten, ist nachfolgend zu klären, was überhaupt alles unter den meldepflichtigen Sozialhilfebezug nach AIG fällt (Abschnitt 3), welchen Spielraum den Gemeinden aufgrund des Bundesrechts und kantonalen Rechts überhaupt zukommt, um solche Leistungen vorzusehen (Abschnitt 4), und ob den Gemeinden keine andere Option bleibt, als die Unterstützung bedürftiger Ausländer:innen vermehrt privaten Hilfsorganisationen zu überlassen und ihnen dabei einen großen Spielraum zu gewähren (Abschnitt 5).

3. Umfang der Meldepflichten

3.1 Was ist Sozialhilfe?

Der Bezirksrat Zürich taxiert die Basishilfe u. a. deshalb als unzulässig, weil es sich dabei um eine Umgehung der im Bundesrecht vorgesehenen Meldepflicht des Sozialhilfebezugs handle. Dies macht es notwendig, Folgendes zu klären: Was versteht das AIG unter Sozialhilfe und fallen die Leistungen der Basis- respektive Überbrückungshilfe unter diese Definition? Vor allem: Wie definiert sich der »Sozialhilfebezug«, den die Sozialbehörden den Migrationsbehörden zu melden haben (vgl. Art. 82 VZAE)?

Das Ausländerrecht des Bundes (AIG und VZAE insbesondere) definiert den Begriff »Sozialhilfe« nicht. Er wird aber verschiedentlich verwendet. Die Meldepflicht steht im Zusammenhang mit den Widerrufsgründen für die Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung: Beide Bewilligungen können bei Sozialhilfebezug widerrufen respektive nicht verlängert werden (vgl. Art. 62 Abs. 1 lit. e AIG; Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG).

In der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist unumstritten, dass Sozialversicherungsleistungen – auch einkommens- und bedarfsabhängige wie beispielsweise Ergänzungsleistungen oder Verbilligungen der Krankenkassenprämien – nicht zur Sozialhilfe gehören (Urteil des Bundesgerichts 2C_60/2022 v. 27.12.2022, E. 4.5). Dabei stützt sich das Gericht auch auf den Willen des Gesetzgebers. Denn um diese Auslegung zu verdeutlichen, spricht das Gesetz schon seit Jahren nicht mehr von der Abhängigkeit von der »öffentlichen Wohltätigkeit«, sondern explizit von Sozialhilfeabhängigkeit (vgl. Hunziker 2010: 47). Sinn und Zweck der im AIG vorgesehenen Widerrufsgründe der Aufenthalts- respektive Niederlassungsbewilligung – und somit auch der Meldepflicht – ist die Verhinderung von künftigen Belastungen der öffentlichen Hand (Bolzli u. a. 2022: 151; Gonin 2017: 22).

Die Sozialhilfe inhaltlich auszugestalten, ist Sache der Kantone. Der Bund regelt lediglich die Zuständigkeiten zwischen den Kantonen sowie Ausnahmen (Art. 115 BV). Gestützt darauf hat das Bundesparlament das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) erlassen. Dieses liefert Anhaltspunkte für die Frage, welche (staatlichen) Leistungen als Sozialhilfe zu betrachten sind und welche nicht. Als »Unterstützung« – also Sozialhilfe – werden »Geld- und Naturalleistungen eines Gemeinwesens, die nach kantonalem Recht an Bedürftige ausgerichtet und nach den Bedürfnissen bemessen werden«, umschrieben (Art. 3 Abs. 1 ZUG). Gemäß einem

Rundschreiben des Staatssekretariats für Migration (SEM) kann diese Definition auch für das Ausländerrecht übernommen werden (Staatssekretariat für Migration 2021: 2). Nicht zur meldepflichtigen Sozialhilfe zählen »andere Bedarfsleistungen«, die die Kantone geschaffen haben, z. B. spezielle Familienergänzungsleistungen oder Wohnbeihilfen (Staatssekretariat für Migration 2021: 3f.).

Weiter gelten Leistungen an Bedürftige, die für den Lebensunterhalt bestimmt und dafür verwendbar sind, im Sinne des ZUG als Sozialhilfe. Es handelt sich dabei um Leistungen, die ein öffentliches Gemeinwesen aus seinen eigenen Mitteln gemäß der kantonalen Fürsorge- bzw. Sozialhilfegesetzgebung erbringt. Nicht als Sozialhilfe gelten also Beiträge und Spenden, die Kirchen oder andere Hilfsorganisationen an Bedürftige ausrichten – Letzteres allerdings nur so lange, wie die Stiftungen oder gemeinnützigen Vereine nicht im Auftrag und für Rechnung des fürsorgepflichtigen Gemeinwesens handeln (Thomet 1994: 74 zu Art. 3).

Ebenfalls nicht als Unterstützung und somit nicht als Sozialhilfe gelten Beiträge aus besonderen staatlichen und kommunalen Hilfsfonds, soweit sie so ausgestaltet sind, dass sie als der Sozialhilfe vorgehende Mittel behandelt werden (Thomet 1994: 84 zu Art. 3). Aus diesem Grund kann dann auch festgehalten werden, dass die Überbrückungshilfe der Stadt Luzern nicht als Sozialhilfe zu qualifizieren war: Die Beiträge stammen aus einem kommunalen Hilfsfonds.

Hingegen werden vor allem durch die Basishilfe in Zürich wesentliche Elemente der »Sozialhilfe« erfüllt. Die Beiträge sind für die Deckung des Lebensunterhalts vorgesehen und richten sich nach dem Bedarf der Antragsteller:innen. Die Stadt übernimmt indirekt die Kosten (vgl. Stadtrat der Stadt Zürich 2021: 7) und macht den privaten Trägern mit einer Leistungsvereinbarung klare Vorgaben, wem sie welche Beträge in welcher Höhe ausrichten dürfen. Die Stadt Bern hat meines Erachtens klarere Unterscheidungskriterien zwischen der Sozialhilfe und der Überbrückungshilfe geschaffen. So ist der Betrag beschränkt auf maximal CHF 3'000 respektive CHF 5'000, und es werden keine Barbeiträge ausbezahlt, die zur unmittelbaren Bestreitung des Lebensunterhalts (z. B. Lebensmittel) bestimmt sind. Es bleibt abzuwarten, ob das Verwaltungsgericht des Kantons Bern, das sich in nächster Instanz mit der Überbrückungshilfe beschäftigen wird, diese ebenfalls als Sozialhilfe qualifizieren wird oder nicht.

Wirtschaftliche Basishilfe und die Überbrückungshilfen beruhen jedoch nicht direkt auf kantonalem Recht, was ihrer Einordnung als Sozialhilfe ei-

gentlich entgegensteht. Dies führt zur Frage, ob die Gemeinden durch das kantonale Recht überhaupt legitimiert sind, solche (zusätzlichen) Leistungen auszurichten. Sind sie das nicht, wären die Leistungen aus dieser Perspektive als rechtswidrig zu beurteilen (vgl. nachfolgend Abschnitt 4).

3.2 Ab welcher Höhe ist der Bezug zu melden?

Die Stadt Zürich hat argumentiert, dass gemäß der Praxis erst der Bezug von Sozialhilfe in der Höhe von CHF 25'000 (Aufenthaltsbewilligung) respektive CHF 60'000 (Niederlassungsbewilligung) gemeldet werden müsse. Dieser Einwand war aus Sicht der Beschwerdeinstanz jedoch unerheblich, da – und insoweit ist dem Bezirksrat im Grundsatz zuzustimmen – die Ausrichtung der Basishilfe, sofern sie als »Sozialhilfe« zu qualifizieren ist, eine Intransparenz schafft: Hat eine Person bereits Basishilfe bezogen, ist die Höhe der ausgerichteten Beiträge an den künftigen Bezug von Sozialhilfe anzurechnen. Dem Bundesrecht ist zudem keine in Anzahl Franken definierte Schranke für die Meldung des Sozialhilfebezugs zu entnehmen (vgl. Art. 82b VZAE). Hingegen ist bei den Rechtsfolgen – also bei der Frage, ob ein Sozialhilfebezug zum Widerruf der Niederlassungsbewilligung oder der Aufenthaltsbewilligung führt – die Höhe der bezogenen Sozialhilfe durchaus relevant.

So ist eine Niederlassungsbewilligung nur zu widerrufen, wenn eine Person »dauerhaft und in erheblichem Mass« auf Sozialhilfe angewiesen ist (Art. 63 Abs. 1 lit. c AIG). Beim Verlust der Aufenthaltsbewilligung fehlt eine solche Einschränkung, und so gilt gemäß Wortlaut von Art. 62 Abs. 1 lit. e AIG der Umstand, dass die:der Ausländer:in selbst oder eine Person, für die sie:er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist, als Grund für den Widerruf einer Aufenthaltsbewilligung. Jedoch wird aus der Entstehungsgeschichte und der gerichtlichen Auslegung dieser Bestimmung klar, dass eine Verhältnismässigkeitsprüfung zum Tragen kommen muss. Gerade unverschuldeter Sozialhilfebezug soll nicht als Widerrufsgrund gelten. Auch die Höhe des jeweiligen Bezugs ist mitzuberücksichtigen, um festzustellen, ob die Gefahr besteht, dass durch die Anwesenheit der jeweiligen Person eine Belastung der öffentlichen Finanzen droht (Spescha 2019: 15 zu Art. 62 AIG).

Dementsprechend ist nachvollziehbar, dass in den kantonalen Migrationsbehörden teilweise die Praxis entsteht, davon abzusehen, den Sozialhilfebezug von Ausländer:innen bereits ab dem ersten Franken bezogener Hilfe der Meldepflicht zu unterstellen. Jedenfalls hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) seit dem 1. Januar 2021 einer Verlängerung einer Aufenthaltsbewilli-

gung von Staatsangehörigen eines Nichtmitgliedstaates der Europäischen Union (EU) oder der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) zuzustimmen, sofern sie in einem Haushalt leben, »der während der letzten drei Jahre vor Ablauf der Bewilligung Sozialhilfe in Höhe von 50'000 Franken oder mehr bei einem Einpersonenhaushalt beziehungsweise 80'000 Franken oder mehr bei einem Mehrpersonenhaushalt bezogen hat« (Art. 4 lit. g ZV-EJPD).

4. Spielraum für Gemeinden

Wie erwähnt, fehlt es – nebst den bereits herangezogenen Bestimmungen aus dem Zuständigkeitsgesetz, die immerhin zur Begriffsbestimmung dienen – weitgehend an Regelungen im Bundesrecht bezüglich der Sozialhilfe. Die Bundesverfassung verpflichtet jedoch die Kantone – zumindest implizit – zur Unterstützung Bedürftiger. Dabei haben sich die Kantone an das Bundesrecht zu halten (vgl. Art. 49 BV). Dementsprechend sind sie auch verpflichtet, die ausländerrechtlichen Meldepflichten umzusetzen, wenn sie Sozialhilfe ausrichten. Zu diskutieren ist, ob den Gemeinden überhaupt die Kompetenz zukommt, zusätzliche Sozialleistungen zu schaffen, die nicht unter die Meldepflicht des Sozialhilfebezugs fallen. Dies ist über die Kompetenzteilung zwischen Kanton und Gemeinde in der jeweiligen Kantonsverfassung, der Sozialhilfegesetzgebung und in weiteren kantonalen Staatsorganisationsnormen zu ermitteln (vgl. auch die Ausführungen in der Einleitung dieses Kapitels zu den Kompetenzen). In diesem Bereich zeigen sich zwischen den Kantonen Zürich und Bern gewisse Unterschiede.

Im Kanton Zürich haben Kanton und Gemeinden dafür zu sorgen, dass Menschen in einer Notlage ein Obdach und existenzsichernde Mittel erhalten (Art. 111 Kantonsverfassung des Kantons Zürich). Diese Aufgabe wird durch das Sozialhilfegesetz im Wesentlichen an die Gemeinden übertragen: Die politischen Gemeinden haben nach Maßgabe des Sozialhilfegesetzes für die notwendige Hilfe für Personen zu sorgen, die sich in einer Notlage befinden (§ 1 SHG ZH). Die Bestimmung in der Kantonsverfassung schließt nicht aus, dass das Gemeinwesen die Hilfe selbst anbietet oder die Aufgabe an öffentlich-rechtliche, gemischtwirtschaftliche oder privatrechtliche Körperschaften mit Leistungsauftrag, Globalbudget und Qualitätssicherung delegiert (Gächter 2007: 15 zu Art. 111 KV). Entsprechend hält auch der Bezirksrat fest, dass nicht zu beanstanden sei, dass die Stadt Fachorganisationen Gelder zuspreche (Bezirksrat Zürich 2024, E. 4.2.3).

Im Kanton Bern ist vorgesehen, dass Kanton und Gemeinden gemeinsam mit öffentlichen und privaten Organisationen für hilfsbedürftige Menschen sorgen (Art. 38 Kantonsverfassung des Kantons Bern, KV BE). Auch hier wird klargestellt, dass Kanton und Gemeinde mit Privaten zusammenarbeiten können. Das Sozialhilfegesetz definiert die Sozialhilfe als gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden (Art. 11 SHG BE), wobei der Kanton Grundsätze und Ziele festlegt und für die Bereitstellung, Finanzierung, Koordination und Überprüfung der erforderlichen Leistungsangebote sorgt (Art. 12 SHG BE). Die Gemeinden stellen das Leistungsangebot nach den kantonalen Vorgaben bereit und vollziehen die individuelle Sozialhilfe (Art. 15 Abs. 1 SHG BE).

Jedoch erlaubt der Kanton Bern den Gemeinden, die Leistungen der sozialen Sicherheit des Bundes zu ergänzen (Art. 38 Abs. 3 KV BE). Zusätzlich gestattet es das Sozialhilfegesetz den Gemeinden im Kanton Bern, auf eigene Kosten Leistungsangebote bereitzustellen, die über die kantonalen Vorgaben hinausgehen (Art. 15 Abs. 3 SHG BE). Dies ist Ausdruck der beträchtlichen Autonomie, die den Gemeinden im Kanton Bern in diesem Bereich zukommt (vgl. Art. 109 und Art. 112 KV BE).

Diese ausdrückliche Kompetenz haben die Gemeinden im Kanton Zürich nicht. Gerade im Zusammenhang mit Ausländer:innen ohne Aufenthaltsrecht (*Sans-Papiers*) sieht das Sozialhilfegesetz vor, dass diese Personen nur Anspruch auf Hilfe in Notlagen haben und dass die Kantonsregierung (Regierungsrat) Bestimmungen über Art und Umfang der Nothilfe erlässt und diese auch ausrichtet (§ 5c SHG ZH). Eine Vorsprache beim Migrationsamt ist vorgeschrieben. So ist es fraglich, ob die Gemeinden überhaupt Ausländer:innen ohne Aufenthaltsrecht unterstützen können, ohne dass kantonales Recht verletzt wird. Der Bezirksrat verneint dies in seiner Entscheid vom Oktober 2024 (Bezirksrat Zürich 2024, E. 4.2.3).

Somit ist die Grundlage in der Kantonsverfassung für Gemeinden im Kanton Bern, um Überbrückungshilfen oder auch andere bedarfsabhängige Sozialleistungen einzuführen, deutlich robuster.

5. Unterstützung bedürftiger Ausländer:innen: Auslagerung auf die private Sozialhilfe?

Die drei Stadtregierungen begründeten ihre Vorstöße damit, dass der Nichtbezug von Sozialhilfeleistungen ein grundrechtliches Problem sei. Die Stadt Zürich sieht dadurch ihre Pflicht, zur Verwirklichung der Grundrechte beizu-

tragen, verletzt und begründet damit den Handlungsbedarf. Grundrechte sind grundsätzlich vom Staat zu beachten, zu schützen und zu gewährleisten. In diesem Sinne hat der Staat nicht nur aktive Maßnahmen zur Einschränkung der Grundrechte zu unterlassen (z.B. durch das Verbot von Demonstrationen), sondern mit geeigneten Maßnahmen auch aktiv dafür zu sorgen, dass die Grundrechte tatsächlich ausgeübt werden können. So verwirklichen beispielsweise auch minimale sozialstaatliche Leistungen das Recht auf Leben (vgl. zum Ganzen: Müller 2018). Entsprechend sieht man in der Stadt Bern die Überbrückungshilfe als »vorläufige Antwort« auf den faktischen Ausschluss von Armutsbetroffenen aus der Sozialhilfe und als »Zeichen dafür, dass die Menschenwürde zu schützen ist« (Hänzi 2023: 25).

Nach dem zuvor Ausgeführten ist davon auszugehen, dass Kantone und Gemeinden aufgrund der migrationsrechtlichen Gesetzgebung des Bundes bei der Ausrichtung von Bedarfsleistungen an Ausländer:innen nur ein kleiner Spielraum bleibt, ohne dass die Leistungen (ab einem gewissen Betrag) unter die Meldepflicht fallen. Dies führt zur Frage, ob das Gemeinwesen den Auftrag zur Verwirklichung der Grundrechte mittels Ausrichtung sozialstaatlicher Leistungen überhaupt noch wahrnehmen kann oder ob diese realistischere auf private Hilfswerke ausgelagert werden muss.

Initiativen privater Organisationen spielen seit jeher eine wichtige Rolle in der Gewährung der Existenzsicherung in der Schweiz. Private Organisationen ergänzen das System der sozialen Sicherheit und entlasten die Sozialhilfe (Hänzi 2011: 55). Viele kantonale Sozialhilfegesetze (so auch Bern in Art. 6 Abs. 2 SHG BE, Luzern in § 21ff. SHG LU und Zürich in § 3c und § 7 SHG ZH) sehen Grundlagen für die Zusammenarbeit mit privaten Organisationen sowie für die Gewährung finanzieller Unterstützung an diese vor.

Dies kann zunächst als positiv gewertet werden: Kantone und Gemeinden können dadurch von bestehenden Netzwerken und Strukturen profitieren, die sie selbst nur mit großen Mühen aufbauen könnten. Zudem können private Organisationen niederschwelliger Hilfe leisten, insbesondere für Personen, die den Kontakt zu Behörden meiden, weil sie sich vor der Weitergabe ihrer Informationen an andere Stellen fürchten. Schließlich haben private Organisationen nicht die Gesamtverantwortung wahrzunehmen und können auf spezifische Klient:innengruppen ausgerichtete Hilfe anbieten (Hänzi 2011: 56). Gerade die Angst vor Kontakten mit Behörden ist für die hier im Fokus stehende Klient:innengruppe zentral: Sie ist wohl mitentscheidend dafür, dass die Zielgruppen der Wirtschaftlichen Basishilfe respektive der Überbrückungshilfe ihnen zustehende (umfangreichere) Leistungen nicht geltend machen.

Andererseits wirft die Auslagerung der Aufgabe, bedürftige Personen zu unterstützen, auf private Institutionen auch grundsätzliche Fragen des Selbstverständnisses eines Sozialstaates auf. So ist die Gewährung von sozialer Sicherheit und der Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen eine Aufgabe, für die der Staat die Gesamtverantwortung zu tragen hat. Übernehmen aufgrund restriktiver Rahmenbedingungen in der öffentlichen Sozialhilfe vermehrt Private Aufgaben in der Sicherung von Grundbedürfnissen, kann dies problematisch sein. Bei privaten Institutionen fehlt es eher an Aufsicht und Kontrolle und in aller Regel auch an durchsetzbaren Rechtsansprüchen und Möglichkeiten, Entscheide durch eine unabhängige Instanz überprüfen zu lassen (Rechtsweggarantie). Dies führt letztlich dazu, dass die menschenwürdige Existenz einer Person wieder zum Akt der Barmherzigkeit wird und ein zentraler Aspekt eines sozialen Rechtsstaats infrage gestellt wird – nämlich, dass sich direkte Leistungsansprüche gegenüber dem Staat ableiten lassen, nicht zuletzt aus grund- und menschenrechtlichen Positionen (vgl. dazu grundlegend BGE 121 I 367). Die Wirtschaftliche Basishilfe respektive Überbrückungshilfe scheint ein Versuch zu sein, aus diesem Dilemma auszuberechnen: Die Städte nehmen durch die Schaffung dieser Angebote einen Teil der Gesamtverantwortung wahr. Dass dabei den leistungserbringenden Organisationen in Zürich klare Vorgaben zur Ausgestaltung der Hilfe gemacht wurden, wäre aus dieser Perspektive eigentlich zu begrüßen: Mit den Leistungsvereinbarungen und der staatlichen Finanzierung der Hilfe kann gewichtigen Bedenken bezüglich Aufsicht und Kontrolle begegnet werden. Aber gerade im vorliegenden Spannungsfeld dürfen diese Vorgaben gemäß dem Entscheid des Bezirksrats Zürich nicht zu deutlich sein, damit die Hilfe nicht als meldepflichtige Sozialhilfe eingestuft wird. So bleiben den Gemeinden effektiv nur wenig Handlungsmöglichkeiten offen.

6. Schlussbetrachtung

Die kommunalen Initiativen zur wirtschaftlichen Basishilfe respektive Überbrückungshilfe der Städte Zürich, Bern und Luzern verdeutlichen das Spannungsfeld, das sich dadurch eröffnet, dass Sozialhilfebezug als Instrument der Migrationskontrolle auf Bundesebene eingeführt wurde. Die Folgen des Nichtbezugs von Sozialhilfeleistungen aus Angst vor den migrationsrechtlichen Folgen manifestieren sich in erster Linie bei den Gemeinden. Sie werden mit den Personen in existenzieller Not konfrontiert. Gleichzeitig sind sie auch

diejenigen, die (in der Regel) nach den Vorgaben des übergeordneten Rechts Leistungen der Sozial- oder Nothilfe ausrichten müssen.

Das Bundesrecht gibt zweierlei vor: Erstens haben Gemeinden den Sozialhilfebezug von Ausländer:innen zu melden; zweitens wird durch das Bundesrecht bestimmt, was als Sozialhilfe gilt und was nicht. Dies schränkt den Spielraum der Gemeinden wesentlich ein. Ihnen bleibt zurzeit nur der Ausweg, nichtstaatliche Organisationen, die explizit auch Ausländer:innen in prekären finanziellen Situationen unterstützen, mit (mehr) finanziellen Mitteln auszustatten. Wie die Erfahrung in Zürich gezeigt hat, dürfen sie dabei aber nicht zu konkrete Vorgaben machen, wie die staatlichen Gelder zu verwenden sind, damit ihnen nicht der Vorwurf der Umgehung der bundesrechtlichen Vorgaben zur Migrationskontrolle gemacht werden kann. Dadurch werden Bedenken geschürt, nämlich jene nach der Transparenz und der rechtsstaatlichen Ausgestaltung dieser Hilfen.

Schließlich lässt sich in dieser Entwicklung und der zugrundeliegenden Verknüpfung von Migrations- und Sozialhilferecht eine ausgeprägte Stratifizierung der sozialen Rechte erkennen. Unter Stratifizierung wird eine Bildung von Schichten verstanden – hier von unterschiedlichen sozialen Schichten –, die sich in ihrer Möglichkeit, Zugang zu (sozialen) Rechten zu erhalten, aufgrund staatlicher Regulierungen unterscheiden. Das Unterscheidungsmerkmal ist im vorliegenden Fall die Art der Aufenthaltsbewilligung: Der Zugang zu Sozialhilfeleistungen ist wesentlich vom ausländerrechtlichen Status abhängig (vgl. dazu Borrelli u.a. 2021; Meier u.a. 2021). In diesem Zusammenhang davon zu sprechen, dass dies kein sozialstaatlich relevantes Problem sei, da es den Betroffenen freistehe, auf die Ausübung ihrer grundrechtlich zugesicherten Leistungsansprüche zu verzichten, verfängt meines Erachtens nicht und mutet zynisch an. Es müsste vielmehr die Frage gestellt werden, inwiefern die Verknüpfung der sozialstaatlichen Mindestsicherung mit migrationsrechtlichen Konsequenzen zulässig ist. Diese Frage müsste vertiefter untersucht und wohl differenziert beantwortet werden: Zumindest der Bezug von Leistungen, die nur – aber immerhin – ein menschenwürdiges Dasein sichern sollen (sogenannte Hilfe in Notlagen gemäß Art. 12 BV), sollte nicht mit ausländerrechtlichen Konsequenzen verknüpft werden dürfen.

Die Evaluation des Pilotprojekts in Luzern zeigt den Gemeinden sodann auch »sichere« Handlungsmöglichkeiten auf: Beratung und Hilfe bei der Geltendmachung anderer Leistungen, die nicht der Meldepflicht unterstehen, werden als wichtiges Instrument genannt, um existenzielle Nöte zu beheben. Auf der anderen Seite verdeutlicht der Umstand, dass in Luzern über 60 %

der Ausländer:innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung, die Überbrückungshilfe in Anspruch nahmen, schon über zehn Jahre in Luzern ihren Wohnsitz hatten, die Notwendigkeit, Transparenz darüber zu schaffen, wie und ob sich bei einer derart langen Anwesenheit in der Schweiz der Sozialhilfebezug negativ auf die ausländerrechtliche Bewilligung auswirken kann. Die im Frühjahr 2023 im eidgenössischen Parlament angenommene parlamentarische Initiative (20.451, Armut ist kein Verbrechen), mit der diese Personengruppe bei einem Sozialhilfebezug keine negativen Konsequenzen mehr zu befürchten hätte, ist ein Schritt in diese Richtung. Wünschenswert wäre auch, dass die kantonalen Migrationsämter Grenzbeträge kommunizieren, unter denen der Sozialhilfebezug für Ausländer:innen keine Folgen für ihren Aufenthaltsstatus hat.

Weiterführende Literatur

- Coullery, Pascal, und Melanie Studer. 2024. »Verfassungs- und völkerrechtliche Rahmung des schweizerischen Sozialhilferechts: Stand der Debatte und Denkanstösse.« *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 125 (6): 287–310.
- Guggisberg, Jürg, und Céline Gerber. 2022. *Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer:innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz*. Zugriff am 14. August 2025. https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/2022_Charta_Sozialhilfe_Nichtbezug_Sozialhilfe_DE.pdf.

Literaturverzeichnis

- Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998. SR 142.31.
- Bezirksrat Zürich. 2021. Beschluss vom 9. Dezember 2021.
- Bezirksrat Zürich. 2024. Entscheid GE.2023.31 vom 24. Oktober 2024.
- Bolzli, Peter, Lisa Rudin und Sven Gretler. 2022. *Migrationsrecht*. Zürich, Basel, Genf: Schulthess.
- Borrelli, Lisa Marie, Stefanie Kurt, Christin Achermann und Luca Pfrifter. 2021. »(Un)Conditional Welfare? Tensions Between Welfare Rights and Migration Control in Swiss Case Law.« *Swiss Journal of Sociology* 47 (1): 93–114.
- Breitenbücher, Danielle, und Gian Ege. 2022. »§ 18 Sans Papiers.« In *Ausländerrecht: Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und*

- Ausländern in der Schweiz: von A(syl) bis Z(ivilrecht)*. Handbücher für die Anwaltspraxis, hg. v. Peter Uebersax, Beat Rudin, Thomas Hugli Yar, Thomas Geiser, Luzia Vetterli. Basel: Helbing Lichtenhahn.
- Buser, Sarah. 2024. »Berner SVP-Politiker stoppen Hilfsaktion.« *Der Bund*, 12. Februar 2024, 16.
- Der Bund. 2024. »Stadt Bern kämpft weiter für ihre Übergangshilfe.« 19. September 2024, 19.
- Direktion für Bildung, Soziales und Sport, Sozialamt (Stadt Bern). 2022. *Strategie zur Förderung der beruflichen und sozialen Integration in der Stadt Bern 2022–2025*. Zugriff am 22. Februar 2023. <https://www.bern.ch/politik-und-verwaltung/stadtverwaltung/bss/sozialamt/downloads/strategie-zur-forderung-der-beruflichen-und.pdf/view?searchterm=besten>.
- Gächter, Thomas. 2007. »Art. 111.« In *Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung*, hg. v. I. Häner, M. Rüssli und E. Schwarzenbach. Zürich: Schulthess.
- Gemeinderat der Stadt Bern. 2023. »Überbrückungshilfe: Stadt Bern startet Pilotprojekt.« *Stadt Bern*. Zugriff am 22. Februar 2023. https://www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell_ptk/ueberbrueckungshilfe-stadt-bern-startet-pilotprojekt.
- Gemeinderat der Stadt Zürich. 2023. *Auszug aus dem substanziellen Protokoll (44. Ratssitzung vom 5. April 2023), Parlamentarische Initiative Nr. 2022/144*. Zugriff am 7. Juni 2023. <https://www.gemeinderat-zuerich.ch/geschaefte/detail.php?gid=623ff56093f444aaa31db3ae05fa36d3>.
- Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) des Kantons Bern vom 11. Juni 2001 (SHG BE). BSG 860.1.
- Gonin, Luc. 2017. »Art. 62 LEtr.« In *Code annoté de droit des migrations. Volume II: Loi sur les étrangers (LEtr)*, hg. v. Minh Son Nguyen und Cesla Amarelle. Bern: Stämpfli éditions.
- Götzö, Monika, Herzig, Michael, Mey, Eva, Adili, Kushtrim, Brüesch, Nina Hausherr, Mirjam. 2021. *Datenerhebung pandemiebedingte, kostenlose Mahlzeiten-, Lebensmittel- und Gutscheinabgaben in der Stadt Zürich*. Zürich: ZHAW.
- Götzö, Monika, Herzig, Michael, Mey, Eva, Adili, Kushtrim, Brüesch, Nina Hausherr, Mirjam. 2022. *Evaluation der Massnahmen zur Verbesserung der Lebenssituation besonders vulnerabler Gruppen in der Stadt Zürich: Evaluation des Pilotprojekts Wirtschaftliche Basishilfe*. Zürich: ZHAW.
- Hänzi, Claudia. 2011. *Die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe: Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz*. Basel: Helbing Lichtenhahn.

- Hänzi, Claudia. 2023. »Pilotprojekt Überbrückungshilfe in der Stadt Bern.« *Zeitschrift für Sozialhilfe* 1/23: 25.
- Hunziker, Silvia. 2010. »Artikel 62 AuG.« In *Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG). Stämpflis Handkommentar*, hg. v. Martina Caroni, Thomas Gächter und Daniela Thurnherr. Bern: Stämpfli.
- Meier, Gisela, Eva Mey und Rahel Strohmeier Navarro Smith. 2021. *Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung*. Zugriff am 13. Februar 2023. <https://digitalcollection.zhaw.ch/handle/11475/23044>.
- Mey, Eva, und Nina Brüesch. 2023. *Evaluation Pilotprojekt Überbrückungshilfe der Stadt Luzern: Schlussbericht*. Zürich: ZHAW.
- Müller, Jörg Paul. 2018. *Verwirklichung der Grundrechte nach Art. 35 BV: Der Freiheit Chancen geben*. Bern: Stämpfli.
- Parlamentarische Initiative Marti, Samira. 2020. 20.451 *Armut ist kein Verbrechen*. Zugriff am 12. September 2023. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20200451>.
- Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland. 2024. *Medienmitteilung vom 10. September 2024*. Zugriff am 7. August 2025. <https://www.rsta.dij.be.ch/de/start/ueber-uns/regierungsstatthalteraemter/bern-mittelland.html?newSID=edbf9fa4-2ae0-46ac-8b11-f364foaf7585>.
- Sozialhilfegesetz (SHG) des Kantons Zürich vom 14. Juni 1981 (SHG ZH). LS 851.1.
- Sozialhilfegesetz (SHG) vom 16. März 2015 (SHG LU). SRL Nr. 892.
- Spescha, Marc. 2019. »Kommentar zu Art. 62, 63 AIG.« In *Migrationsrecht: Kommentar: Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG), Asylgesetz (AsylG), Bürgerrechtsgesetz (BüG) sowie Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit weiteren Erlassen. Orell Füssli Kommentar (OFK)*, hg. v. Marc Spescha, Andreas Zünd, Peter Bolzli, Constantin Hruschka, Fanny de Weck. Zürich: Orell Füssli.
- Staatssekretariat für Migration. 2021. *Rundschreiben: Erläuterungen ... zur Sozialhilfe und zur Zustimmungspflicht beim Bezug von Sozialhilfe nach der Verordnung des EJPD über das ausländerrechtliche Zustimmungsverfahren (ZV-EJPD)*.
- Stadt Luzern. 2021. »Armutsbekämpfung durch Überbrückungshilfe.« Zugriff am 14. August 2025. <https://www.stadtluzern.ch/aktuelles/newslist/1339880>.
- Stadt Luzern, Stadtrat, Claudio. 2023. *Antwort auf die Interpellation 246: Erfahrungen und Learnings aus Pilotprojekt »Überbrückungshilfe«*.
- Stadtrat der Stadt Zürich. 2021. *Beschluss des Stadtrats Nr. 690/2021 vom 30. Juni 2021*.

- Teuscher, Franziska. 2023. *Referat von Gemeinderätin Franziska Teuscher*. Zugriff am 14. August 2025. <https://www.bern.ch/politik-und-verwaltung/gemeinderat/mitglieder-des-gemeinderats-der-stadt-bern/franziska-teuscher-direktorin-fur-bildung-soziales/reden-texte-und-interviews/pilotprojekt-ueberbrueckungskredit>.
- Thomet, Werner. 1994. *Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG)*. 2., aktualisierte Aufl. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.
- Unternährer, Pascal. 2022. »Stadt Zürich patzt bei Rekurs – Basishilfe für Arme definitiv gestoppt.« *Tages-Anzeiger online*. Zugriff am 14. August 2025. <https://www.tagesanzeiger.ch/stadt-zuerich-patzt-mit-rekurs-basishilfe-definitiv-gestorben-978053157188>.
- Verfassung des Kantons Bern (KV BE) vom 6. Juni 1993. SR 131.212.
- Verfassung des Kantons Zürich (KV ZH) vom 27. Februar 2005. SR 131.211.
- Verordnung des EJPD über das ausländerrechtliche Zustimmungsverfahren (ZV-EJPD) vom 13. August 2015. SR 142.201.1.
- Verordnung über die Gewährung von Nothilfe an Personen ohne Aufenthaltsrecht (Nothilfeverordnung ZH) des Kantons Zürich vom 24. Oktober 2007. LS 851.14.
- Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) vom 24. Oktober 2007. SR 142.201.

Einstellungen zu Migration und Sozialpolitik

Mia K. Gandenberger und Alyssa M. Taylor

1. Einleitung

Die Schweiz war seit dem 16. Jahrhundert ein Zufluchtsort für Schutzsuchende und entwickelte sich erst im letzten Jahrhundert von einem Auswanderungs- zu einem Einwanderungsland. Als Folge hatten 2021 39 % der Schweizer Bevölkerung einen Migrationshintergrund (siehe Bundesamt für Statistik 2022). Um zu verstehen, wie die Bevölkerung dieser diverser werdenden Gesellschaft gegenübersteht, befassen wir uns in diesem Kapitel mit den Einstellungen Schweizer Bürger:innen zu Migration und Migrant:innen und deren Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen.

Die Migrationspolitik der Schweiz und der begleitende öffentliche Diskurs waren und sind dabei immer gefangen zwischen dem Bedarf nach (günstiger) Arbeitskraft und einer Angst vor der sogenannten *Überfremdung* (Piguet 2006; D'Amato 2022). Dies hat sich in verschiedenen Volksabstimmungen zu Migration und Einwanderung seit den 1970er-Jahren gezeigt (siehe Tabelle 1). Auch die Rolle als Einwanderungsstaat geht mit Herausforderungen für Politiker:innen einher, da ein funktionierender Sozialstaat der Unterstützung seiner Beitragenden bedarf. Diese Unterstützung wird aber in einer immer diverser werdenden Gesellschaft durch die Angst vor Sozialhilfetourismus oder -betrug sowie vor *Überfremdung* erschwert (Gago 2021, siehe auch Riedner in diesem Band).

Tabelle 1: Zusammenstellung der Volksabstimmungen über Volksinitiativen zu Migration¹

Datum	Abstimmung	Entscheidung
07.06.1970	Volksbegehren gegen die Überfremdung	Abgelehnt (54 %)
20.10.1974	Volksbegehren gegen die Überfremdung und Übervölkerung der Schweiz	Abgelehnt (65.8 %)
13.03.1977	Republikanische Volksbegehren ›zum Schutze der Schweiz‹ (4. Überfremdungsinitiative) Volksbegehren ›zur Beschränkung der Einbürgerungen‹ (5. Überfremdungsinitiative)	Abgelehnt (70.5 %) Abgelehnt (66.2 %)
05.04.1981	›Mitenand-Initiative für eine neue Ausländerpolitik‹	Abgelehnt (83.8 %)
20.05.1984	Volksinitiative ›gegen den Ausverkauf der Heimat‹	Abgelehnt (51.1 %)
04.12.1988	Volksinitiative ›für die Begrenzung der Einwanderung‹	Abgelehnt (67.3 %)
01.12.1996	Bundesbeschluss über die Volksinitiative ›gegen die illegale Einwanderung‹	Abgelehnt (53.7 %)
24.09.2000	Volksinitiative ›für eine Regelung der Zuwanderung‹	Abgelehnt (63.8 %)
24.11.2003	Volksinitiative ›gegen Asylrechtsmissbrauch‹	Abgelehnt (50.1 %)
06.01.2008	Volksinitiative vom 18.11.2005 ›für demokratische Einbürgerungen‹	Abgelehnt (63.8 %)
29.11.2009	Volksinitiative vom 08.07.2008 ›Gegen den Bau von Minaretten‹	Angenommen (57.5 %)
28.11.2010	Volksinitiative vom 15.02.2008 ›Für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)‹	Angenommen (52.3 %)
09.02.2014	Volksinitiative vom 14.02.2012 ›Gegen Masseneinwanderung‹	Angenommen (50.3 %)
30.11.2014	Volksinitiative vom 02.11.2012 ›Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen‹	Abgelehnt (74.1 %)

¹ Eine grafische Zusammenstellung sämtlicher Volksabstimmungen (Referenda und Volksinitiativen) zu Migration von 1848 bis 2016 unterteilt nach Hauptthemengebiet finden Sie ausserdem hier: <https://nccr-onthemove.ch/DataManagement/Visualization/Embed/Referendum.html>

Datum	Abstimmung	Entscheidung
28.02.2016	Volksinitiative vom 28.12.2012 ›Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)‹	Abgelehnt (58.9 %)
27.09.2020	Volksinitiative vom 31.08.2018 ›Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)‹	Abgelehnt (61.7 %)

https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1_gesamt.html und Arrighi (2016)

Der öffentliche Diskurs über die Umverteilung von Sozialleistungen und deren Zugänglichkeit für Migrant:innen wird europaweit vor allem von rechtspopulistischen Parteien vorangetrieben (Careja und Harris 2022; Chueri 2022). Diese Parteien stellen den Zugang für Migrant:innen explizit in Frage. Auch die Schweiz ist dabei keine Ausnahme. Dort ist die Schweizerische Volkspartei (SVP), eine ehemalige Bauernpartei mit inzwischen klar antimigrantischem Profil, diskursbestimmend (Afonso 2014; Manatschal und Rapp 2015; Gago, Chueri und Gandenberger 2023). Als Reaktion auf die Wahlerfolge der SVP in den 1990ern haben Mitte-Rechts-Parteien, insbesondere die liberale Freisinnig-Demokratische Partei (FDP), ihre Position zu Migration und Migrant:innen verschärft, insbesondere in Bezug auf den Zugang von EU-Migrant:innen zu Sozialhilfe (Afonso 2014; FDP 2019). Außerdem haben die von der SVP lancierten Volksinitiativen wie etwa die *Masseneinwanderungsinitiative* anhaltende gesellschaftliche Veränderungen mit sich gebracht. So wurden beispielsweise zur Umsetzung der Initiative ein Inländervorrang auf dem Arbeitsmarkt und eine damit verbundene Meldepflicht von offenen Stellen in besonders von Arbeitslosigkeit betroffenen Branchen oder Regionen eingeführt. Zwar können Arbeitgebende weiterhin entscheiden, wen sie einstellen wollen, doch ist dies teilweise mit größerem administrativem Aufwand verbunden. Darüber hinaus hatte dies Folgen für die Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU, denn die Schweiz wurde teilweise aus Forschungsprogrammen der EU ausgeschlossen. Das hatte Folgen für den Wissenschaftsstandort Schweiz und für Forschende aus der Schweiz hinsichtlich der Beteiligung an internationalen Projekten und hinsichtlich der Finanzierung solcher Projekte.

Dies zeigt, dass der öffentliche Diskurs und die Meinung der Bevölkerung politische Prozesse beeinflussen können. Dies ist insbesondere in der Schweiz mit ihrer direkten Demokratie der Fall, wie bereits in der Einleitung zur

Schweiz beschrieben. Daher ist es generell wichtig, die Einstellungen der Bevölkerung richtig zu verstehen, im Rahmen dieses Sammelbandes sind jedoch die Einstellungen der Bevölkerung zu Migration und sozialpolitischen Fragen von besonderem Interesse. Deshalb diskutieren wir im Folgenden eine Momentaufnahme dieser Einstellungen aus dem Jahr 2021 zum schweizerischen Sozialstaat und Migration im Allgemeinen sowie dem generellen Zugang zu Sozialleistungen von Migrant:innen und zu Sozialhilfe von EU-Migrant:innen im Speziellen.

2. Der Sozialstaat der Schweiz

Wie auch in den beiden anderen in diesem Sammelband untersuchten Ländern ist der schweizerische Sozialstaat seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs weiterentwickelt und angepasst worden, um gesellschaftlichen Veränderungen wie der zunehmenden Erwerbstätigkeit von Frauen und der diverser werdenden Gesellschaft Rechnung zu tragen. Er vereint Elemente von kollektiver Solidarität und Eigenverantwortung und ist dementsprechend schwer in den gängigen Wohlfahrtsstaatsklassifikationen zu platzieren (Kriesi und Trechsel 2008).

Ein gutes Beispiel, wie diese Kombination von solidarischen Elementen und Eigenverantwortung in der Schweiz umgesetzt wurde, ist das schweizerische Rentensystem, das in drei Säulen organisiert ist. Die erste Säule ist die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), die hauptsächlich über erwerbsgekoppelte Beiträge finanziert und vom Bund und den kantonalen Regierungen subventioniert wird. Sie ist umverteilend und alle, die mindestens ein Jahr lang Beiträge gezahlt haben, haben dazu Zugang. Ziel ist, die Grundbedürfnisse im Alter zu decken (Oesch 2008; Gabriel 2015). Die zweite Säule ist erwerbsbezogen und wird von Arbeitgebenden und -nehmenden gemeinschaftlich finanziert. Die hieraus beziehbare Pension entspricht der Summe der über die Jahre gezahlten Beiträge (plus Zinsen). Gering-Verdienende oder Teilzeitarbeitende (weniger als 40 %) sind hier schlechter gestellt (Oesch 2008). Die dritte und letzte Säule basiert auf der individuellen Vorsorge (in Form von Lebensversicherungen oder steuervergünstigten Ersparnissen). Diese Säule wird vor allem von Bürger:innen in höheren Einkommensklassen und von Selbsterwerbstätigen genutzt (Oesch 2008).

Trotz mehrerer Überarbeitungen profitieren in diesem (3-Säulen-)System vor allem Personen mit unterbrechungsfreier Einzahlungsgeschichte (Ausbil-

dung – Vollzeitanstellung – Pensionierung) von ausreichenden Rentenbezügen, denn Abweichungen davon können zu Renteneinbußen führen (Madero-Cabib und Fasang 2016). Besonders betroffen sind davon Migrant:innen, die erst später in ihrer Erwerbskarriere in die Schweiz eingewandert sind bzw. einwandern, oder Personen mit Erwerbs- oder Erziehungspausen, die zu Unterbrechungen der Beitragszahlungen geführt haben.

Neben dem Rentensystem gibt es weitere sozialstaatliche Dienste, z.B. die Arbeitslosenversicherung, die subventionierte Kinderbetreuung, die Gesundheitsversorgung oder die Sozialhilfe. Da sich andere Kapitel dieses Buches ausführlicher mit der Frage des Zugangs für Migrant:innen zur Sozialhilfe in der Schweiz befassen (siehe *Kurt* und *Borrelli* sowie *Studer* in diesem Band), wird hier nur auf folgende wichtige Aspekte hingewiesen: Sozialhilfe wird in der Schweiz trotz föderaler Harmonisierungsversuche (siehe z.B. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe 2019) kantonale umgesetzt und führt zu unterschiedlicher sozialer Sicherung in den Kantonen (Bertozzi und Bonoli 2003). Sozialhilfe ist außerdem häufig anderen Sozialleistungen nachgeschaltet und greift zum Beispiel erst, nachdem die Arbeitslosenversicherung oder andere Ressourcen, z.B. (Renten-)Ersparnisse, ausgeschöpft wurden. Ferner muss sie in den meisten Fällen zurückgezahlt werden, sobald es die finanzielle Lage der Empfänger:innen zulässt. Migrant:innen mit Kurzzeitaufenthaltstiteln bis zu einem Jahr sind meist vom Zugang zur Sozialhilfe ausgeschlossen. Nur in wenigen Kantonen, wie Genf oder Waadt, haben sie Zugang zu einer Art finanzieller Ersatzhilfe, die geringer als die reguläre Sozialhilfe ausfallen oder zeitlich begrenzt sein kann. In anderen Kantonen beschränkt sich der Anspruch z.B. auf Nothilfe, die eine Grundversorgung mit Sach- und Dienstleistungen gewährleistet. Das bezieht sich vor allem auf Obdach, Nahrung, Kleidung und medizinische Notfallversorgung. Seit 2019 kann es zudem für Migrant:innen, auch jenen aus der Europäischen Union (EU) mit länger gültigen Aufenthaltstiteln, wie z.B. einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung, Auswirkungen auf ihren Aufenthaltstitel haben, wenn sie Sozialhilfe beantragen, da für Sozialdienste eine Meldepflicht von ausländischen Leistungsbeziehenden an die kantonalen Migrationsämter besteht (mehr dazu siehe *Borrelli* u.a. 2021 und *Kurt* und *Borrelli* in diesem Band).

Seit Inkrafttreten der Bilateralen Abkommen I zwischen der Schweiz und der EU im Jahr 2002 genießen EU-Migrant:innen in der Schweiz Personenfreizügigkeit. Obwohl sie als Arbeitskräfte aus europäischen (Nachbar-)Ländern eher positiv betrachtet wurden, gibt es Anzeichen dafür, dass sich dieses Bild

nach der EU-Osterweiterung geändert und auch Einstellungen zur Umverteilung beeinflusst hat (Cappelen und Peters 2018). Diese Veränderung ist vermutlich zumindest zum Teil auf Angst vor Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen.

3. Einstellungen zum schweizerischen Sozialstaat und zur Migration

Hier untersuchen wir individuelle Einstellungen zum schweizerischen Sozialstaat und zur Migration basierend auf einer Onlineumfrage von rund 1400 Personen im Sommer/Herbst 2021. Sie wurde mit der Unterstützung eines europäischen Marktforschungsinstituts durchgeführt. Diese Umfrage zum Thema Sozialpolitik und Migration wurde vergleichend in Dänemark, Deutschland, Schweden, der Schweiz, den Vereinigten Staaten und Großbritannien durchgeführt (Gandenberger u.a. 2021). Im Folgenden betrachten wir nur die Befragten aus der Schweiz.

Um die Meinung der schweizerischen Bevölkerung so gut wie möglich widerzuspiegeln, wurden Quoten für Alter, Geschlecht (männlich, weiblich), Bildungsstand (niedrig, mittel, hoch), Wohnort (ländlich oder urban) und Sprachregion (deutsch- oder französischsprachig) verwendet. Zunächst betrachten wir die Ergebnisse zu den Fragenkomplexen Einstellung zu Migration und zu Migrant:innen und Einstellung zum Sozialstaat. Anschließend wenden wir uns den Ergebnissen zu den Fragen, ab wann und unter welchen Bedingungen der Sozialstaat mit Migrant:innen geteilt werden sollte, zu.

3.1 Einstellungen zu Migration und Migrant:innen

Generell steht die Mehrheit der Befragten Einwanderung eher positiv gegenüber (siehe Abbildung 1): Sie stimmt *eher bis voll und ganz* zu, dass Einwanderung gut für die Wirtschaft ist und dass sie das kulturelle Leben im Land bereichert. Außerdem sollte es Menschen, egal welchen Hintergrundes, gestattet sein, in die Schweiz zu kommen und hier zu leben. Dabei sind Menschen mit einem anderen ethnischen Hintergrund als dem der meisten Schweizer:innen etwas weniger willkommen.

Ein genaueres Bild ergibt sich bei getrennten Analysen nach Geschlecht, Alter, Einkommen, Wohn- oder Sprachregion. So gibt es leichte Unterschiede zwischen Frauen und Männern, älteren und jüngeren Befragten und jenen, die auf dem Land bzw. in der Stadt wohnen. Zum Beispiel stehen ältere oder auf

dem Land wohnende Befragte Migration und Migrant:innen kritischer gegenüber als jüngere und in der Stadt wohnende Befragte.

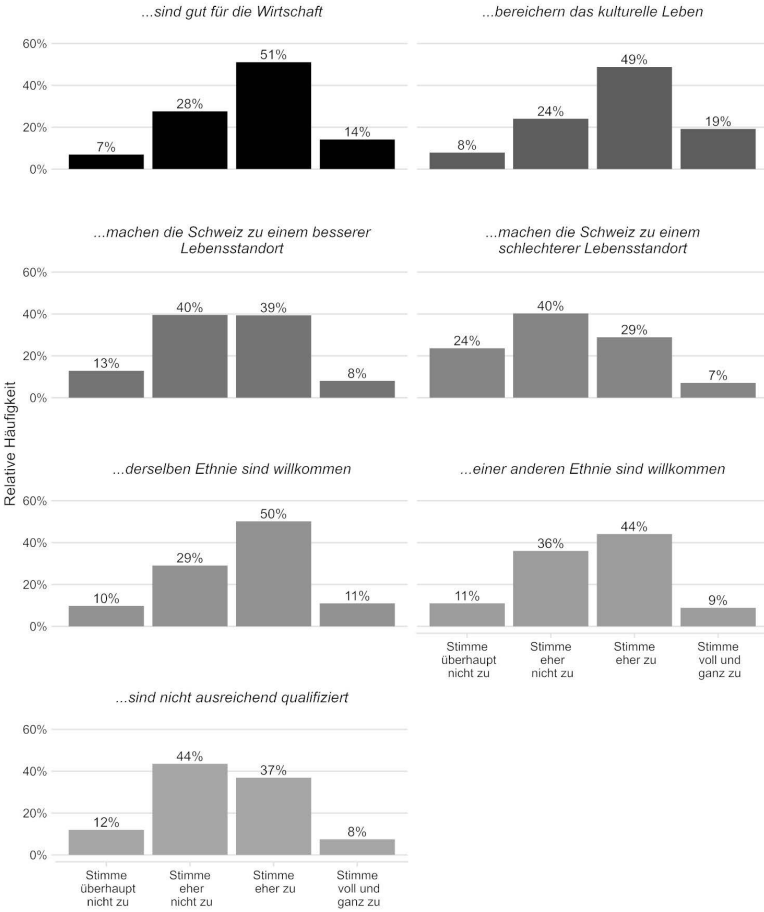
Tabelle 2 fasst zusammen, wie unterschiedliche Befragtengruppen über die Aussagen zu Migrant:innen denken. In der ersten Spalte befinden sich verschiedene Merkmale der Befragten, z.B. ihr Alter, Geschlecht und Bildungsniveau. Dies sind Faktoren (unabhängige Variablen), die möglicherweise beeinflussen, wie die Meinungen der Befragten zu diesen Aussagen (abhängige Variablen) stehen. Die anderen sechs Spalten zeigen die Ergebnisse unserer Analysen. Die Zahlen, genannt Koeffizienten, geben Aufschluss über den Zusammenhang zwischen den Faktoren und den Meinungen der Befragten. Ein positiver Koeffizient bedeutet, dass Befragte mit diesem Merkmal im Durchschnitt der Aussage über Migrant:innen eher zustimmen, denn wir kontrollieren für alle anderen Merkmale (unabhängige Variablen). Wenn ein Koeffizient mit einem Sternchen versehen ist (z.B. ** oder ***), bedeutet dies, dass wir ziemlich sicher sind, dass dieser Faktor einen Einfluss auf die Meinung der Befragten hat und wir nicht zufällig dieses Ergebnis gefunden haben (der Zusammenhang ist statistisch signifikant). Wir sehen zum Beispiel, dass die Koeffizienten in der Reihe »Alter« bei fast allen Aussagen mit einem Sternchen versehen sind, das bedeutet, dass wir ziemlich sicher sind, dass das Alter einer Person einen signifikanten Einfluss auf ihre Einstellung gegenüber Migrant:innen hat. Im weiteren Verlauf dieses Abschnitts werden wir diese Ergebnisse näher erläutern.

Ältere Befragte stehen Migration eher skeptisch gegenüber: Sie stimmen eher zu, dass Migrant:innen nicht ausreichend qualifiziert sind und die Schweiz zu einem schlechteren Lebensstandort machen. Folglich stimmen sie eher nicht zu, dass Migrant:innen gut für die Wirtschaft oder eine Bereicherung für das kulturelle Leben der Schweiz sind und es ihnen unabhängig von ihrem ethnischen Hintergrund gestattet sein sollte, in die Schweiz zu kommen und hier zu leben. Ebenfalls sind sie der Meinung, dass Migrant:innen die Schweiz nicht zu einem besseren Lebensstandort machen.

Frauen stimmen im Vergleich zu Männern eher nicht zu, dass Migrant:innen gut für die Wirtschaft sind oder dass sie die Schweiz zu einem besseren Lebensstandort machen. Allerdings unterscheiden Frauen und Männer sich nicht bei der Einschätzung, ob Migrant:innen die Schweiz zu einem schlechteren Lebensstandort machen. Die Meinungsunterschiede zwischen Frauen und Männern gegenüber Migration und Migrant:innen sind also nicht immer sehr stark ausgeprägt.

Abbildung 1: Einstellungen zu Migrant:innen.

Migrant:innen...



Befragte mit Universitätsabschluss stehen Migration und Migrant:innen positiver gegenüber als jene ohne abgeschlossene Ausbildung oder mit ausschließlich obligatorischer Grundausbildung. Sie stimmen eher zu, dass Migrant:innen gut für die Wirtschaft und eine Bereicherung für das kulturelle Leben sind sowie die Schweiz zu einem besseren Lebensstandort machen. Dementsprechend stimmen sie der gegenteiligen Aussage eher nicht zu, stehen den Qualifikationen von Migrant:innen weniger kritisch gegenüber und sind offe-

ner für Migrant:innen mit einem anderen ethnischen Hintergrund als dem der meisten Schweizer:innen. Befragte mit abgeschlossener weiterführender Ausbildung (über die obligatorische Schulzeit hinaus) stimmen auch eher zu, dass Migrant:innen eine Bereicherung für das kulturelle Leben der Schweiz sind. Jedoch stimmen sie eher nicht zu, dass Migrant:innen die Schweiz zu einem besseren Lebensstandort machen.

Befragte haben auch unterschiedliche Präferenzen, je nachdem wo sie leben, wie hoch ihr Einkommen ist und wie sie sich selbst politisch einordnen. Auf dem Land wohnende Befragte stehen den Qualifikationen der Migrant:innen kritischer gegenüber als in der Stadt wohnende Befragte. Befragte in der französischsprachigen Schweiz stimmen eher nicht zu, dass Migration gut für die Schweizer Wirtschaft ist, sie nehmen Migrant:innen jedoch eher als eine Bereicherung für das kulturelle Leben im Land wahr. Allerdings stehen diese Befragten Migrant:innen, die denselben ethnischen Hintergrund wie die meisten Schweizer:innen haben, skeptischer gegenüber als die Befragten der deutschsprachigen Schweiz.

Befragte mit höherem Einkommen nehmen Migration und Migrant:innen als eine Bereicherung für das kulturelle Leben und gut für die Wirtschaft der Schweiz wahr. Befragte, die sich selbst politisch eher rechts einordnen, stehen Migration und Migrant:innen allgemein skeptischer gegenüber als diejenigen, die sich politisch eher links einordnen.

Tabelle 2: Einstellungen zu Migration (Regressionsmodelle)

	Abhängige Variablen – Migrant:innen ...						
	... sind nicht ausreichend qualifiziert	... sind gut für die Wirtschaft	... bereichern das kulturelle Leben	... machen die CH zum besseren Lebensstandort	... machen die CH zum schlechte- ren Lebensstand- ort	... derselben Ethnie wie die Mehrheit sollten herkom- men und hier leben können	... einer an- deren Ethnie als die Mehr- heit sollten herkommen und hier leben können
Alter	0.004 ^{***} (0.001)	-0.001 (0.001)	-0.003 ^{**} (0.001)	-0.01 ^{***} (0.001)	0.002 [*] (0.001)	-0.01 ^{***} (0.001)	-0.01 ^{***} (0.001)
Geschlecht: weiblich (1) vgl. männlich (0)	-0.05 (0.04)	-0.11 ^{**} (0.04)	0.01 (0.04)	-0.10 ^{**} (0.04)	0.03 (0.05)	0.03 (0.05)	-0.01 (0.04)
Sekundar- schule Bil- dung Ref.: keine bis Primarschule	-0.02 (0.06)	0.12 [*] (0.06)	0.18 ^{***} (0.06)	-0.11 [*] (0.06)	-0.06 (0.07)	0.03 (0.07)	0.02 (0.06)

Abhängige Variablen – Migrant:innen ...							
	... sind nicht ausreichend qualifiziert	... sind gut für die Wirtschaft	... bereichern das kulturelle Leben	... machen die CH zum besseren Lebensstandort	... machen die CH zum schlechte- ren Lebensstand- ort	... derselben Ethnie wie die Mehrheit sollten herkom- men und hier leben können	... einer an- deren Ethnie als die Mehr- heit sollten herkommen und hier leben können
Französisch- sprachige (f) vgl. deutsch- sprachige (o) Schweiz	0.03	-0.12 ^{**}	0.06	0.08 ^o	0.03	-0.08	0.07
	(0.05)	(0.05)	(0.05)	(0.05)	(0.06)	(0.05)	(0.05)
Einkommen	-0.01	0.02 ^{***}	0.01 ^o	0.01 ^o	-0.01	-0.0005	0.01
	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)
Links (o) vgl. Rechts (1o)	0.10 ^{***}	-0.12 ^{***}	-0.15 ^{***}	-0.13 ^{***}	0.13 ^{***}	-0.07 ^{***}	-0.14 ^{***}
	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)
Konstante	1.87 ^{***}	3.37 ^{***}	3.44 ^{***}	3.56 ^{***}	1.51 ^{***}	3.32 ^{***}	3.54 ^{***}
	(0.12)	(0.11)	(0.12)	(0.12)	(0.13)	(0.12)	(0.11)

Abhängige Variablen – Migrant:innen ...							
	...sind nicht ausreichend qualifiziert	... sind gut für die Wirtschaft	... bereichern das kulturelle Leben	... machen die CH zum besseren Lebensstandort	... machen die CH zum schlechteren Lebensstandort	... derselben Ethnie wie die Mehrheit sollten herkommen und hier leben können	... einer anderen Ethnie als die Mehrheit sollten herkommen und hier leben können
R ²	0.12	0.14	0.19	0.18	0.11	0.07	0.18
Korrigiertes R ²	0.11	0.13	0.18	0.17	0.11	0.06	0.18
Residualstandardabweichung (Freiheitsgrade = 1389)	0.74	0.73	0.75	0.74	0.82	0.77	0.72
F Statistik (Freiheitsgrade = 8; 1389)	22.80 ^{***}	28.20 ^{***}	40.40 ^{***}	37.10 ^{***}	22.20 ^{***}	12.40 ^{***}	38.40 ^{***}
Notiz: ^a Fehlerwahrscheinlichkeit kleiner als 10%; ^{**} Fehlerwahrscheinlichkeit kleiner als 5%; ^{***} Fehlerwahrscheinlichkeit kleiner als 1%; N = 1'187							

3.2 Den Sozialstaat mit Migrant:innen teilen

Die große Mehrheit der Befragten (71 %) sieht den Hauptzweck des Sozialstaates in der Bereitstellung eines Sicherheitsnetzes für den Fall, dass Menschen krank, alt oder arbeitslos werden. Dies geht klar aus Abbildung 2 hervor. Andere Wahlmöglichkeiten wie »Unterstützung der Bevölkerung in Bezug auf bessere Bildungsmöglichkeiten und neue Arbeitsplätze« (gewählt von 17 %), »Umwerteilung des Geldes von Reichen zu Armen« (gewählt von 6 %) oder »Keiner der Genannten« (gewählt von 5 %) erhalten weniger Zustimmung.

Der Zugang zu diesem Sicherheitsnetz ist jedoch nicht bedingungslos, wie aus Abbildung 3 hervorgeht. Bei der Frage, ab wann Einwander:innen im Allgemeinen Anspruch auf Sozialleistungen haben sollten, spricht sich die große Mehrheit der Befragten (48 %) dafür aus, dass Migrant:innen mindestens ein Jahr in der Schweiz leben und Steuern zahlen sollten,² bevor sie Zugang zu solchen Leistungen bekommen sollten. 30 % der Befragten finden, dies solle erst nach der Einbürgerung, also nach mindestens zehn Jahren der Fall sein. 7 % der Befragten waren der Meinung, Migrant:innen sollten niemals Anspruch auf Sozialleistungen haben. Demgegenüber ist eine weitere Gruppe der Befragten dafür, dass Migrant:innen direkt nach ihrer Ankunft (8 % der Befragten) oder nach einem Jahr Aufenthalt ohne die zusätzliche Bedingung, Steuern zu zahlen (9 % der Befragten), einen solchen Anspruch haben sollten.

Wie diese Einstellungen zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen variieren, ist in Tabelle 3 zusammengefasst.³ Die Ergebnisse können so gelesen werden wie bei Tabelle 2 erklärt. Hier bedeuten allerdings positive Koeffizienten, dass die jeweilige Migrant:innengruppe in den Augen der Befragten mit diesem Merkmal erst später Zugang zu Sozial(hilfe)leistungen bekommen sollte. So sind die Befragten mit steigendem Alter eher dazu geneigt, Migrant:innen später Zugang zu gewähren. Dies gilt ebenfalls für Befragte,

2 In der Umfrage haben wir den Begriff Steuern allgemein gehalten und nicht präzisiert, ob es um Quellen- oder Individualsteuer geht. Man kann Steuern hier als Synonym für Beiträge zur Allgemeinheit verstehen.

3 Tabelle 3 beinhaltet die Ergebnisse eines linearen Regressionsmodells mit der Antwort auf die Frage »Wann sollten [Migrant:innen] Ihrer Meinung nach die gleichen rechtlichen Ansprüche auf Sozialleistungen gewährt werden, wie Bürger:innen, die bereits hier leben?« als abhängige Variable. Auch wenn es sich bei den Antwortoptionen eigentlich um eine ordinale Skala handelt und man eine andere Art der Berechnung nutzen sollte, sind lineare Modelle einfacher interpretierbar und die Ergebnisse sind vergleichbar (Robitzsch 2020).

die auf dem Land wohnen oder ihre eigene politische Einstellung als rechts bezeichnen. Befragte aus den französischsprachigen Gebieten der Schweiz oder solche mit Universitätsabschluss (oder einem äquivalenten Abschluss im Vergleich zu Befragten mit keiner oder ausschließlich abgeschlossener Grundschulausbildung) hingegen sind eher für einen schnelleren Zugang.

Tabelle 3: Einstellungen zur Frage, wann Migrant:innen Zugang zu Sozial(hilfe)leistungen erhalten sollten

	Abhängige Variable:			
	Migrant:innen allgemein	Deutsche	Spani- sche	Bulgari- sche
	(1–5)	... Migrant:innen (1–7)		
Alter	0.01 ^{***} (0.001)	0.01 ^{***} (0.003)	0.01 ^{***} (0.003)	0.01 ^{***} (0.003)
Geschlecht weiblich (1) vgl. männlich (0)	0.07 (0.05)	0.19 ^{**} (0.09)	0.24 ^{***} (0.09)	0.21 ^{**} (0.09)
Sekundarschule Ref: keine bis Primar- schule	-0.07 (0.07)	-0.04 (0.13)	-0.15 (0.13)	-0.08 (0.13)
Universitätsausbildung Ref: keine bis Primar- schule	-0.16 ^{**} (0.08)	-0.08 (0.14)	-0.22 (0.14)	-0.28 ^{**} (0.14)
Land (1) vgl. Stadt (0)	0.16 ^{***} (0.06)	0.24 ^{**} (0.10)	0.22 ^{**} (0.10)	0.10 (0.10)
Französischsprachige (1) vgl. deutschsprachi- ge (0) Schweiz	-0.16 ^{***} (0.06)	-0.50 ^{***} (0.10)	-0.53 ^{***} (0.10)	-0.62 ^{***} (0.10)
Einkommen	0.002 (0.01)	0.01 (0.01)	0.02 (0.01)	0.01 (0.01)
Links (0) vgl. Rechts (10)	0.14 ^{***} (0.01)	0.19 ^{***} (0.02)	0.20 ^{***} (0.02)	0.23 ^{***} (0.02)
Konstante	2.03 ^{***} (0.15)	1.99 ^{***} (0.25)	2.15 ^{***} (0.25)	2.21 ^{***} (0.25)

	Abhängige Variable:			
	Migrant:innen allgemein	Deutsche	Spani- sche	Bulgari- sche
	(1-5)	... Migrant:innen (1-7)		
Observationen	1,187	1,187	1,187	1,187
R ²	0.15	0.11	0.13	0.15
Korrigiertes R ²	0.15	0.11	0.12	0.15
Residualstandardab- weichung (Freiheits- grade = 1178)	0.86	1.48	1.47	1.50
F Statistik (Freiheits- grade = 8; 1178)	26.40 ^{***}	18.80 ^{***}	21.10 ^{***}	26.80 ^{***}
Notiz: * Fehlerwahrscheinlichkeit kleiner als 10 %; ** Fehlerwahrscheinlichkeit kleiner als 5 %; *** Fehlerwahrscheinlichkeit kleiner als 1 %; N = 1'462				

Abbildung 2: Hauptzweck des Sozialstaates.

Worin besteht der Hauptzweck des Sozialstaates?

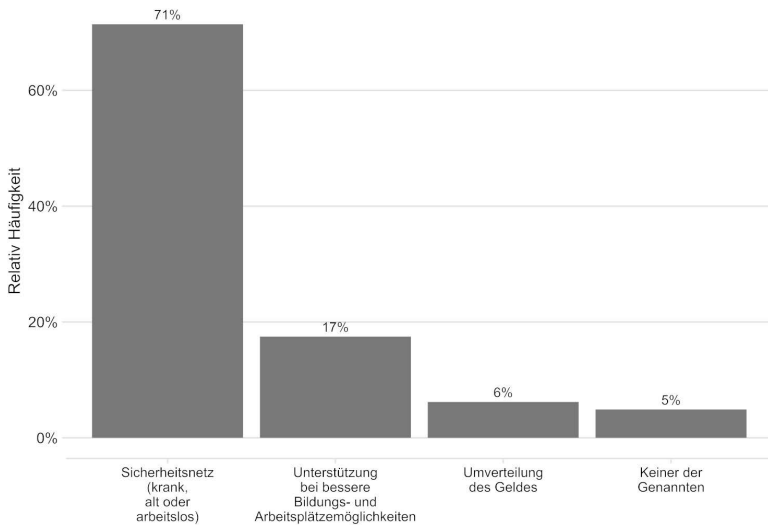
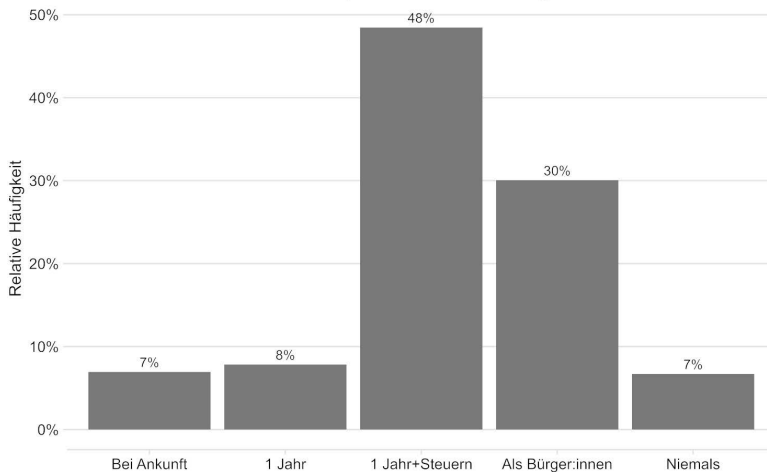


Abbildung 3: Anspruch auf Sozialleistungen (allgemein) für Migrant:innen.

Ab wann sollten Einwanderer:innen Anspruch auf Sozialleistungen haben?

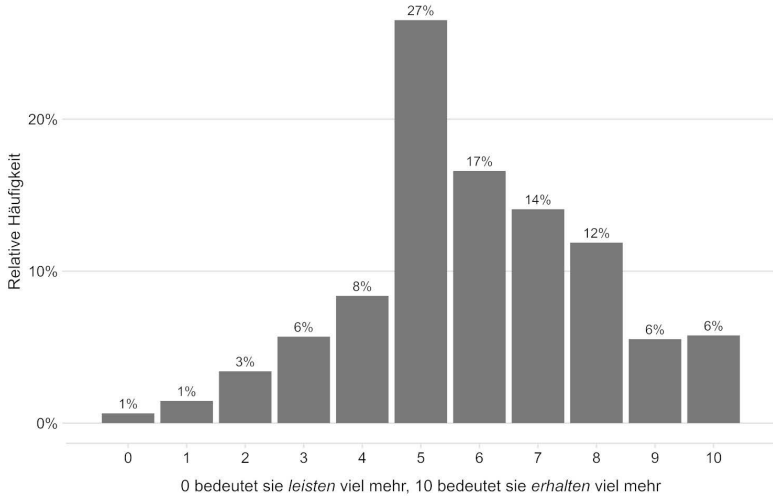


Befragte, die »Weiss nicht« oder »Keine Angabe« gewählt haben, wurden ausgeschlossen. Die generell eher bedingte Bereitschaft, Migrant:innen den Zugang zu Sozialleistungen zu gewähren, geht mit dem Eindruck einher, dass Migrant:innen gleich bzw. mehr erhalten, als sie beitragen. Zwar geben 26 % der Befragten an, dass Migrant:innen gleich viele Steuern und Sozialabgaben zahlen, wie sie beziehen, allerdings ist die Mehrheit der Befragten der Meinung, dass Migrant:innen eher mehr erhalten, als sie beitragen (siehe Abbildung 4).

Im Folgenden wollen wir uns einem bestimmten sozialstaatlichen Dienst, der Sozialhilfe, und dem Zugang dazu für Migrant:innen aus drei unterschiedlichen Herkunftsländern, Deutschland, Spanien und Bulgarien, zuwenden. Wir wollen so untersuchen, ob es eine Rolle spielt, woher eine Migrant:in kommt. Die Länder wurden ausgewählt, um verschiedene Mitgliedstaatsgruppen der Europäischen Union abzudecken. Deutschland stellt dabei ein westeuropäisches Nachbarland der Schweiz dar, Spanien ein älteres südeuropäisches Mitgliedsland und Bulgarien einen noch recht jungen osteuropäischen Mitgliedsstaat.

Abbildung 4: Wahrnehmung der Balance zwischen migrantischen Beiträgen und den von ihnen erhaltenen sozialstaatlichen Leistungen.

Erhalten Einwanderer:innen in die Schweiz insgesamt mehr als sie leisten oder leisten sie mehr als sie erhalten?



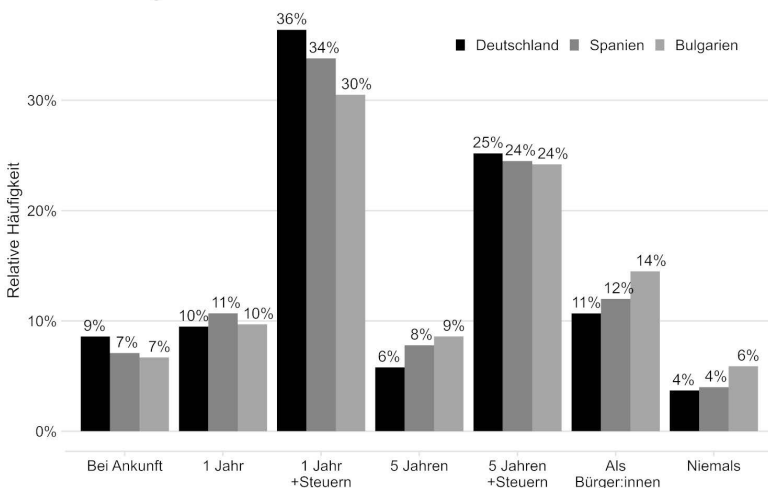
Die Frage und möglichen Antworten waren ähnlich wie bei der Frage zum Zugang für Migrant:innen zu Sozialleistungen im Allgemeinen. Wir haben jedoch zwei Antwortoptionen hinzugefügt: »5 Jahre in der Schweiz leben« und »5 Jahre in der Schweiz leben und Steuern zahlen«. Wie in Abbildung 5 zu sehen ist, machen Befragte im Großen und Ganzen keine entscheidenden Unterschiede zwischen Migrant:innen der drei verschiedenen Herkunftsländer. Allerdings ist eine leichte Tendenz einer nach Herkunftsländern geordneten Präferenz zu erkennen, gerade was die weniger anspruchsvollen Bedingungen von Befragten für den Zugang von Migrant:innen zu Sozialhilfe betrifft. Deutschen Migrant:innen wird hier schneller der Zugang gewährt als spanischen oder bulgarischen.

Aus Tabelle 3 ergibt sich ein differenzierteres Bild im Hinblick auf die Variationsbreite der Einstellungen in verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Ältere Menschen sowie die Befragten, die sich selbst politisch rechts einordnen, sind eher für einen späteren Zugang zu Sozialhilfe für Migrant:innen aus allen drei Ländern, also Deutschland, Spanien und Bulgarien. Auf dem Land lebende Befragte, im Vergleich zu denen, die in der Stadt wohnen, favorisieren einen späteren Zugang zu Sozialhilfe für Migrant:innen aus Deutschland und Spa-

nien. Gegenüber Migrant:innen aus Bulgarien unterscheiden sich die beiden Gruppen nicht, was bedeutet, dass Befragte (egal wo sie wohnen) möglicherweise ähnliche Ansichten über bulgarische Migrant:innen haben. Befragte mit Universitätsabschluss sind im Allgemeinen offener für einen früheren Zugang von Migrant:innen zur Sozialhilfe als Befragte ohne oder mit ausschließlich obligatorischer Grundausbildung. Dies bezieht sich auch speziell auf bulgarische Migrant:innen, nicht aber auf deutsche oder spanische Migrant:innen. Befragte aus der französischsprachigen Schweiz sind offen für einen schnelleren Zugang zur Sozialhilfe von Migrant:innen aller drei Herkunftsländer als Befragte aus den deutschsprachigen Gebieten.

Abbildung 5: Anspruch auf Sozialhilfeleistungen für Migrant:innen aus Deutschland, Spanien und Bulgarien.

Ab wann sollten Einwanderer:innen aus den folgenden Ländern Anspruch auf Sozialhilfeleistungen haben?



4. Schlussbetrachtung

Basierend auf einer Umfrage aus dem Jahr 2021 haben wir in diesem Buchkapitel eine Momentaufnahme der Einstellungen Schweizer Bürger:innen zu Migration, zu Migrant:innen und zu deren Zugang zu sozialstaatlichen Leis-

tungen präsentiert. Die Befragten sprachen sich in großer Mehrheit dafür aus, dass der Sozialstaat als ein Sicherheitsnetz für Kranke, Alte oder Arbeitssuchende dienen soll. Allerdings soll der Zugang zu diesem Sicherheitsnetz nicht bedingungslos sein: Migrant:innen sollen gemäß der Mehrheit der Befragten für den Zugang zum Sicherheitsnetz mindestens ein Jahr in der Schweiz arbeiten und Steuern zahlen. Dies gilt auch für EU-Migrant:innen z. B. aus Deutschland, Spanien und Bulgarien.

Allgemein stehen die Befragten Migrant:innen positiv gegenüber, aber bei genauerem Hinsehen zeigt sich, dass sich verschiedene Befragtengruppen unterscheiden. Wir sehen in unserer Studie (und auch in der bestehenden Forschung), dass ältere, weniger gebildete, auf dem Land lebende Befragte eher restriktive politische Einstellungen gegenüber Migrant:innen vertreten. Das betrifft insbesondere den Zugang von Migrant:innen zum Sozialstaat. Insgesamt stimmen unsere Ergebnisse mit denen bestehender internationaler Forschung, die sich mit der Einstellung in westlichen Demokratien gegenüber Migrant:innen und deren an Bedingungen geknüpften Zugang zu Sozialleistungen befasst, überein (siehe z. B. Reeskens und van Oorschot 2012; Hainmueller und Hopkins 2014).

Außerdem steht die von uns festgestellte Präferenz für einen bedingten Zugang zu Sozialleistungen von Migrant:innen im Einklang mit der in vorherigen Kapiteln behandelten Unterstützungswürdigkeit (siehe zum Beispiel *Barwick-Gross* in diesem Band). Während wir hier keine Aussagen über die Einstellung gegenüber anderen Bevölkerungsgruppen machen können, scheint die darin beschriebene Hierarchie der Unterstützungswürdigen mit Migrant:innen an letzter Stelle (hinter Pensionierten, Kranken und Menschen mit Beeinträchtigung sowie Arbeitssuchenden) auch hier vorhanden zu sein.⁴ Dass dies der Fall sein könnte, legt auch andere Forschung nahe, die sich mit dem Zugang für Migrant:innen zu staatlicher Unterstützung auseinandersetzt. So haben Studien in der Schweiz zum Beispiel festgestellt, dass in den Augen der Schweizer Bevölkerung gemeinschaftliche Hilfe auch während Krisenzeiten nicht bedingungslos ist (Knotz u. a. 2021; Gandenberger u. a. 2022).

Allerdings ist das schweizerische Sicherheitsnetz, wie oben beschrieben, auch für Schweizer:innen selbst nicht bedingungslos zugänglich. Da in der Schweiz der Eigenverantwortung der Bürger:innen eine große Bedeutung beigemessen wird, ist der Zugang zu den solidarischen Elementen des Sozialstaates z. B. an die Bedingung der lückenlosen Beitragszahlungen oder an Rück-

4 Mehr dazu siehe unter anderem van Oorschot (2006; 2008).

zahlungen geknüpft. Zugleich ist die Angst vor Missbrauch von Sozialleistungen groß (siehe dazu *Pärli* in diesem Band). Das gilt besonders für den Missbrauch durch Migrant:innen, aber auch durch Einheimische. Damit erklärt sich auch die im Bundesgesetz festgehaltene Möglichkeit der Sozialversicherungen, bei begründetem Verdacht auf Missbrauch Observationen von Versicherten durchzuführen.

Unsere Ergebnisse können zwar nur als Momentaufnahme verstanden werden, doch geben sie einen wichtigen Einblick in die Einstellungen der schweizerischen Bevölkerung. Gerade im Kontext von direkter Demokratie und Volksabstimmungen ist es wichtig, diese zu verstehen, denn direkte Demokratie hat einen Einfluss auf Meinungen und Einstellungen, wenn auch nur bis zu einem gewissen Punkt (Jung und Tavits 2021). Trotz alledem können Bürger:innen die politische Agenda beeinflussen, indem sie die Werkzeuge der direkten Demokratie nutzen, z.B. Initiativen (Linder und Mueller 2021). Außerdem erlauben uns die hier vorgestellten Einstellungen, die Ergebnisse der anderen Kapitel in diesem Band, insbesondere diesem Teil zur Schweiz, welche sich mit der Praxis in verschiedenen sozialstaatlichen Diensten befassen oder die speziellen Erfahrungen bestimmter Migrant:innengruppen beleuchten, in den Kontext der allgemeinen Einstellungen in der Schweiz wohnender Personen einzuordnen.

Weiterführende Literatur

Bonoli, Giuliano, und Flavia Fossati. 2023. »Social Policy.« In *The Oxford Handbook of Swiss Politics*, hg. v. Patrick Emmenegger u.a., Kap. 37. Oxford: Oxford University Press.

Crepaz, Marcus, Hg. 2022. *Handbook on Migration and Welfare*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Literaturverzeichnis

Afonso, Alexandre. 2014. »How to Please Voters without Alienating Friends? Parties, Organised Interests and Advocacy Coalitions in Swiss Immigration Policy.« *Comparative European Politics* 12 (6): 568–583.

Arrighi, Jean-Thomas. 2016. »Dataset on Migration Referendums and Initiatives in Switzerland.« NCCR – *on the move*.

- Bertozzi, Fabio, und Giuliano Bonoli. 2003. »Fédéralisme et protection sociale en Suisse: entre immobilisme et innovation.« *Sociétés contemporaines* 51 (3): 13–34.
- Borrelli, Lisa Marie, Stefanie Kurt, Christin Achermann und Luca Pfrirter. 2021. »(Un)Conditional Welfare? Tensions Between Welfare Rights and Migration Control in Swiss Case Law.« *Swiss Journal of Sociology* 47 (1): 93–114.
- Bundesamt für Statistik. 2022. *Bevölkerung nach Migrationsstatus*. Zugriff am 30. August 2025. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/nach-migrationsstatuts.html>.
- Cappelen, Cornelius, und Yvette Peters. 2018. »Diversity and Welfare State Legitimacy in Europe: The Challenge of Intra-EU Migration.« *Journal of European Public Policy* 25 (9): 1336–1356.
- Careja, Romana, und Eloisa Harris. 2022. »Thirty Years of Welfare Chauvinism Research: Findings and Challenges.« *Journal of European Social Policy* 32 (2): 212–224.
- Chueri, Juliana. 2022. »An Emerging Populist Welfare Paradigm? How Populist Radical Right-Wing Parties Are Reshaping the Welfare State.« *Scandinavian Political Studies*, 17. Mai 2022.
- D'Amato, Gianni. 2022. »Immigration and Integration in Switzerland: Shifting Evolutions in a Multicultural Republic.« In *Controlling Immigration: A Comparative Perspective*, 4. Aufl., hg. v. James Frank Hollifield, Philip L. Martin, Pia M. Orrenius und François Héran Haen. Stanford: Stanford University Press.
- FDP. 2019. »Programme révisé et validé au Congrès du 19 juin 2019.« PLR.Les Libéraux-Radicaux Vaud, 19. Juni 2019. Zugriff am 30. August 2025. https://www.plr-vd.ch/fileadmin/groups/72/PDF/Programme_PLR_VD_2019/Programme2019.pdf.
- Gabriel, Rainer. 2015. »Inequalities within Progress: Social Stratification and the Life Course among the Elderly Population in Switzerland 1979–2011.« Universität Genf.
- Gago, Angie. 2021. »All of the Same Type? The Use of Fears of 'Welfare Tourism' to Limit the Access of EU Migrants to Social Benefits in the UK and Germany.« In *Social Policy Review*, Bd. 33, hg. v. Marco Pomati, Andy Jolly und James Rees. Bristol: Policy Press.
- Gago, Angie, Juliana Chueri und Mia K. Gandenberger. 2023. »Do Voters Follow Elite Cues on EU Migrants' Access to Social Rights? The Case of Switzerland.« *University of Lausanne Working Paper*. Lausanne: University of Lausanne.

- Gandenberger, Mia K., Carlo M. Knotz, Flavia Fossati und Giuliano Bonoli. 2022. »Conditional Solidarity: Attitudes Towards Support for Others During the 2020 COVID-19 Pandemic.« *Journal of Social Policy*, 3. Februar 2022: 1–19.
- Hainmueller, Jens, und Daniel J. Hopkins. 2014. »Public Attitudes Toward Immigration.« *Annual Review of Political Science* 17 (1): 225–249.
- Jung, Jae-Hee, und Margit Tavits. 2021. »Do Referendum Results Change Norm Perceptions and Personal Opinions?« *Electoral Studies* 71 (Juni): 102307.
- Knotz, Carlo, Mia Katharina Gandenberger, Flavia Fossati und Giuliano Bonoli. 2021. »Public Attitudes toward Pandemic Triage: Evidence from Conjoint Survey Experiments in Switzerland.« *Social Science & Medicine* 285 (September): 114238.
- Kriesi, Hanspeter, und Alexander H. Trechsel. 2008. »Social Policy: The Swiss Welfare State.« In *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linder, Wolf, und Sean Mueller. 2021. *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. Cham: Springer International Publishing.
- Madero-Cabib, Ignacio, und Anette Eva Fasang. 2016. »Gendered Work–Family Life Courses and Financial Well-Being in Retirement.« *Advances in Life Course Research* 27: 43–60.
- Manatschal, Anita, und Carolin Rapp. 2015. »Welche Schweizer wählen die SVP und warum? Die SVP-Wählerschaft im Wandel.« In *Wahlen und Wählerschaft in der Schweiz*, Bd. 3, hg. v. Markus Freitag, Adrian Vatter und Kathrin Ackermann. Zürich: NZZ Libro.
- Oesch, Daniel. 2008. »Stratifying Welfare States: Class Differences in Pension Coverage in Britain, Germany, Sweden and Switzerland.« *Swiss Journal of Sociology* 34 (3): 533–554.
- Oorschot, Wim van. 2006. »Making the Difference in Social Europe: Deservingness Perceptions among Citizens of European Welfare States.« *Journal of European Social Policy* 16 (1): 23–42.
- Oorschot, Wim van. 2008. »Solidarity Towards Immigrants in European Welfare States.« *International Journal of Social Welfare* 17 (1): 3–14.
- Piguat, Etienne. 2006. »Economy versus the People? Swiss Immigration Policy between Economic Demand, Xenophobia and International Constraint.« In *Dialogues on Migration Policy*, hg. v. Marco Giugni und Florence Passy. Lanham: Lexington Books.
- Reeskens, Tim, und Wim van Oorschot. 2012. »Disentangling the 'New Liberal Dilemma': On the Relation between General Welfare Redistribution Pref-

erences and Welfare Chauvinism.« *International Journal of Comparative Sociology* 53 (2): 120–139.

Robitzsch, Alexander. 2020. »Why Ordinal Variables Can (Almost) Always Be Treated as Continuous Variables: Clarifying Assumptions of Robust Continuous and Ordinal Factor Analysis Estimation Methods.« *Frontiers in Education* 5 (Oktober): 589965.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. 2019. »Sozialhilfe: Unterstützung von Personen aus dem EU/EFTA-Raum.« Zugriff am 30. August 2025. https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/Recht_und_Beratung/Merkblaetter/2019_MB-EU-EFTA.pdf.

Schlussbemerkungen

Schlussbemerkungen

Lisa Marie Borrelli, Stefanie Kurt, Nora Ratzmann

Der vorliegende Sammelband beleuchtet drei verschiedene Länderkontexte an der Schnittstelle von Sozialpolitik und Migrationskontrolle. Die einzelnen Beiträge veranschaulichen anhand von empirischen Forschungsergebnissen länderspezifische Praktiken interner Migrationskontrolle. Die Ausführungen verdeutlichen Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Deutschland, Österreich und der Schweiz, welche nachfolgend kurz aufgegriffen werden.

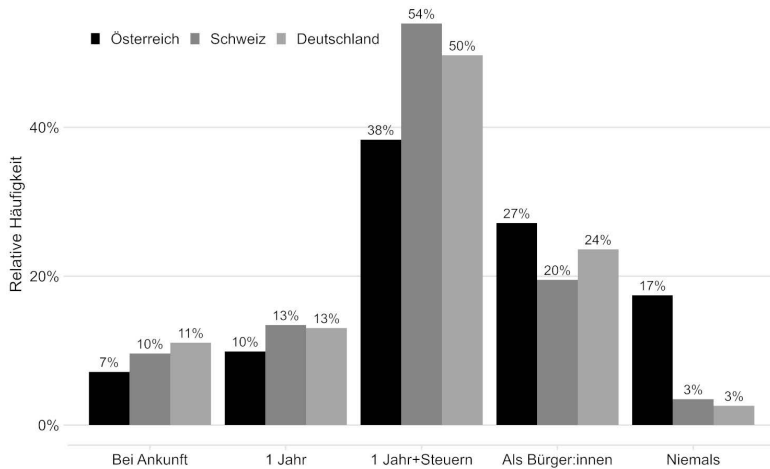
Aus historischer Sicht zeigt sich, dass alle drei Nationalstaaten sich von einem Auswander:innen- zu einem Einwander:innenstaat transformiert haben, teils auch trotz und gegen größeren, politischen Widerstand. Die sogenannten Gastarbeiter:innen prägten und prägen dabei bis heute die Gesellschaften Deutschlands, Österreichs und der Schweiz. In allen drei Länderkontexten wurden Gastarbeiter:innen Zugänge zum Arbeitsmarkt und den Sozialversicherungen gewährt. Sie erhielten die Möglichkeit des Nachzuges der eigenen Familie und/oder einer Verfestigung des regulären Aufenthalts. Diese rechtlichen Zugeständnisse entwickelten sich nur zögerlich und teilweise erst nach erheblichem politischem Druck – sowohl von Seiten der Herkunftsstaaten als auch der zugewanderten Personen selbst und/oder aufgrund von Entscheidungen von den jeweiligen zuständigen Gerichten (siehe *Atzmüller und Knecht* sowie *Pärli* in diesem Band).

Bis heute wirken diese Entwicklungen fort, auch sichtbar in Form von sozialpolitischen Ausschlüssen, mit dem Effekt und Ziel der Kontrolle von Migration. Derzeitige Formen der Verknüpfung von Sozialpolitik und Migrationskontrolle zeigen sich in verschiedenen Aspekten. Dazu zählen beispielsweise rechtliche Ausschlüsse zur Grundsicherung für bestimmte migrantische Gruppen oder ein restriktiver administrativer Zugang, der teilweise mit hohen Hürden versehen ist (siehe *Barwick-Gross, Ratzmann, Reiß und Bruzelius, Scheibelhofer, Holzinger und Draxl* in diesem Band). Diese Verknüpfung setzt sich fort über spezifische Voraussetzungen für den Leistungsbezug (siehe *Homberger*

und *Güntner* in diesem Band) und endet schließlich mit dem möglichen – mitunter widersprüchlichen – Verlust des regulären Aufenthalts im Falle der Inanspruchnahme von Sozialleistungen (siehe *Ataç*, sowie *Kurt und Borrelli* in diesem Band). Wie die Beiträge anschaulich verdeutlichen, unterliegt Migration daher einer umfassenden Kontrolle durch die betreffenden Nationalstaaten, angefangen bei der Einreise über den gesamten Aufenthaltszeitraum bis hin zur Ausreise und teilweise sogar mit Wirkung darüber hinaus.

Grafik 1: Einstellungen gegenüber dem Sozialleistungsbezug von Migrant:innen

Ab wann sollten Einwanderer:innen Anspruch auf Sozialleistungen haben?



Quelle: European Social Survey European Research Infrastructure (ESS ERIC) 2023.

Insgesamt unterstreicht der Sammelband, wie stark gesellschaftlich und politisch die Eingrenzung der Migration durch die Verknüpfung mit der landesspezifischen und auch im europäischen Rechtsrahmen geregelten Sozialpolitik aufgeladen ist (siehe u.a. *Goebel* sowie *Gandenberger* und *Taylor* in diesem Band). Derzeitige Daten (siehe Grafik 1 zur Einstellung der Wohnbevölkerung gegenüber Migrant:innen) zeigen dementsprechend, dass Umfrageteilnehmende in allen drei Ländern den Zugang zu Sozialleistungen mehrheitlich an Vorausleistungen knüpfen, vornehmlich vorhergehende Erwerbsteilnahme am lokalen Arbeitsmarkt und mindestens einjährige Zahlung von Steuern, während bedingungslose, umfassende Unterstützungsleistun-

gen deutlich weniger Zustimmung finden (siehe auch Reeskens und van Oorschoot 2012; Hainmueller und Hopkins 2014; Heath und Richards 2019).

Insbesondere zeigt sich in allen drei Ländern, dass politisch rechtsstehende, aber auch bürgerliche oder konservative Parteien wiederholt strengere Zugangsvoraussetzungen und Einschränkungen für ausländische Staatsangehörige fordern, sodass diese sozialpolitisch anders als die eigenen Staatsangehörigen zu behandeln sind (dazu Kurt und Borrelli 2024). Diese Form der Grenzziehung legt den Grundstein einer Verschränkung von Sozial- und Migrationspolitik, wie sie sich in den in diesem Sammelband beschriebenen Praktiken in den jeweiligen Ländern widerspiegelt.

Der Wandel von wohlfahrtsstaatlicher Unterstützung (*welfarism*) hin zu einer neoliberalen Politik, welche durch ihre Aktivierungslogik einzelne Individuen für ihre Lage und Situation verantwortlich macht und diese in der Pflicht sieht, selbstständig ihren Lebensunterhalt zu erwirtschaften (*workfarism*), scheint ebenso ein gemeinsamer Nenner zu sein (Anderson 2024; Peck 2001; Riedner und Hess 2024). Der Fokus auf Arbeit oder, anders formuliert, die staatliche Vorstellung, dass es einer zumindest minimalen Erwerbstätigkeit zur Einkommenssicherung bedarf, an welche sich Migrant:innen anzupassen haben, scheint in allen drei Ländern zentral, um entsprechende wohlfahrtsstaatliche Unterstützung zu erhalten (siehe als Beispiel die Beiträge von Heindlmaier, sowie Riedner ebenso wie Grafik 1 in diesem Band).

Die verschiedenen Beiträge dieses Sammelbandes zeigen jedoch auch Unterschiede zwischen den drei Länderkontexten auf. Die Kapitel zu Deutschland richten den Blick insbesondere auf Migrationskontrollpraktiken, welche EU-Bürger:innen, und dabei vornehmlich jene aus Mitgliedstaaten nach der EU-Osterweiterung 2004, betreffen. Im Fokus stehen hier administrative Praktiken und innere Grenzkontrollen im Rahmen der Sozialpolitik. Während Deutschland und Österreich sich mehrheitlich auf die Migrationskontrolle von EU-Bürger:innen konzentrieren, ist diese in der Schweiz geringer vorhanden. Dies hängt unter anderem mit den geschlossenen bilateralen Verträgen, hinsichtlich der Personenfreizügigkeit, zwischen den EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz zusammen, da diese eine Diskriminierung von Arbeitnehmer:innen, insbesondere zum Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt, rein rechtlich verbieten. Die Schweiz kann nur begrenzt die Zuwanderung aus der EU in die Schweiz steuern, auch wenn dies politisch immer wieder gefordert wird und zu Spannungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz führt. Der Fokus der Schweiz liegt daher insbesondere auf der

Migrationskontrolle von Drittstaatsangehörigen und Geflüchteten, denn dort besteht ein größerer sozialpolitischer Handlungsspielraum.

Schließlich verweisen die Kapitel auf Einschränkungen, welche die Rechte von Migrant:innen mit verschiedensten Aufenthaltsstatus zum Beispiel durch Meldepflichten in diversen Bereichen beschneiden. Besonders deutlich wird dies in den Bereichen Gesundheit und Bildung. So müssen Krankenhäuser gegebenenfalls Krankendaten weitergeben und unterstützen so polizeiliche Maßnahmen, wie beispielsweise die zwangsweise Rückkehr. Auch öffentliche Schulen geben Informationen zu der Integration (oder dem Mangel) von ausländischen Kindern an Migrationsbehörden weiter. Ebenso unterliegen andere Sozialversicherungsträger, die staatliche Hilfen auszahlen, Meldepflichten, welche auf professioneller Ebene Fragen der Berufsethik aufkommen lassen. Insgesamt scheint eine Auslagerung der Migrationskontrolle an dritte Akteur:innen, seien es andere staatliche Institutionen, Nichtregierungsorganisationen oder private Akteur:innen, eine Ausweitung von Kontrolle gegenüber einer heterogenen Bevölkerungsgruppe zu ermöglichen, welche ohnehin mit diversen Prekaritäten zu kämpfen hat. Darüber hinaus werden finanzielle und materielle Hilfen des Staates besonders für Migrant:innen gekürzt (siehe Beiträge *Studer* sowie *Kurt und Borrelli*, aber auch *Borrelli* u. a. 2021). Die daraus entstehende weitere Verarmung und Prekariisierung dieser Personen schafft keine strukturellen Verbesserungen, sondern sendet das Signal der Abschreckung. Der damit einhergehende Rückgang von Solidaritätsbestrebungen durch sozialstaatliche oder wohlfahrtsstaatliche Unterstützung für Migrant:innen wird hierbei von weiteren politischen Maßnahmen begleitet. So folgt neben den internen Ausgrenzungen, welche die Kapitel in den drei Länderkontexten aufzeigen, auch eine externe Grenzziehung, etwa durch aktuelle Debatten und Praktiken der Asylauslagerung (siehe Beiträge *Ataç*, sowie *Pärl*). Verantwortungen durch europäische Staaten werden so weiter ausgelagert, was nahezu immer Menschenrechtsverletzungen mit sich bringt. Die Beiträge verdeutlichen somit eine restriktivere Logik, welche immer größere und diversere Personengruppen ohne Staatsbürgerschaft betrifft.

Die Verknüpfung von Sozialpolitik und Migrationskontrolle wird auch in Zukunft ein gesellschaftlich, politisch und sozial zentrales Thema dieser drei Nationalstaaten sowie anderer Länder innerhalb und außerhalb des europäischen Kontextes sein. In ihrer Vielfalt der Analyseformen, welche die Beiträge nutzen, verstetigen sich bestimmte Beobachtungen. Diese zeigen politische Tendenzen auf, die aktuell nicht nur im europäischen Raum an Momentum

erhalten, sondern auch global (siehe Bendixsen und Eriksen 2024 für Norwegen; oder Hägerbäck und Norocel 2024 für Schweden). Die Kapitel unterstreichen politische Tendenzen einer restriktiven Sozialpolitik, die als Instrument der Migrationskontrolle nutzbar gemacht wird, sowie eines Trends, Mechanismen der Migrationskontrolle in andere Politikfeldern (wie z. B. der Sozialhilfe) zu verlagern.

Angesichts der aktuellen Lage und der vielfältigen und vielschichtigen Krisen ist die Besinnung auf nachhaltige und solidarische Lösungen an der Schnittstelle von Migrationskontrolle und Sozialpolitik notwendig. Mögliche Lösungsansätze, welche von wenigen Beiträgen thematisiert werden, zielen auf die kostengünstige Entschärfung prekärer Situationen von betroffenen ausländischen Personen, wobei häufig der Nationalstaat sich nicht immer dieser Verantwortung stellt, sondern private Akteur:innen diese Aufgaben übernehmen müssen (siehe Beitrag Studer). Solche Praktiken sind nicht nachhaltig gedacht, sondern greifen nur punktuell, ergänzend und parallel zur staatlichen Sozialpolitik ein, ohne der prekären Gesamtsituation von Migrant:innen Rechnung zu tragen. Die Verknüpfung von Migrationskontrolle und Sozialpolitik ist und bleibt daher komplex und vielschichtig und wird uns auch in Zukunft beschäftigen.

Literaturverzeichnis

- Anderson, Bridget. 2024. »Blurred Boundaries: Fantasy Citizenship, the Worker Citizen and Mobility Controls.« *Journal of Ethnic and Migration Studies* 50 (11): 2767–2781.
- Bendixsen, Synnøve, und Thomas Hylland Eriksen. 2024. »The Neoliberal Welfare State and Its Discontents: Slow Violence against Irregular Migrants in Norway.« *Journal of Ethnic and Migration Studies* 0 (0): 1–20.
- Borrelli, Lisa Marie, Stefanie Kurt, Christin Achermann und Luca Pfirter. 2021. »(Un)Conditional Welfare? Tensions Between Welfare Rights and Migration Control in Swiss Case Law.« *Swiss Journal of Sociology* 47 (1): 73–94.
- European Social Survey European Research Infrastructure (ESS ERIC). 2023. »ESS8 – Integrated File, Edition 2.3.« Sikt – Norwegian Agency for Shared Services in Education and Research.
- Hägerbäck, Felicia, und Ov Cristian Norocel. 2024. »Migration and Welfare: Differential Grievabilities in the Swedish Right-Wing Continuum.« *Nordic Journal of Migration Research* 14 (2): 1.

- Hainmueller, Jens, und Daniel J. Hopkins. 2014. »Public Attitudes Toward Immigration.« *Annual Review of Political Science* 17 (1): 225–249.
- Heath, Anthony, und Lindsay Richards. 2019. *How Do Europeans Differ in Their Attitudes to Immigration? Findings from the European Social Survey 2002/03 – 2016/17*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD).
- Kurt, Stefanie, und Lisa Borrelli. 2024. »Rechtsbürgerliche Politik und ihr Einfluss auf die sozialpolitische Gesetzgebung in der Schweiz: Drei illustrative Beispiele.« *Widersprüche: Rechte Sozialpolitik in Europa* 174: 65–77.
- Peck, Jamie. 2001. *Workfare States*. New York: Guilford Press.
- Reeskens, Tim, und Wim van Oorschot. 2012. »Disentangling the ›New Liberal Dilemma‹: On the Relation Between General Welfare Redistribution Preferences and Welfare Chauvinism.« *International Journal of Comparative Sociology* 53 (2): 120–139.
- Riedner, Lisa, und Sabine Hess. 2024. »Mapping New Colour Lines: Border Studies within a Workfare State.« *Journal of Ethnic and Migration Studies* 50 (11): 2707–2728.

Begriffserklärungen

Die vorliegende Übersicht erläutert zentrale und länderspezifische Begriffe und Konzepte an der Schnittstelle von Sozial- und Migrationspolitik. Das Glossar ist gemeinsam durch das Autor:innen-Kollektiv erarbeitet und verfasst worden, sodass einzelne Autor:innen unterschiedliche fachliche Akzente bei einzelnen Begriffserklärungen setzen konnten. Wir erheben keinen Anspruch auf eine abschließende Aufzählung, sondern erläutern hier Begriffe, die wir unmittelbar für die Lektüre des vorliegenden Sammelbands als relevant erachten. Sie sollen der Leser:innenschaft einen Einstieg und eine kurze Klärung ihrer Verständlichkeit liefern.

Ausländeramt (auch Fremdenpolizei/Migrationsamt) Je nach Länderkontext werden die Behörden, welche für die Entscheidung über Einreise, Aufenthalt oder Ausreise von ausländischen Personen zuständig sind, Ausländerbehörde, Ausländeramt, Fremdenpolizei oder auch Migrationsamt genannt. Die Begriffe können auch regional innerhalb eines Landes unterschiedlich sein. Die einzelnen Kapitel nutzen unterschiedliche Begriffe und halten sich entweder an die offizielle Bezeichnung des jeweiligen Länderkontextes oder nutzen einen allgemeinen Begriff.

In Deutschland ist der Begriff Ausländerbehörde am gängigsten. In einigen Bundesländern wurde auch der Begriff Landesamt für Einwanderung (in Berlin seit 2022) eingeführt, um eine sogenannte »Willkommenskultur« zu unterstreichen.

In Österreich sind die Begriffe Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl und Fremdenpolizei geläufig. In der Vollziehung werden die zuständigen Ämter regional meist unterschiedlich genannt.

In der Schweiz ist der Begriff Migrationsamt üblich, teilweise nutzt man jedoch auch den Begriff »Fremdenpolizei« (z.B. für die Stadt Bern), welcher in sich bereits mögliches Diskussionsmaterial ergibt.

Deservingness (auch Würdigkeit) *Deservingness* (englisch) wird mit Würdigkeit übersetzt. Das Konzept der *deservingness*/Würdigkeit wird meist im Zusammenhang mit dem Erhalt von Asyl oder dem Zugang zu sozialen Leistungen verwendet und bezeichnet den Prozess, in dem bestimmte Menschen im gesellschaftlichen und politischen Diskurs als (un)würdig konstruiert werden, um beispielsweise Asyl oder Unterstützung des Sozialstaates zu erhalten. Es geht also um die Frage, wer Zugang zu einem Aufenthaltsstatus oder wohlfahrtsstaatlichen Leistungen bekommen soll und unter welchen Umständen. Wer als würdig angesehen wird und wer nicht, beruht meist auf Kategorien wie sozialer Schicht (welche teils mit Armut korreliert), professionellem Status (arbeitend/arbeitssuchend, Art von Arbeit), Race und (rechtlichem) Migrationsstatus.

Duldung (auch vorläufige Aufnahme) Die Duldung (bzw. »Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung«) wird im deutschen Migrationsrecht in den §§ 60a–60d AufenthG geregelt. Eine Duldung wird i.d.R. dann erteilt, wenn ein Asylantrag abgelehnt oder nicht verlängert wurde, die zwangsweise Durchsetzung der Ausreisepflicht aber nicht vollzogen wird. Das bedeutet, dass Gründe vorliegen, warum die Ausreise nicht durchgesetzt werden kann. Dazu zählen u.a. fehlende Ausreisepapiere, das Absolvieren einer Ausbildung oder medizinisch begründete Ausreisehindernisse.

Der Status der Duldung ist in Österreich im Einzelfall möglich, wenn aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen eine Abschiebung nicht möglich ist, der internationale Schutz (Asyl, subsidiärer Schutz) jedoch aberkannt wurde.

In der Schweiz ist die Duldung ähnlich einer vorläufigen Aufnahme. Eine vorläufige Aufnahme ist eine Ersatzmaßnahme, wenn ein Asylgesuch abgelehnt wurde, aber der Vollzug der Ausweisung sich als unzulässig (Verstoß gegen Völkerrecht), unzumutbar (konkrete Gefährdung der ausländischen Person) oder unmöglich (vollzugstechnische Gründe) erwiesen hat. Die vorläufige Aufnahme kann für 12 Monate verfügt werden und vom Aufenthaltskanton um jeweils 12 Monate verlängert werden. Vorläufig Aufgenommene sind schweizweit zur Erwerbstätigkeit berechtigt.

Föderalismus Föderalismus ist ein politisches Ordnungsprinzip, dem zufolge staatliche Aufgaben zwischen dem Gesamtstaat und ihm unterstellten Einzelstaaten so aufgeteilt werden, dass beide politischen Ebenen für bestimmte Aufgaben selbst zuständig sind.

Deutschland ist ein föderaler Bundesstaat, in welchem sowohl der Bund als auch die 16 Länder über jeweils eigene Kompetenzen verfügen. Die Länder regeln zum Beispiel die Bereiche der Inneren Sicherheit, Schule, Hochschule, Kultur und die Aufgaben der kommunalen Verwaltung.

Im föderalen Bundesstaat Österreich sind Gesetzgebung und Vollziehung auf den Bund und die neun Länder aufgeteilt. Das Bundesverfassungsgesetz legt die jeweiligen Kompetenzen fest. Bei Bereichen, in denen Zuständigkeiten getrennt sind, können Bund und Länder im Rahmen von 15a-Vereinbarungen – genauer gesagt: Bund-Länder-Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG – zusammenarbeiten.

Der Schweizer Föderalismus bedeutet, dass die Staatsmacht unter Bund, Kantonen und Gemeinden aufgeteilt ist. Jede Ebene hat ihre Aufgaben. Die schweizerische Bundesverfassung (BV) regelt, welche Ebene welche Aufgabe wahrnimmt. Die Schweiz hat 26 Kantone, die beispielsweise für den Bereich Schule, die Beziehung Kirche-Staat oder auch für die Kultur zuständig sind.

Grenzen (auch Grenzpraktiken; engl. *bordering*) Als Grenzen werden im alltäglichen Sprachgebrauch zumeist (gedachte) Linien/Abgrenzungen zwischen zwei oder mehreren Ländern bezeichnet. In den Sozial- und Geisteswissenschaften sind Grenzen respektive deren Praktiken auch Prozesse, beispielsweise ein Handeln durch Behörden oder Menschen. Diese Grenzpraktiken, auch als *bordering* auf Englisch bezeichnet, steuern soziale Beziehungen und gesellschaftliche Strukturen. Grenzen respektive Grenzziehung ist folglich auch eine Praktik, welche beispielsweise darüber Aufschluss geben kann, wer Zugang zu Leistungen erhält und wer nicht.

Grundsicherung (auch Grundversorgung/Grundbedarf) In Deutschland erhalten Menschen mit rechtmäßigem Aufenthalt, die erwerbsfähig und arbeitssuchend sind, grundsätzlich Bürgergeld nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) und diejenigen, die nicht erwerbsfähig sind, Sozialhilfe nach dem Zwölften Sozialgesetzbuch (SGB XII). Von beiden Leistungen ausgenommen sind Personen mit einer Aufenthaltsgestattung (während des laufenden Asylverfahrens) und Personen mit einer Duldung (nach abgelehntem Asylantrag). Dieser Personenkreis erhält zunächst reduzierte Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

In Österreich wird eine allgemeine Grundsicherung durch die Sozialhilfe organisiert. Ab 2010 wurde der Begriff »Mindestsicherung« verwendet, der jedoch durch das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz (SH-GG) aus dem Jahre 2019 wie-

der obsolet geworden ist. Die Bundesländer regeln die Sozialhilfe in eigenen Gesetzen – und tragen die Kosten zusammen mit den Gemeinden. Asylsuchende (während des laufenden Asylverfahrens) haben kein Anrecht auf Sozialhilfe, sie erhalten Leistungen nach dem Grundversorgungsgesetz (GVG-B 2005).

In der Schweiz gibt es in der Sozialhilfe (siehe weiterer Eintrag) einen finanziellen Grundbedarf, der die Kosten für den Lebensunterhalt, das Wohnen und die medizinische Grundversorgung enthält. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), ein privatrechtlicher Verein und Fachverband, legt den Grundbedarf nach Haushaltsgröße fest; die Kantone und Gerichte orientieren sich an diesen Vorgaben, welche jedoch nicht rechtlich bindend sind. Sozialhilfe wird kantonal geregelt, ein Gesetz auf nationaler Ebene gibt es nicht. Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Ausländer:innen sowie Schutzbedürftige mit Status S erhalten Asylsozialhilfe.

Jobcenter (sowie Arbeitsagenturen/Arbeitsmarktservice/Regionale Arbeitsvermittlungstellen) Die Jobcenter, koordiniert von der Bundesagentur für Arbeit mit Sitz in Nürnberg, sind eine sozialbehördliche Struktur in Deutschland, die für die Grundsicherung von arbeitsfähigen Aufenthaltsberechtigten nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) zuständig ist. Die Grundsicherung wird auch Arbeitslosengeld 2 oder Bürgergeld (Stand 06/2025) genannt. Ergänzend dazu sind die örtlichen Arbeitsagenturen für die Umsetzung des Arbeitslosengeldes 1 (nach mindestens einjähriger Einzahlung in die Arbeitslosenversicherung) zuständig. Beide, Jobcenter und Arbeitsagenturen, sind für die (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt zuständig.

In Österreich ist das Arbeitsmarktservice (AMS) die zentrale arbeitsmarktpolitische Institution. Es ist für Vermittlung, Beratung, Qualifizierung und finanzielle Unterstützung (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe) bzw. Förderung von Arbeitslosen und Unternehmen zuständig. Das AMS ist in Bundesgeschäfts-, 9 Landesgeschäfts-, 98 Regionalgeschäftsstellen und 6 Zweigstellen gegliedert. Darüber hinaus gibt es 72 Berufsinfozentren (BIZ). Die Regionalstellen sind mit der Umsetzung der genannten Aufgaben des AMS betraut.

In der Schweiz sind dafür die regionalen Arbeitsvermittlungstellen (RAV) zuständig, solange jemand auch Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung hat und nicht »ausgesteuert« ist (ausgesteuert meint, dass der Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung endet, bevor der Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt erfolgen konnte). Sobald eine Person ausgesteuert ist, ist dann in aller Regel die Sozialhilfe für die Arbeitsvermittlung/Arbeitsintegration von Arbeitsfähigen zuständig.

gen zuständig, die sonst keine Mittel für die Sicherung des eigenen Lebensunterhalts haben (auch wenn es kantonale Ausnahmen gibt).

Migrationskontrolle, intern/extern, direkt/indirekt Migrationskontrolle bezeichnet die Regulierung von Ein- und Auswanderung in ein nationalstaatlich begrenztes Territorium, ebenso wie die Steuerung von Migrationsbewegungen innerhalb dieser Landesgrenzen. Dies kann während der Einreise erfolgen (extern) oder aber nach Einreise im Inland (intern).

Direkte Migrationskontrolle: Direkte Einbindung sozialer Dienstleister:innen in migrationssteuernde Bestrebungen, wie z.B. gesetzliche Meldepflicht von Migrant:innen mit prekärem rechtlichem Aufenthaltsstatus bei Sozialleistungsbezug.

Indirekte Migrationskontrolle: Eingeschränkte oder fehlende Zugänge zu sozialen Unterstützungsleistungen, wie der sozialen und medizinischen Grundversorgung, für bestimmte (marginalisierte) migrantische Gruppen, sodass sie einen menschenwürdigen Aufenthalt im Zielland beschränken oder gar unmöglich gestalten.

Migrationsrecht (auch Ausländerrecht und Asylrecht) Das Migrationsrecht wird in Deutschland »Ausländerrecht« genannt und umfasst zahlreiche Gesetze. Zentral sind das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und das Asylgesetz (AsylG). Gleichzeitig enthalten auch nicht spezifisch auf Migration ausgerichtete Gesetze Regeln für nicht-deutsche Staatsangehörige – etwa die Sozialgesetzbücher (SGB). Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig. Die Ausstellung und Verlängerung von Ausweispapieren, Entscheidungen über Anträge auf Beschäftigungserlaubnis oder die Erteilung eines Aufenthaltstitels u.v.m. obliegen den kommunalen Verwaltungen (Ausländerbehörden). Teilweise werden asylrechtliche Entscheidungsprozesse auch auf Zwischenebenen verschoben. So sind derzeit beispielsweise in Bayern sogenannte Zentrale Ausländerbehörden (ZAB) auf Ebene der Regierungsbezirke angesiedelt und zuständig für Geflüchtete mit einer Duldung.

Das Migrations- bzw. Fremdenrecht in Österreich – das Niederlassungs- und Aufenthaltsrecht (NAG), das Fremdenpolizeigesetz (FPG) und das Asylgesetz (AsylG) – regelt die Einreise, den Aufenthalt sowie die Ausreise von ausländischen Personen. Das dem Bundesinnenministerium nachgeordnete Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA), mit Zentrale in Wien und Regionaldirektionen in jedem Bundesland, ist zuständig für den Vollzug

des Asylgesetzes sowie Teile des Fremdenpolizeigesetzes, darunter aufenthaltsbeendende Maßnahmen, Abschiebungen und Duldungen. Für u.a. die Anmeldebescheinigung für EU-Bürger:innen nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz ist die jeweilige Bezirkshauptmannschaft bzw. Magistrat, Abteilung Fremdenrecht, zuständig. Anträge auf Staatsbürger:innenschaft werden von den jeweiligen Landesregierungen bearbeitet und entschieden.

Das Migrationsrecht in der Schweiz umfasst die gesetzlichen Grundlagen, welche die Einreise, den Aufenthalt und die Ausreise von ausländischen Personen regeln. Darunter fallen auf Bundesebene das Ausländerinnen-, Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG), die Freizügigkeitsabkommen mit der Europäischen Union, das Asylgesetz (AsylG) und das Bürgerrechtsgesetz (BüG) sowie die entsprechenden Verordnungen. Grundsätzlich ist der Bund im Bereich der Ein- und Ausreise, des Aufenthalts und der Niederlassung sowie für die Gewährung von Asyl von ausländischen Personen zuständig (Art. 121 Bundesverfassung, BV). Bei der Einbürgerung erlässt der Bund lediglich Mindestvorschriften (Art. 38 BV). Die Kompetenz der Umsetzung respektive die Anwendung der ausländer:innen(integrations)- und einbürgerungsrechtlichen Grundlagen liegen bei den 26 Kantonen.

Ordnungspolitik Im Kontext Migration wird der Begriff in Deutschland in zweifacher Weise verwendet. Zum einen dient er als analytischer Begriff, um Asyl- und Migrationspolitiken zu beschreiben. Zum anderen gebrauchen ihn politische (an neoliberalen Doktrinen orientierte) Akteur:innen zur positiven Beschreibung restriktiver migrationspolitischer Maßnahmen. Dabei wird er gerne um den Begriff »Humanität« ergänzt. So wird etwa mit dem Slogan »Humanität und Ordnung« suggeriert, dass es gleichzeitig integrative wie restriktive Maßnahmen bräuchte.

Der Begriff »Ordnungspolitik« wird ebenso im Zusammenhang mit Migration und anderen sozialen Phänomenen wie Wohnungslosigkeit verwendet, um eine politische Agenda zu charakterisieren, die drastische juristische und polizeiliche Maßnahmen zur Kontrolle, Abwehr, Verdrängung oder Kontrolle von Gruppen fordert oder anwendet. So lässt sich Ordnungspolitik auch als Übersetzung von »Law-and-Order-Politics« verstehen.

In Österreich und in der Schweiz ist das Wort in diesem Zusammenhang nicht gebräuchlich.

Sans-Papiers (auch »Illegale«, »Personen mit illegalem Aufenthalt«) In Politik und Verwaltung ist der Begriff in Deutschland nicht gebräuchlich. Dort wird eher von »Illegalen«, im wissenschaftlichen Jargon von »Illegalisierten« gesprochen.

Der Begriff ist in Österreich eher nicht gebräuchlich. Die Statistik Austria verwendet beispielsweise den Begriff »Personen mit illegalem Aufenthalt«. Initiativen zur Unterstützung von papierlosen Personen, wie etwa undok.at, sprechen von undokumentiert Arbeitenden.

Sans-Papiers (französisch) wird als »Ohne-Papiere« übersetzt. Unter diesem Begriff werden Personen zusammengefasst, die mit der Absicht des längeren Verbleibs, aber ohne gültigen Aufenthaltsstatus in der Schweiz leben.

Schengen-Raum (auch Schengener Staaten/Schengenzone) Der Schengen-Raum ist eine Gemeinschaft von Staaten, unter denen im Regelfall keine systematischen Personengrenzkontrollen stattfinden. Zollkontrollen sind weiterhin möglich. Der Schengen-Raum umfasst die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (mit Ausnahmen), Island, Norwegen, Schweiz und Liechtenstein.

Sozialhilfe In Deutschland erhalten bedürftige Personen nach Bedarfsprüfung der Sozialämter Sozialhilfeleistungen (SGB XII). Diese Personen werden als nicht in der Lage gesehen, ihren Lebensunterhalt selbstständig und aus eigener Kraft oder durch Hilfe von Dritten wie Angehörigen zu bestreiten, und haben keinen Anspruch auf Leistungen anderer Sozialversicherungsträger. Ist eine Person jedoch mindestens 3 Stunden pro Tag arbeitsfähig und hat das Rentenalter noch nicht erreicht, hat sie keinen Anspruch auf Sozialhilfe, sondern auf Grundsicherung/Bürgergeld (SGB II).

Die Sozialhilfe/Mindestsicherung ist das letzte Netz der sozialen Sicherung in Österreich. Sozialhilfe fällt in die Kompetenz der Bundesländer. Allerdings wurden 2010 in einer 15a-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern (zwischenzeitlich unter dem Begriff »Mindestsicherung«) bundesweit einheitliche Standards z.B. bezüglich Leistungsuntergrenzen eingeführt, welche schließlich ausliefen. Seit 2019 ist das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz – ein Bundesgesetz – in Kraft, welches gewisse Standards festlegt, den Bundesländern aber Spielräume für ihre jeweiligen Sozialhilfegesetze gewährt. Für die Inanspruchnahme gelten gewisse Voraussetzungen, z.B. dass der Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln finanziert werden kann und das Vermögen aufgebraucht ist. Außerdem gibt es einen Anspruch auf die Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung nur dann, wenn Personen bereits mehr als fünf Jahre rechtmäßig in Österreich gelebt haben. Erwerbsfähige Personen

müssen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und müssen sich daher beim AMS melden. Für ausländische Personen gelten weitere Bedingungen. Beispielsweise haben subsidiär Schutzberechtigte nur in wenigen Bundesländern Anspruch auf Sozialhilfe, in den meisten Ländern dagegen nur Anspruch auf die geringere Grundversorgung.

Die Sozialhilfe ist das letzte Netz der sozialen Sicherung in der Schweiz. Eine Person kann Sozialhilfe beantragen, wenn sie/er keine Arbeit mehr findet oder das Einkommen aus Arbeit zu gering ist, um den Lebensunterhalt zu decken, alles Vermögen aufgebraucht ist und keine Sozialversicherung zuständig ist. Die Sozialhilfe ist kantonale geregelt. Die Zuständigkeit und der Vollzug der Sozialhilfe ist je nach Kanton und Gemeinde unterschiedlich organisiert (siehe Föderalismus). Der nationale Fachverband für Sozialhilfe ist die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Die Mitglieder sind alle Kantone, viele Gemeinden, verschiedene Bundesämter und private Organisationen des Sozialwesens. Die SKOS veröffentlicht Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (siehe Grundsicherung/Grundbedarf).

Street-level bureaucrats/frontline worker Sogenannte *street-level bureaucrats* sind Personen, welche für die öffentliche Verwaltung tätig sind (z.B. Lehrer:innen, Sozialarbeitende, Polizei etc.) und in einem direkten Kontakt mit der Bevölkerung stehen (geprägt durch Michael Lipsky 1980). Sie sind für die praktische Umsetzung von Politik und Recht zuständig. Der Begriff des *frontline worker* ist noch breiter gefasst und kann auch Personen in Nichtregierungsorganisationen umfassen, welche zum Beispiel staatliche Mandate pflegen oder aber auch Arbeit mit der Bevölkerung im Allgemeinen leisten (z.B. Sozialarbeitende in privaten Organisationen).

Überbrückungsleistungen/Nothilfe Überbrückungsleistungen bezeichnen eine auf Zeit befristete Hilfeleistung in Deutschland zur temporären Sicherung des Existenzminimums nach § 23 Abs. 3 SGB XII für jene Personen ohne Anspruch auf Sozialhilfe (SGB XII) oder Grundsicherung (SGB II), als eine minimale soziale Unterstützung für einen Monat – vornehmlich bis zur Ausreise.

Es gibt in Österreich keine spezifischen gesetzlichen Leistungen, die greifen, wenn die Leistungen von Sozialhilfe und Grundsicherung nicht beansprucht werden können (Notstandshilfe ist eine Leistung für längerfristig Arbeitslose).

In der Schweiz ist dies mit der Nothilfe vergleichbar. Die Nothilfe umfasst einen nicht einschränkenden Minimalanspruch auf Nahrung, Kleidung und

Unterkunft. Nothilfeberechtigte Personen haben bis zur Ausreise Zugang zu allen medizinischen Pflichtleistungen des Krankenversicherungsgesetzes. Die Kantone sind für die Bemessung und Ausrichtung der Nothilfe zuständig, wobei dies in Form von Sachleistungen erfolgen sollte. In erster Linie erhalten Personen, welche aus verschiedenen Gründen nicht in der Schweiz bleiben dürfen, wie einem negativen Asylentscheid und einer damit verbundenen Ausreisepflicht, Nothilfe.

Übermittlungs-/Meldepflicht Durch die in § 87 Aufenthaltsgesetz festgeschriebene Übermittlungspflicht sind die meisten öffentlichen Stellen in Deutschland verpflichtet, die Ausländerbehörde zu informieren, wenn sie im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben Kenntnis davon erlangen, dass Personen über keinen gültigen Aufenthaltstitel verfügen. Verpflichtend ist dies nicht nur für Polizei und Ordnungsbehörden, sondern auch für Sozialämter.

Verständigungs- bzw. Mitwirkungspflichten öffentlicher Stellen sind in § 105 und § 106 des österreichischen Fremdenpolizeigesetzes geregelt. Sie betreffen Meldungen illegaler Handlungen von ausländischen Staatsbürger:innen an die jeweiligen Landespolizeidirektionen. Dies betrifft jedoch ebenso den Erwerb der Staatsbürger:innenschaft, Namensänderungen, Adaptionen bzw. die Ausstellung von Führerscheinen. Zusätzlich regelt § 106, dass Stellen, die rechtmäßig über Daten verfügen, wie etwa Behörden des Bundes, der Länder und Gemeinden, die Geschäftsstellen des Arbeitsmarktservice sowie die Träger der Sozialversicherung, ermächtigt sind bzw. gegebenenfalls verpflichtet werden können, diese Daten den Landespolizeidirektionen, dem Bundesminister für Inneres und den Vertretungsbehörden zu übermitteln.

In der Schweiz besteht eine gesetzliche Meldepflicht verschiedener Behörden, unter anderem Sozialdienste, gegenüber dem Migrationsamt. Dieser festgelegte Datenaustausch ist in Art. 97 AIG geregelt.

Vorübergehender Schutz/Status S Erstmals mit der Aufnahme der ukrainischen Geflüchteten hat die Europäische Union die »Massenzustrom-Richtlinie« aus dem Jahr 2001 aktiviert. Betroffene erhalten in Deutschland eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 Abs. 1 AufenthG sowie einen unmittelbaren Zugang zum Arbeitsmarkt. Eine wichtige Besonderheit dieses Schutzstatus ist, dass kein Asylverfahren durchlaufen werden muss, der Schutzstatus jedoch nur temporär ist und nach jetzigem Stand im Frühjahr 2026 ausläuft.

Auch in Österreich verfügen Geflüchtete aus der Ukraine über ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht (auch »temporärer Schutz«), welches in der Ver-

triebenen-Verordnung geregelt ist. Sie erhalten einen »Ausweis für Vertriebene« und haben damit Zugang zum Arbeitsmarkt.

Die Schweiz hat im Zuge der zahlreichen geflüchteten Menschen aus der Ukraine erstmalig den Schutzstatus S aktiviert. Der Schutzstatus S (Ausweis S) ist auf höchstens ein Jahr befristet, aber verlängerbar. Sie dürfen ohne Reisebewilligung ins Ausland reisen und in die Schweiz zurückkehren und einer (un)selbstständigen Erwerbstätigkeit nachgehen.

Wegweisung (auch Ausweisung/Abschiebung/Rückführung) Generell ist zwischen dem ausländerrechtlichen Entscheid, der den Aufenthalt einer ausländischen Person auf einem Staatsgebiet beendet (Beendigung/Entzug des Aufenthalts), und dem Entscheid, dass die betroffene Person dann das Staatsgebiet tatsächlich verlassen muss, zu unterscheiden. Zudem kann die Ausreise aus dem Staatsgebiet »freiwillig«/selbstständig erfolgen oder mit (polizeilichem) Zwang durchgesetzt werden. Je nach Situation und Länderkontext werden verschiedene Begrifflichkeiten gebraucht.

Die Beendigung des Aufenthalts von ausreisepflichtigen Personen wird in Deutschland Abschiebung oder Rückführung genannt. Die Ausländerbehörden sind dafür zuständig.

In Österreich ist eine Ausweisung eine bescheidmäßige aufenthaltsbeendende Maßnahme, bei der das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl – bei EWR-Bürger:innen, Schweizer:innen oder begünstigten Drittstaatsangehörigen – feststellt, dass sich die Person nicht mehr rechtmäßig in Österreich aufhalten darf (bei weiteren Drittstaatsangehörigen handelt es sich um eine Rückkehrentscheidung). Als Abschiebung wird eine »erzwungene Ausreise« von Personen verstanden, die keine Aufenthaltsberechtigung haben. In diesem Kontext wird auch von »Außerlandesbringung« oder »Rückführung« gesprochen. Zur »Sicherstellung der Ausreise« werden unter bestimmten Voraussetzungen Menschen in Schubhaft genommen.

In der Schweiz wird von einer Wegweisung gesprochen, wenn eine ausländische Person sich rechtlich nicht mehr auf dem Staatsgebiet aufhalten darf. Es erfolgte bereits der ausländerrechtliche Entzug des Aufenthalts und auch der Entscheid der Wegweisung der betroffenen Person aus der Schweiz. Die betroffene Person muss folglich die Schweiz innerhalb einer bestimmten Frist verlassen, und dies kann, falls notwendig, mit polizeilichen Zwangsmaßnahmen durchgesetzt werden (Ausweisung respektive Vollzug der Wegweisung oder auch Ausschaffung genannt).

Übersicht Autor:innen

Adrienne Homberger, MA, Institut für Raumplanung, Forschungsbereich Soziologie, TU Wien; adrienne.homberger@tuwien.ac.at

Alban Knecht, Prof. Dr., Department Humanwissenschaften, Bereich Soziale Arbeit, Bertha von Suttner Privatuniversität St. Pölten; alban.knecht@suttner-uni.at

Alyssa M. Taylor, Dr., Fakultät für Sozialwissenschaft, Universität Mannheim; alyssa.taylor@uni-mannheim.de

Anita Heindlmaier, Dr., Institut für Soziologie, Universität Wien; anita.heindlmaier@univie.ac.at

Anna-Katharina Draxl, Mag., MA, Institut für Soziologie, Universität Wien; anna-katharina.draxl@univie.ac.at

Cecilia Bruzelius, Prof. Dr., Universität Tübingen; cecilia.bruzelius@uni-tuebingen.de

Clara Holzinger, Dr., Institut für Soziologie, Universität Wien; clara.holzinger@univie.ac.at

Christine Barwick-Gross, Dr., Humboldt-Universität zu Berlin; barwicch@hu-berlin.de

Elisabeth Scheibelhofer, Prof. Dr., Institut für Soziologie, Universität Wien; elisabeth.scheibelhofer@univie.ac.at

Ilker Ataç, Prof. Dr., FB Sozialwesen, Hochschule Fulda; ilker.atac@sw.hs-fulda.de

Jonathan Alexander Pärli, Dr., Bereichsassistent Geschichte der Moderne, Departement Geschichte, Universität Basel; jonathan.paerli@unibas.ch

Lea Giulia Reiß, Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen; lea.reiss@uni-tuebingen.de

Lisa Marie Borrelli, Prof. Dr., HES-SO Valais-Wallis Hochschule und Höhere Fachschule für Soziale Arbeit; lisa.borrelli@hevs.ch

Lisa Riedner, Prof:in Dr:in, Institut für Kulturanthropologie und Europäische Ethnologie, Universität Graz; lisa.riedner@uni-graz.at

Maren Kirchhoff, Dr., Fachgebiet Globale Politische Ökonomie der Arbeit unter Berücksichtigung der Geschlechterverhältnisse, Universität Kassel; kirchhoff@uni-kassel.de

Melanie Studer, Dr. iur., Rechtsanwältin, Dozentin und Projektleiterin, Hochschule Luzern – Soziale Arbeit; melanie.studer@hslu.ch

Mia K. Gandenberger, Dr., Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien, Universität Neuchâtel; mia.gandenberger@unine.ch

Nora Ratzmann, Dr., Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung Berlin; ratzmann@dezim-institut.de

Roland Atzmüller, Assoz. Prof. Dr., Institut für Soziologie, Johannes-Kepler-Universität Linz; roland.atzmueller@jku.at

Sarah Alexandra Hensen, Gesundheitsamt Frankfurt

Simon Goebel, Prof. Dr., Professur für Soziale Arbeit und Diversität, Technische Hochschule Augsburg; simon.goebel@tha.de

Simon Güntner, Prof. Dr., Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg; simon.guentner@haw-hamburg.de

Stefanie Kurt, Prof. Dr. iur, HES-SO Valais-Wallis, Hochschule und Höhere
Fachschule für Soziale Arbeit; stefanie.kurt@hevs.ch

