

# Sozialhilfebezug als Risiko

Soziale Arbeit an der Schnittstelle zwischen Existenzsicherung,  
Integration und Aufenthaltsrecht

Masterarbeit

Master in Sozialer Arbeit, Bern | Luzern | St. Gallen

Vorgelegt von: Julia Hohl  
Studienbeginn Herbstsemester 2017

Fachbegleitung: Prof. Dr. Peter A. Schmid

Ort, Datum: Zürich, 13. Januar 2021

Originaldokument gespeichert auf LARA – Lucerne Open Access Repository and Archive der Zentral- und Hochschulbibliothek Luzern



Dieses Werk ist unter einem  
Creative Commons Namensnennung-Keine kommerzielle Nutzung-Keine Bearbeitung 3.0 Schweiz Lizenzvertrag  
lizenziert.

Um die Lizenz anzuschauen, gehen Sie bitte zu <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/ch/>  
Oder schicken Sie einen Brief an Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California  
95105, USA.

#### Urheberrechtlicher Hinweis

Dieses Dokument steht unter einer Lizenz der Creative Commons Namensnennung-Keine kommerzielle  
Nutzung-Keine Bearbeitung 3.0 Schweiz <http://creativecommons.org/>

Sie dürfen:



**Teilen** — das Material in jedwedem Format oder Medium vervielfältigen und weiterverbreiten  
Zu den folgenden Bedingungen:



**Namensnennung** — Sie müssen angemessene Urheber- und Rechteangaben machen, einen Link zur  
Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden. Diese Angaben dürfen in jeder  
angemessenen Art und Weise gemacht werden, allerdings nicht so, dass der Eindruck entsteht, der Lizenzgeber  
unterstütze gerade Sie oder Ihre Nutzung besonders.



**Nicht kommerziell** — Sie dürfen das Material nicht für kommerzielle Zwecke nutzen.



**Keine Bearbeitungen** — Wenn Sie das Material remixen, verändern oder darauf anderweitig direkt  
aufbauen dürfen Sie die bearbeitete Fassung des Materials nicht verbreiten.  
Im Falle einer Verbreitung müssen Sie anderen die Lizenzbedingungen, unter welche dieses Werk fällt,  
mitteilen.

Jede der vorgenannten Bedingungen kann aufgehoben werden, sofern Sie die Einwilligung des Rechteinhabers  
dazu erhalten.

Diese Lizenz lässt die Urheberpersönlichkeitsrechte nach Schweizer Recht unberührt.

Eine ausführliche Fassung des Lizenzvertrags befindet sich unter <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/ch/legalcode.de>

## **Abstract**

Migrations-, integrations- und sozialpolitische Bestimmungen haben sich seit der Einführung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) im Jahr 2008 zusehends verschärkt. Die im revidierten Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) definierten Integrationskriterien legen die finanzielle Autonomie respektive die Sozialhilfeunabhängigkeit als eine zentrale Voraussetzung für die Erteilung und Verlängerung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung für Ausländer\*innen aus Drittstaaten fest.

Die vorliegende Masterarbeit fragt nach den Auswirkungen, die das gesetzlich verankerte Integrationsverständnis auf die sozialarbeiterische Praxis hat und wie sich das Integrationsverständnis des AIG mit dem Integrationsauftrag der Sozialhilfe vereinbaren lässt. Empirisch basiert die Arbeit auf fünf Expert\*inneninterviews mit Vertreter\*innen von Schlüsselinstitutionen der betroffenen Handlungsfelder. Die Auswertung der Interviews mittels qualitativer Inhaltsanalyse hat Widersprüche in der Anwendung von ausländerrechtlichen Massnahmen bei Sozialhilfebezug erkennbar gemacht. Diese zeigen sich insbesondere in den unterschiedlichen Integrationsanforderungen und -bemühungen zwischen Sozialdiensten und Migrationsbehörden. Die rechtliche Koppelung von Existenzsicherung und Aufenthaltsregelung sowie die strenge Anwendung ausländerrechtlicher Sanktionen führt zu einer Verschiebung von Problemlagen, die mit dem Integrationsauftrag der Sozialhilfe teilweise kollidiert. Im Extremfall verzichten armutsgefährdete Ausländer\*innen auf Sozialhilfeleistungen, was den Ausschluss aus dem System sozialer Sicherung bedingt und Integration im Sinne einer gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe behindert. Für Sozialarbeitende, die auf öffentlichen Sozialdiensten für die Ausrichtung der Sozialhilfe und die soziale sowie berufliche Integration ihrer Klient\*innen verantwortlich sind, führen die gesetzlichen Verschärfungen im AIG zu Verunsicherungen, während ihnen im Prozess der Aufenthaltsregelung gleichzeitig eine wichtige Rolle zukommt.

## Inhaltsverzeichnis

Abstract.....	III
Inhaltsverzeichnis.....	IV
1 Einführung.....	1
1.1 Ausgangslage und Problemstellung .....	2
1.2 Erkenntnisinteresse und Fragestellung .....	4
1.3 Aufbau der Arbeit.....	6
2 Grundlagen zur Existenzsicherung und Aufenthaltsregelung in der Schweiz.....	7
2.1 Migrations- und Integrationspolitik: Rechtliche Rahmenbedingungen und Ziele .....	7
2.1.1 Das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG).....	8
2.1.2 Integrationsförderung durch Bund und Kantone.....	12
2.2 Sozialhilfe in der Schweiz.....	13
2.2.1 Ziele und Grundprinzipien der Sozialhilfe.....	14
2.2.2 Exkurs: Sozialhilfe für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich.....	16
2.3 Ausländerrechtliche Praxis der Kantone bei Sozialhilfebezug .....	16
3 Theoretische und empirische Bezüge.....	19
3.1 Soziale Arbeit im aktivierenden Sozialstaat.....	19
3.1.1 Vom versorgenden zum aktivierenden Sozialstaat .....	20
3.1.2 Funktionsbestimmung Sozialer Arbeit im aktivierenden Sozialstaat .....	21
3.1.3 Soziale Arbeit im Kontext von „Fördern und Fordern“ .....	24
3.2 Integration zwischen Inklusion und Exklusion .....	26
3.2.1 Politischer und gesellschaftlicher Integrationsdiskurs im Migrationskontext ....	26
3.2.2 Prekäre Integration und Nichtbezug von Sozialhilfe.....	28
3.3 Institutionelles Integrationsverständnis im Kontext von „Fördern und Fordern“ .....	31
3.3.1 Sozialhilfe: Integration als Auftrag und Ziel .....	31
3.3.2 Ausländer- und Integrationsgesetz: Integration als Pflicht .....	34
3.4 Zwischenfazit: Integration als Kontroll- und Steuerungsinstrument.....	35

4	Methodisches Vorgehen .....	37
4.1	Datenerhebung .....	37
4.1.1	Expert*inneninterviews .....	37
4.1.2	Fallauswahl und Fallbeschreibung .....	38
4.1.3	Vorbereitung und Durchführung der Interviews .....	42
4.2	Datenauswertung .....	43
4.2.1	Transkription .....	43
4.2.2	Qualitative Inhaltsanalyse .....	43
5	Darstellung der Ergebnisse .....	46
5.1	Kurze Fallzusammenfassungen .....	46
5.2	Kategorienbasierte Auswertung .....	47
5.2.1	Umsetzung des Ausländer- und Integrationsgesetzes in der Praxis .....	48
5.2.2	Schnittstellen im sozialen Sicherungs- und Justizsystem .....	53
5.2.3	Rahmenbedingungen und Anforderungen der Integration .....	55
5.2.4	Auswirkungen auf Betroffene .....	57
5.2.5	Auswirkungen und Herausforderungen für die Soziale Arbeit .....	61
5.2.6	Handlungsbedarf und Lösungswege .....	63
5.3	Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse .....	66
6	Diskussion der Ergebnisse im Kontext von Theorie und Forschungsstand .....	69
7	Handlungsempfehlungen für die Soziale Arbeit und Sozialpolitik .....	74
8	Schlussfolgerungen und Ausblick .....	78
	Literaturverzeichnis .....	81
	Abkürzungsverzeichnis .....	89
	Selbständigkeitserklärung .....	90

# 1 Einführung

Was für viele in der Schweiz lebende Menschen schon lange Realität ist, wurde im Frühling 2020 plötzlich sichtbar: Armut ist für einen nicht unbeachtlichen Teil der Bevölkerung eine akute Bedrohung. Viele Menschen leben am Existenzminimum. Und viele von ihnen verfügen nicht über einen Schweizer Pass. Während bereits vor der Corona-Krise 660'000 Menschen unter der Armutsgrenze lebten (BFS, 2020), verschärfen die unvorhersehbaren Auswirkungen der Pandemie die Armutssituation in der Schweiz weiter. Für einige Menschen ist das Erwerbseinkommen von einem Tag auf den anderen weggefallen, worauf sie in eine unverschuldete Notlage geraten sind. In grossen Städten wie Genf und Zürich standen regelmässig hunderte Menschen für Essenspakete an. Verschiedene Medien haben in diesem Zusammenhang auf die Problematik hingewiesen, dass legal in der Schweiz lebende Ausländer\*innen aus Angst vor aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen auf staatliche Hilfe, namentlich auf wirtschaftliche Sozialhilfe, verzichten (z.B. Antonio Fumagalli 2020; Stefan Hotz 2020; Philippe Reichen, 2020).

Die Befürchtungen der Menschen, die in Genf oder Zürich stundenlang für ein Essenspaket anstanden, sind nicht unbegründet. Dahinter steckt eine komplexe Verschränkung von migrations- sowie integrationspolitischen Massnahmen und der Sozialhilfe, die sich in den letzten zwei Jahren akzentuiert hat. So wurde im Januar 2020 in einer Botschaft des Bundesrats angekündigt, dass er die Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige einschränken will (EJPD, 2020). Nur ein Jahr zuvor ist das revidierte Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) in Kraft getreten, das die Ein- und Ausreise sowie den Aufenthalt in der Schweiz regelt. Darin festgehalten sind Integrationskriterien, deren Erfüllung Voraussetzung für den Aufenthalt in der Schweiz ist. Massgebend ist insbesondere die finanzielle Autonomie respektive Sozialhilfeunabhängigkeit.

Wie der Name des Ausländer- und Integrationsgesetzes bereits andeutet, belohnt das Gesetz eine als gelungen angesehene Integration, während eine „mangelhafte“ Integrationsleistung sanktioniert wird. Integration wird von einem gesellschaftlichen Prozess auf einen messbaren und individuellen Zustand reduziert, zugespitzt ausgedrückt werden Ausländer\*innen aus Drittstaaten Integrationsdefizite attestiert. Zugleich wurde in der Sozialhilfe spätestens mit der Einführung von Integrationspauschalen und Einkommensfreibeträgen ab 2005 die Integration unter dem Motto von „Fördern und Fordern“ stärker gewichtet. Die Sozialhilfe soll dadurch einen Beitrag zur sozialen und wirtschaftlichen Integration einer Person leisten.

Diese Beobachtungen werfen einige Fragen auf hinsichtlich der Beziehung zwischen Migrations-, Integrations- und Sozialpolitik: Inwiefern widersprechen die Integrationskriterien des AIG dem Integrationsauftrag in der Sozialhilfe? Welches Verständnis von Integration steckt hinter den gesetzlichen Regelungen im AIG und in der Sozialhilfe? Welche Folgen haben die Integrationsanforderungen und Sanktionsmöglichkeiten im AIG für armutsgefährdete Ausländer\*innen? Und nicht zuletzt: Was

bedeutet das für die sozialarbeiterische Praxis auf öffentlichen Sozialdiensten an der Schnittstelle zwischen Existenzsicherung, Integration und Aufenthaltsregelung?

## 1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Migrations- und integrationspolitische Bestimmungen und Zielsetzungen haben sich seit der Einführung des „Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer“ (AuG) im Jahr 2008 zusehends verschärkt. Mit der letzten Revision des AuG im Januar 2019 wurde „Integration“ zu einem zentralen Bestandteil der gesetzlichen Regelung der Ein- und Ausreise, des Aufenthalts und des Familiennachzugs von Ausländer\*innen in der Schweiz. Dieser Entwicklung folgend heisst das Gesetz neu „Ausländer- und Integrationsgesetz“ (AIG). Für die Beurteilung der Integration werden im AIG vier Integrationskriterien definiert, die für die Erteilung, die Verlängerung oder den Widerruf von Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligungen von Ausländer\*innen<sup>1</sup> aus Drittstaaten<sup>2</sup> massgebend sind. Neben den kaum messbaren Kriterien „Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ und „Respektierung der Werte der Bundesverfassung“ sowie der Betonung der „Sprachkompetenzen“ als eigenes Kriterium, wird mit der „Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung“ (Art. 58a AIG) die finanzielle Unabhängigkeit zu einem Integrationskriterium und damit zur Voraussetzung für einen (besseren) Aufenthaltsstatus in der Schweiz. In der Folge kann der Bezug von Sozialhilfe zu aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen bis hin zu einem Verlust der Bewilligung und einer Wegweisung aus der Schweiz führen.

Die eingangs erwähnten, unvorhersehbaren und unmittelbaren Auswirkungen der Corona-Krise haben auf die Armutssituation in der Schweiz aufmerksam und Lücken im Sozialwesen sichtbar gemacht. Eine aktuelle Befragungsstudie der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) zu den Auswirkungen der Corona-Krise auf Sozialdienste und die von ihnen unterstützten Menschen (David Lätsch, Stefan Eberitzsch & Ida Ofelia Brink, 2020) sowie eine Stellungnahme der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) zu den rechtlichen Verschärfungen gegenüber sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen bestätigen die Erfahrungen von Sozialarbeitenden, dass Ausländer\*innen generell (SKOS 2020) und speziell auch im Zusammenhang mit der Corona-Krise (Lätsch et al., 2020) bewusst keine Sozialhilfe beziehen, weil sie befürchten, ihren Aufenthaltsstatus zu gefährden. Diese Feststellung erfordert eine genauere Betrachtung der Zusammenhänge zwischen Sozialhilfebezug, Herkunft, Erwerbsarmut und Armuts(gefährdungs)quoten.

Eine Reihe von Auftragsforschungen haben sich in den vergangenen Jahren mit dem Sozialhilfebezug von Ausländer\*innen aus Drittstaaten und der ausländerrechtlichen Praxis der Kantone beim Bezug von Sozialhilfe durch ebendiese befasst (BASS, 2018; Ecoplan, 2018; Anita Manatschal,

---

<sup>1</sup> Für die vorliegende Arbeit werden zentrale Begriffe aus der Rechtsetzung und dem öffentlichen Diskurs übernommen.

<sup>2</sup> Alle Staaten, die nicht zur Europäischen Union und/oder dem Schengen-Raum gehören.

2015; SEM, 2019b; Nicole Wichman et al. 2011). Sie zeigen, dass Personen aus Drittstaaten überdurchschnittlich häufig auf den Bezug von Sozialhilfe angewiesen sind. Von rund 345'000 Personen, die im Jahr 2016 von der Sozialhilfe unterstützt wurden, stammen knapp 60'000 Personen (17%) aus Drittstaaten (BASS, 2018, S. 6). Etwas mehr als ein Viertel der unterstützten Drittstaatsangehörigen gehen einer Erwerbstätigkeit nach. Der Anteil Unterstützungseinheiten mit Erwerbseinkommen (Working Poor) ist unter Drittstaatsangehörigen mit 27 Prozent sodann auch höher als unter den Sozialhilfebeziehenden aus EU-/EFTA-Staaten (24%) und Schweizer\*innen (21%) (BASS, 2018, S. 37).

Dass Personen aus Drittstaaten stärker von Erwerbsarmut und Armutsrisiken betroffen sind, belegt auch die Untersuchung von Eric Crettaz (2018) zu Working Poor in der Schweiz. Die Analyse identifiziert vier Mechanismen, die zu Erwerbsarmut führen: ein geringer Stundenlohn, ein überdurchschnittlicher Bedarf eines Haushalts im Zusammenhang mit dem Vorhandensein von Kindern, ein unterdurchschnittliches Arbeitsvolumen und fehlende oder unzureichende Sozialtransfers (S. 4-11). Die neusten Zahlen zur Einkommensarmut in der Schweiz stammen aus der von CARITAS Schweiz und der Berner Fachhochschule durchgeführten Analyse zur Entwicklung eines Armutsmonitorings (Robert Fluder, Oliver Hümbelin, Larissa Luchsiger & Tina Richard, 2020). Sie bestätigen, dass unzureichende Sozialtransfers Einfluss auf die Armut von erwerbstätigen Personen haben. Je nachdem, ob Bedarfsleistungen wie Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligungen und Sozialhilfe bei der Berechnung berücksichtigt werden oder nicht, sind zwischen 10 und 15 Prozent der Bevölkerung von Armut betroffen. Von Bedeutung ist auch, dass die Armutsquote von quellenbesteuerten Personen deutlich höher ausfällt als bei der übrigen Bevölkerung. Darin sehen die Autor\*innen einen zentralen Hinweis, dass Personen mit befristeten Aufenthaltsbewilligungen überdurchschnittlich stark von Armut betroffen sind (Fluder et al., 2020, S. 68). Neben der Armutsquote hat die Studie berechnet, wie viele Personen von Armut gefährdet sind. Die erweiterte Armutsgefährdungsquote zeigt, dass insgesamt rund 15 Prozent der Bevölkerung in der Schweiz arm oder armutsgefährdet sind und sich in einer prekären finanziellen Situation befinden (Fluder et al., 2020, S. 77-78).

Die referierten Zahlen machen deutlich, dass ein bedeutender Teil der Bevölkerung von Armut betroffen ist. Dabei sind Drittstaatsangehörige ungeachtet dessen, ob sie einer Erwerbsarbeit nachgehen oder nicht, besonders gefährdet und folglich stärker auf staatliche Unterstützung angewiesen. Es ist davon auszugehen, dass die gesetzlichen Verschärfungen im AIG Ausländer\*innen aus Drittstaaten dadurch in eine besonders missliche Lage versetzen, indem zwischen dem Bezug von Sozialhilfe und dem Erhalt der Aufenthaltsbewilligung abgewogen werden muss: Die Sozialhilfe als „letztes Netz“ wird löchrig.

Um die Zugangsbeschränkungen von Migrant\*innen zu sozialen Rechten zu erfassen, geht die vorliegende Arbeit angelehnt an das von Lydia Morris (2002) bezeichnete System der „civic stratification“ von einem System der gradierten Gewährung und Verwehrung von Rechten aus. Dabei werden

die Rechte von Migrant\*innen als in sich stratifiziertes System begriffen, „in dem verschiedene Gruppen von Migranten von unterschiedlichen Entwicklungen betroffen sind, und aufenthaltsrechtliche, sozialrechtliche und sozialstrukturelle Mechanismen der Exklusion zusammen wirken“ (Katrin Mohr, 2005, S. 383). Einerseits werden die sozialen Rechte von Migrant\*innen entlang aufenthaltsrechtlichen Statuszuweisungen differenziert. Andererseits wirkt der Wohlfahrtsstaat durch seine spezifische institutionelle Ausgestaltung, die bestimmte Gruppen privilegiert und andere benachteiligt, als eigenständiges System der Stratifizierung. Aufgrund ihrer häufig marginalen Position auf dem Arbeitsmarkt befinden sich Personen mit Migrationshintergrund gegenüber dem Wohlfahrtsstaat in einer strukturell schwachen Position (Mohr, 2005, S. 385).

Das laufende Forschungsprojekt „Governing Migration and Social Cohesion through Integration Requirements: A Socio-Legal Study on Civic Stratification in Switzerland“ geht der Frage nach, was die Androhung des Widerrufs oder der Nichtverlängerung von Aufenthaltsbewilligungen aufgrund von Sozialhilfebezug über die Regulierung des sozialen Zusammenlebens und Vorstellungen des sozialen Zusammenhalts in der Schweiz aussagt. Erste explorative Ergebnisse weisen auf komplexe Verstrickungen und die Diffusion von Zielsetzungen und Aufgaben der Sozialhilfe einerseits und der Zuwanderungs- und Aufenthaltssteuerung andererseits hin. Es zeigt sich beispielsweise, dass Aufgaben der Migrationskontrollen und Statusüberprüfungen an Sozialdienste ausgelagert werden oder dass Gemeinden versuchen, ihre Sozialhilfekosten durch Massnahmen von Migrationsämtern zu senken (Stefanie Kurt, Christin Achermann, Lisa Borelli & Luca Pfirter, 2020).

Während die Stratifizierung sozialer Rechte von Ausländer\*innen in europäischen Staaten bereits Gegenstand verschiedener Forschungen zur Staatsbürgerschaft und Wohlfahrtsstaaten war (Sara Wallace Goodman 2010; Anna Korteweg, 2017; Kurt et. al, 2020; Mohr 2005; Morris 2002), wurden deren Auswirkungen auf die Profession der Sozialen Arbeit bislang wenig untersucht. Fachpersonen der Sozialen Arbeit sind in ihrer Tätigkeit auf Sozialdiensten, Integrationsfachstellen und im Asylwesen direkt in das Migrationsregime eingebunden und teilweise widersprüchlichen Anforderungen ausgesetzt. So müssen sie sich zum Beispiel überlegen, ob sie die Zuweisung in ein Beschäftigungsprogramm oder in prekäre Jobs unterstützen, um den Aufenthaltsstatus zu schützen, obwohl dies hinsichtlich längerfristigen beruflichen Perspektiven oder Entlohnung problematisch sein mag. Des Weiteren kann es dazu kommen, dass sich Personen mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen von der Sozialhilfe abmelden oder sich erst gar nicht anmelden – selbst dann, wenn sie Working Poor sind und/oder kleine Kinder haben (Eva Mey & Peter Streckeisen, 2020, S. 7-8).

## **1.2 Erkenntnisinteresse und Fragestellung**

Die sozialpolitische Relevanz und die Tragweite der rechtlichen Koppelung von Existenzsicherung, Integration und Aufenthaltsregelung sowohl für armutsgefährdete Personen als auch für die Praxis

der Sozialen Arbeit wurden in der Fachwelt punktuell thematisiert. Insbesondere im Zusammenhang mit der Corona-Krise gewann die Thematik an Aufmerksamkeit. Welche Herausforderungen die benannten Entwicklungen für die sozialarbeiterische Praxis auslösen und was sie im Berufsalltag bedeuten, wurde bis anhin jedoch nur vereinzelt untersucht (vgl. Léa Joanneton & Albulenë Bunjaku Beqiri, 2020). So gibt es beispielsweise bisher kaum Erkenntnisse darüber, wie sich die Rahmenbedingungen für Sozialarbeitende auf öffentlichen Sozialdiensten verändern.

Die vorliegende Masterarbeit setzt an dieser Stelle an und soll einen Beitrag zum Fachdiskurs leisten. Ziel ist es, die Verschränkung von migrations-, integrations- und sozialpolitischen Aufgaben und Zielsetzungen am Beispiel der Aufenthaltsregelung von Personen aus Drittstaaten aufzuzeigen und die konsekutiven Auswirkungen auf die Soziale Arbeit und ihre Klient\*innen zu erfassen. Zu diesem Zweck wurden eine übergeordnete Fragestellung und drei forschungsleitende Fragen formuliert.

*Welche Auswirkungen hat das gesetzlich verankerte Integrationsverständnis für sozialhilfebeziehende Ausländer\*innen aus Drittstaaten und auf die sozialarbeiterische Praxis an der Schnittstelle zwischen Existenzsicherung, Integration und Aufenthaltsregelung?*

- Welches Verständnis von „Integration“ liegt dem Ausländer- und Integrationsgesetz zugrunde und wie lässt sich die gesetzliche Regelung der Integration von Ausländer\*innen vereinbaren mit dem Integrationsauftrag der Sozialhilfe?
- Welche Problemlagen und Herausforderungen entstehen für die sozialarbeiterische Praxis in der Sozialhilfe?
- Welche Handlungsanforderungen ergeben sich daraus für die Soziale Arbeit und die Sozialpolitik?

In einem ersten deskriptiven Teil der Arbeit wird das Integrationsverständnis anhand von Forschungsliteratur diskutiert und in die weitere Analyse einbezogen. Zur Beantwortung der zweiten und dritten Fragestellung wurden fünf qualitative Expert\*inneninterviews mit verschiedenen Akteur\*innen im Bereich der Sozialen Arbeit und Sozialpolitik durchgeführt und ausgewertet.

Ausgangslage der vorliegenden Arbeit ist das Ausländer- und Integrationsgesetz. Als Bundesgesetz bildet das AIG die Rechtsgrundlage für die gesamte Schweiz. Aufgrund des explorativen Zugangs wurde keine örtliche Eingrenzung vorgenommen, obwohl die Kantone in der Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften über einen Handlungsspielraum verfügen. Etwaige Einschränkungen werden an den entsprechenden Stellen thematisiert und reflektiert.

In der öffentlichen Debatte, in der Politik und im wissenschaftlichen Diskurs existieren unterschiedliche, teilweise kontroverse Begriffe und Konzepte von „Integration“. Als Fachbegriff findet „Integration“ in verschiedenen Disziplinen wie Pädagogik, Politikwissenschaft und Soziologie Verwendung und wird je nach Kontext als Prozess, als Funktion oder als Zustand verstanden (Süleyman Gögercin, 2018, S. 173-175). Eine besondere Bedeutung erhält der Begriff „Integration“ in der

Migrationsdebatte, die auch für die vorliegende Masterarbeit den Rahmen bildet. Die Arbeit untersucht das im AIG verankerte und von den Verwaltungen angewendete Integrationsverständnis. Im Fokus steht daher der politische und gesellschaftliche Integrationsdiskurs. Wo nicht anders definiert, wird „Integration“ übergeordnet als Prozess der Einbindung von Personengruppen in die zentralen gesellschaftlichen Lebensbereiche und Aktivitäten wie Teilnahme und Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Leben einer Gesellschaft verstanden. „Exklusion“ oder „Ausschluss“ bilden die konzeptionellen Gegenstücke zum Begriff der Integration und bezeichnen den Prozess, durch den eine Person oder Gruppe vom Zugang und der Teilhabe an Möglichkeiten, Ressourcen oder Rechten ausgeschlossen wird (SFM, 2019, S. 29).

### **1.3 Aufbau der Arbeit**

Mit Fokus auf den rechtlichen Kontext erläutert das zweite Kapitel die Grundlagen zur Existenzsicherung und der Aufenthaltsregelung in der Schweiz. Diese Kontextualisierung erlaubt es, den Zusammenhang zwischen Migrationspolitik und Sozialhilfe zu verstehen. Im dritten Kapitel wird die Thematik im Diskurs um den aktivierenden Sozialstaat eingebettet. Angelehnt an ein systemtheoretisches Verständnis wird anschliessend unter Bezugnahme auf die Werke von Michael Galuske, Dirk Baecker, Albert Scherr und Michael Bommes versucht, die Funktion Sozialer Arbeit im sozialen Sicherungssystem zu bestimmen. Darauf aufbauend sollen Möglichkeiten und Grenzen der Sozialen Arbeit an der Schnittstelle zwischen Existenzsicherung, Integration und Aufenthaltsregelung hinterfragt werden. Von diesen theoretischen Überlegungen ausgehend wird in einem nächsten Schritt das Integrationsverständnis im Kontext der Existenzsicherung und des Aufenthaltsrechts analysiert und anschliessend ein Zwischenfazit gezogen. Das vierte Kapitel beschreibt das methodische Vorgehen. Nach der Darstellung der Ergebnisse im fünften Kapitel werden diese unter Bezugnahme der theoretischen und sozialwissenschaftlichen Überlegungen im sechsten Kapitel diskutiert. Auf dieser Grundlage leiten sich die Handlungsempfehlungen für die Soziale Arbeit und die Sozialpolitik ab (Kapitel 7).

## **2 Grundlagen zur Existenzsicherung und Aufenthaltsregelung in der Schweiz**

Die historische Entwicklung des schweizerischen Wohlfahrtswesens ist geprägt von vielfältigen Interessen und Visionen der dominierenden sozialstaatlichen, privaten und parastaatlichen Akteur\*innen. Die Zusammenarbeit dieser unterschiedlichen Interessengruppen war stets gekennzeichnet durch die föderalistische Struktur, das Subsidiaritätsprinzip und die Referendumsdemokratie. Zentralstaatliche Lösungen wurden durch diese Besonderheiten erschwert und die verschiedenen Sicherungssysteme in der Schweiz vergleichsweise spät verankert. Unterschiedliche Machtpositionen in den politischen Aushandlungsprozessen führten dazu, dass nicht alle Menschen von den gleichen sozialstaatlichen Leistungen profitieren können. So ist das Schweizer Bürgerrecht bis heute häufig eine Voraussetzung, um überhaupt soziale Ansprüche geltend zu machen (Sonja Matter, 2015, S. 435).

Die nachfolgenden Ausführungen beschreiben die wichtigsten rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen und ermöglichen eine Annäherung an den Forschungsgegenstand. Im Fokus steht die enge Verknüpfung zwischen Sozial- und Migrationspolitik.

### **2.1 Migrations- und Integrationspolitik: Rechtliche Rahmenbedingungen und Ziele**

Die schweizerische Migrationspolitik hat seit der Einführung des Bundesstaates 1848 verschiedene Phasen zwischen Öffnung und Abwehr durchlebt (Marc Spescha, Peter Bolzli, Fanny de Weck & Valerio Priuli, 2020, S. 31). Das Staatssekretariat für Migration definiert drei Ziele für die schweizerische Migrationspolitik: Die Sicherung und Förderung des Wohlstandes durch ausländische Arbeitskräfte und eine gelenkte Zuwanderung, der Schutz von Verfolgten und Geflüchteten sowie Sicherheit für Einheimische und Zugewanderte in der Schweiz (SEM 2019).

Die Zuwanderungsregelung in der Schweiz stützt sich auf ein duales Zulassungssystem. Es wird unterschieden zwischen einer Zulassung basierend auf dem Freizügigkeitsabkommen mit der EU (FZA) sowie der entsprechenden EFTA-Konvention und einer beschränkten Zulassung von Angehörigen der übrigen Drittstaaten, die im AIG geregelt ist (SEM, 2019b, S. 15). Fast 70 Prozent der in der Schweiz lebenden Ausländer\*innen sind EU- oder EFTA-Staatsangehörige. Für sie und ihre Familienangehörigen gilt grundsätzlich das FZA. Das AIG kommt für EU- und EFTA-Angehörige nur dann zur Anwendung, wenn das FZA keine vom AIG abweichende Regelung enthält oder günstiger ist (Spescha et al., 2020, S. 107). Die Masterarbeit fokussiert auf Personen aus Drittstaaten, weshalb im Folgenden näher auf die im AIG festgeschriebenen Bedingungen der Einreise und des Aufenthalts in der Schweiz eingegangen wird.

### **2.1.1 Das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)**

Das „Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration“ (AIG) regelt die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und den Familiennachzug von Ausländer\*innen in der Schweiz. Ein weiterer Bestandteil des Gesetzes ist die Förderung von Integration. Das AIG gilt für Ausländer\*innen, „soweit keine anderen Bestimmungen des Bundesrechts oder von der Schweiz abgeschlossene völkerrechtliche Verträge zur Anwendung kommen“ (Art. 1 AIG).

Das am 1. Januar 2008 in Kraft getretene Gesetz hat „Integration“ erstmals als Ziel der Schweizer Ausländerpolitik festgehalten. Seit dessen Einführung erfuhr es mehrere Revisionen. Mit der letzten Teilrevision, die per 1. Januar 2019 Gültigkeit erlangt, wurden die integrationsrechtlichen Bestimmungen auf Gesetzesstufe akzentuiert. Der Gesetzesrevision gehen eine Reihe von politischen Geschäften zur Anpassung der schweizerischen Integrationspolitik voraus, darunter auch die eidgenössische Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“, über die im Jahr 2014 abgestimmt wurde (Bundesrat, 2013; Bundesrat 2016). Im März 2011 hat der Bundesrat seine Zustimmung zu einem Integrationsplan beschlossen, worauf er am 8. März 2013 dem Parlament eine Botschaft zur Änderung des „Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer“ (AuG) unterbreitete. Im Dezember 2016 wurde die Revision des AuG verabschiedet, die schliesslich im Januar 2019 unter neuem Namen (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) in Kraft trat (Bundesrat, 2013; Spescha et al., 2020, S. 71-72).

#### **Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung**

Im AIG sind verschiedene Zulassungsgründe für einen Aufenthalt in der Schweiz festgehalten. Vorrang haben Ausländer\*innen, die zu Erwerbszwecken einreisen, was die Interessen der Gesamtwirtschaft in den Vordergrund stellt. Für eine Zulassung ausschlaggebend sind die Chancen für eine nachhaltige berufliche, wirtschaftliche und soziale Integration. Weitere Zulassungsgründe können die Vereinigung von Familien oder völkerrechtliche und humanitäre Verpflichtungen sein (Art. 3 AIG).

Die Aufenthaltsbewilligung (B-Ausweis) ist die ordentliche Bewilligung für ausländische Personen, die erstmalig und für einen längerfristigen Aufenthalt von mindestens einem Jahr in die Schweiz einreisen. Während EU-/EFTA-Staatsangehörige den B-Ausweis im Normalfall für fünf Jahre erhalten, wird sie Drittstaatsangehörigen nur für ein Jahr ausgestellt und muss jährlich verlängert werden. Dabei besteht für Drittstaatsangehörige in der Regel kein Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung oder deren Verlängerung, Rechtsansprüche bestehen lediglich im Bereich des Familiennachzuges. Die Bewilligung wird an den Immigrationsgrund und entsprechende gesetzliche Zulassungsvoraussetzungen geknüpft. Sowohl bei EU-/EFTA-Angehörigen als auch bei Drittstaatsangehörigen sind die Bewilligungen an eine Erwerbstätigkeit und/oder die finanzielle Unabhängigkeit gebunden (Spescha et al., 2020, S. 158-167).

Die Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) ist im Gegensatz zur Aufenthaltsbewilligung unbefristet. Sie ist auf eine dauerhafte und gefestigte Anwesenheit von Ausländer\*innen angelegt. Personen mit einem C-Ausweis sind quasi Einheimische ohne Schweizer Pass und ohne Stimm- und Wahlrecht. Eine Niederlassungsbewilligung wird bei Drittstaatsangehörigen erst nach einem Aufenthalt von zehn Jahren erteilt, sofern kein Grund für eine sofortige oder vorzeitige Erteilung vorliegt. Dies ist beispielsweise bei ausländischen Kindern oder Ehegatten von Niedergelassenen oder Schweizer\*innen oder sprachlich besonders gut integrierter Personen der Fall. Es besteht jedoch kein Rechtsanspruch auf einen C-Ausweis, auch wenn das Kriterium des zehnjährigen Aufenthalts erfüllt ist und keine Widerrufsgründe nach AIG (Art. 63) vorliegen. Die Erteilung der Bewilligung liegt im Ermessen des zuständigen Migrationsamtes und orientiert sich an den im AIG festgelegten Integrationskriterien (Spescha et al., 2020, S. 167-173).

Das seit 1. Januar 2018 gültige neue Bürgerrechtsgesetz (BüG) legt die Niederlassungsbewilligung neu als Voraussetzung für die Einbürgerung von Ausländer\*innen fest. Diese Verschärfung trifft Drittstaatsangehörige besonders stark. Ihr ausländerrechtlicher Status ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, überhaupt ein Einbürgerungsgesuch stellen zu können, unabhängig davon, wie lange sie tatsächlich in der Schweiz leben und wie verwurzelt sie sind. Hinzu kommen „materielle Voraussetzungen“, wonach Gesuchsteller\*innen erfolgreich integriert und mit den Schweizer Lebensverhältnissen vertraut sein müssen. Die Anforderungen an die Integration wurden dabei ebenfalls den Integrationskriterien im AIG angepasst (Spescha et al., 2020, S. 71-72; 459-463).

### **Verlust des Anwesenheitsrechts bei Sozialhilfeabhängigkeit**

Das Migrationsrecht kennt verschiedene Gründe, die zum Verlust des Anwesenheitsrechts von Ausländer\*innen führen können. Es werden drei Arten des Rechtsverlusts unterschieden: das Erlöschen, der Widerruf und die Nichtverlängerung der Bewilligung (Spescha et al., 2020, S. 315). Im Folgenden stehen die ausländerrechtlichen Konsequenzen bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit im Fokus.

Das AIG legt fest, dass eine Bewilligung widerrufen oder nicht verlängert werden kann, wenn „die Ausländerin oder der Ausländer (...) oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist“ (Art. 62 Abs.1 Bst. e.). Im Unterschied zur Aufenthaltsbewilligung muss beim Widerruf einer Niederlassungsbewilligung die Sozialhilfeabhängigkeit „dauerhaft und in erheblichem Mass“ bestehen (Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG). Obwohl gemäss AIG (Art. 62) Sozialhilfeabhängigkeit unabhängig ihrer Dauer und Höhe als Widerrufsgrund definiert ist, kann nach der Auffassung des Gesetzgebers nicht jeder Sozialhilfebezug bereits als alleiniger Grund gewertet werden. Ein Widerruf soll erst geprüft werden, wenn der Sozialhilfebezug erheblich ist und als verschuldet oder vorwerfbar erscheint. Laut Gesetz soll also nicht ausländerrechtlich bestraft werden, wer in eine unverschuldete Notlage oder Arbeitslosigkeit gerät. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung sieht den Widerrufsgrund allerdings als erfüllt, wenn die Gefahr einer fortgesetzten Sozialhilfeabhängigkeit

besteht (Spescha, et al., 2020, S. 329-330). Fällt diese Zukunftsprognose ungünstig aus, prüfen die Migrationsbehörden in einem zweiten Schritt die Verhältnismässigkeit eines effektiven Bewilligungsentzugs, wobei die Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen sind (SEM, 2019b). Im Fokus steht dabei die Frage, ob die sozialhilfebeziehende Person ihre Schadensminderungspflicht erfüllt hat. „Liegen Gründe für den Sozialhilfebezug vor, die gemäss AIG 58a Abs. 2 bei der Integrationsbeurteilung keinen Vorwurf rechtfertigen (namentlich gesundheitliche Beeinträchtigungen, Erwerbsarmut und Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben), können sie selbstverständlich auch den Widerruf der Aufenthaltsbewilligung nicht rechtfertigen“ (Spescha, Bolzli, de Weck, & Priuli, 2020, S. 329-330). Spescha et al. stellen allerdings fest, dass in der bisherigen Praxis der Rechtsprechung weniger strenge Anforderungen an den Sozialhilfebezug als Widerrufsgrund gestellt wurden (2020, S. 329-330). Gemäss Spescha et al. kommt es ausserdem häufig vor, dass bei Vorliegen eines Widerrufsgrundes bestehende Aufenthaltsbewilligungen nicht verlängert, anstatt widerrufen werden. Während für beide Massnahmen dieselben Voraussetzungen gelten und beide die Verweigerung des künftigen Anwesenheitsrechts zum Ziel haben, ist eine Nichtverlängerung aus verfahrenstechnischen Gründen einfacher (Spescha et al., 2020, S. 343).

Seit dem 1. Januar 2019 besteht neu auch die Möglichkeit einer Rückstufung der Niederlassungsbewilligung C auf eine Aufenthaltsbewilligung B. Zuvor war der Widerruf einer Niederlassungsbewilligung nach einem ununterbrochenen und ordnungsgemässen Aufenthalt von 15 Jahren ausgeschlossen. Gemäss revidiertem AIG (Art. 63) ist nun eine Rückstufung auf eine Aufenthaltsbewilligung möglich, wenn die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG nicht erfüllt sind (Spescha et al., 2020, S. 333-335). Die Rückstufung wird an Bedingungen für den weiteren Verbleib in der Schweiz gekoppelt. Frühestens nach fünf Jahren kann wieder eine Niederlassungsbewilligung erteilt werden, sofern keine Widerrufsgründe nach Art. 62 oder 63 AIG vorliegen und die Integrationskriterien erfüllt sind (Spescha et al., 2020, S. 72).

Der Widerruf oder die Nichtverlängerung einer Aufenthaltsbewilligung führt zu einer Wegweisung aus der Schweiz. Angesichts der vielfach langen Anwesenheit von Niedergelassenen muss bei Widerruf einer Niederlassungsbewilligungen im Sinne der Verhältnismässigkeit geprüft werden, ob anstelle einer Wegweisung aus der Schweiz eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden kann. Für den Vollzug der Wegweisung sind die kantonalen Migrationsbehörden zuständig. Sie sind im Sinne von Art. 83 AIG verpflichtet zu prüfen, ob eine Wegweisung tatsächlich möglich, zulässig und zumutbar ist. Verlassen Weggewiesene die Schweiz innerhalb der Ausreisefrist nicht, kann die Person gegebenenfalls mit Zwang ausgeschafft werden (Spescha et al., 2020, S. 343-344).

Die im AIG geregelten und vorgängig aufgeführten Rechtsfolgen bei Sozialhilfeabhängigkeit beziehen sich auf Drittstaatsangehörige. Für Bürger\*innen der EU-/EFTA-Staaten sind in Bezug auf die Frage, unter welchen Bedingungen der Aufenthalt in der Schweiz verweigert oder ein bestehendes Aufenthaltsrecht entzogen werden kann, die Regelungen des FZA massgeblich. Hinsichtlich der

Rechtsfolgen von Sozialhilfebezug sind die Auswirkungen je nach zugrundeliegendem Aufenthaltszweck und vorliegendem Aufenthaltsstatus unterschiedlich (Spescha et al., 2020, S. 334-337). Das AIG (Art. 61a) hält hingegen fest, dass die Bewilligung von EU-/EFTA-Staatsangehörigen, die als Arbeitnehmende eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben, erlischt, wenn ihre Erwerbstätigkeit während der ersten Aufenthaltsperiode von einem Jahr unfreiwillig beendet wird. Endet das Arbeitsverhältnis nach dem ersten Aufenthaltsjahr, erlischt die Bewilligung nur dann, wenn keine Arbeitslosigkeit bezogen wird oder sechs Monate nach der Aussteuerung (Art 61a, AIG) (Spescha et al., 2020, S. 319).

## **Integrationskriterien**

Mit der Revision des AIG wurde die gesellschaftliche Bedeutung der Integration unterstrichen, der Begriff „Integration“ wird im AIG indes nicht definiert. Seine Bedeutung lässt sich aber aus dem aufgeführten Ziel erschliessen: „Ziel der Integration ist das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz“ (Art. 4 AIG). Integration, so heisst es im AIG weiter, soll die Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben ermöglichen und setzt gleichwohl den Willen der Ausländer\*innen wie auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraus (Art. 4 AIG). Mit der Gesetzesrevision wurde das bisherige Integrationskapitel des AuG (Art. 53-58) erweitert, Integration als staatliches Anliegen ausdifferenziert und auf Gesetzesebene weiter akzentuiert (Spescha et al. 2019, S. 71). In Art. 58a AIG werden vier Integrationskriterien festgehalten, die von den Migrationsbehörden bei der Beurteilung der Integration berücksichtigt werden:

- a. die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
- b. die Respektierung der Werte der Bundesverfassung
- c. die Sprachkompetenzen
- d. die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung

Die Erfüllung der Integrationskriterien ist Voraussetzung sowohl beim Familiennachzug<sup>3</sup> als auch für die Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen oder die Bewilligung von Statusverbesserungen.

Wie diese Integrationskriterien von den rechtsanwendenden Behörden in der Praxis angewendet werden und von welchem Integrationsverständnis sie ausgehen, ist Thema dieser Arbeit und wird an verschiedenen Stellen aufgegriffen und diskutiert.

---

<sup>3</sup> Die Regelung des Familiennachzuges basiert ebenfalls auf dem dualen System der schweizerischen Einwanderungspolitik. Für Nicht-EU-Bürger\*innen ist der Familiennachzug im AIG geregelt. Je nach Staatsangehörigkeit, aufenthaltsrechtlichem Status und teilweise abhängig vom ausländischen Wohnort der involvierten Personen gelten unterschiedliche Regelungen (Spescha, Bolzli, de Weck, & Priuli, 2020, S. 243).

## **Meldepflicht**

Die mit dem Vollzug des AIG beauftragten Behörden sind gemäss Artikel 97 verpflichtet, die benötigten Auskünfte zu erteilen und auf Verlangen Einsicht in amtliche Akten zu gewähren. Die gesetzliche Meldepflicht besteht bei der Eröffnung von Strafuntersuchungen, zivil- und strafrechtlichen Urteilen, Zivilstandsänderungen sowie bei einer Verweigerung der Eheschliessung, dem Bezug von Sozialhilfe, Arbeitslosenentschädigung oder Ergänzungsleistungen, Disziplinar massnahmen von Schulbehörden, Massnahmen von Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und anderen Entscheidungen, die auf einen besonderen Integrationsbedarf nach den Integrationskriterien hindeuten (Art. 97 AIG).

Für die Überprüfung von sozialhilfebeziehenden Ausländer\*innen aus Drittstaaten besteht für die Sozialdienste demnach eine gesetzliche Meldepflicht gegenüber den Migrationsbehörden. Dieser Informationsfluss ist kantonal unterschiedlich geregelt und unterscheidet sich hinsichtlich Regelmässigkeit, Informationsgehalt und Zielgruppen. Auch beim Vorgehen nach der Meldung eines Sozialhilfebezugs zeigen sich Differenzen. So legen die Kantone eigene Richtwerte fest, ab wann ein Fall vertieft geprüft wird und setzen Instrumente wie Hinweise, Verwarnungen und Stellungnahmen zur Erklärung des Sozialhilfebezugs unterschiedlich ein (Ecoplan, 2018, S. 13; 29).

## **Integrationsvereinbarungen**

Um auf Integrationsdefizite reagieren zu können, sind im AIG Instrumente der Integrationsvereinbarung und -empfehlung verankert. Die Integrationsvereinbarung hält Ziele, Massnahmen und Fristen einer individuell vereinbarten Integrationsförderung fest und regelt deren Finanzierung. Besonderen Stellenwert haben dabei der Erwerb von Sprachkompetenzen, die schulische, berufliche und wirtschaftliche Integration sowie Kenntnisse über die Lebensbedingungen, das Wirtschaftssystem und die Rechtsordnung in der Schweiz. Die Behörden haben die Möglichkeit, Integrationsvereinbarungen abzuschliessen und die Verlängerung oder Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung davon abhängig zu machen (Art. 58b AIG).

### **2.1.2 Integrationsförderung durch Bund und Kantone**

In den 2000er-Jahren wurde die Integrationsförderung zu einem grundlegenden Baustein der Migrationspolitik des Bundes (SFM, 2019, S. 71). Die Ziele der schweizerischen Integrationspolitik finden im AIG und in der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer (VIntA) ihre rechtliche Verankerung. Auf ihre Grundprinzipien wurde bereits im vorangegangenen Kapitel eingegangen.

Die öffentliche und politische Debatte über die Integration von Ausländer\*innen ist seit einigen Jahren von der Formel „Fördern und Fordern“ geprägt. „Fordern“ zielt auf die Selbstverantwortung der Ausländer\*innen, die ausländerrechtlichen Erfordernisse zu erfüllen. Mit „Fördern“ werden auch die

staatlichen Akteur\*innen in die Pflicht genommen. Die Förderung von Integration erfolgt einerseits in den Strukturen der Regelversorgung wie Schule, Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Gesundheitswesen. Andererseits kommt der spezifischen Integrationsförderung eine wichtige Rolle zu. Diese hat zum Ziel, die Qualität der Integrationsförderung in den Regelstrukturen zu gewährleisten, das Angebot der Regelstrukturen zu ergänzen und Lücken zu schliessen (SEM, 2015).

Die Kantone sind die zentralen Ansprechpartner des Bundes für die Umsetzung der nationalen Integrationsförderung. Seit 2014 werden zwischen Bund und Kantonen Programmvereinbarungen zur Stärkung der kantonalen und lokalen Integrationspolitik gemacht (Kantonale Integrationsprogramme, KIP). In den Vereinbarungen werden jeweils strategische Ziele für einen Zeitraum von vier Jahren festgelegt. Ziel der Integrationsprogramme ist eine koordinierte Strategie zur Integrationsförderung und Diskriminierungsbekämpfung bei gleichzeitiger Autonomie der Kantone und Gemeinden. Die Integrationsprogramme werden zur Hälfte durch den Bund subventioniert (SFM, 2019, S. 22; 72).

Vor dem Hintergrund der Neustrukturierung des Asylwesens, das eine Beschleunigung der Asylverfahren zum Ziel hat und damit eine frühere und nachhaltigere Integration erfordert, beschlossen Bund und Kantone im Jahr 2018 zusätzlich die sogenannte Integrationsagenda. Diese ergänzt die kantonalen Integrationsprogramme mit dem Ziel, die spezifischen Integrationsmassnahmen früher einzusetzen und zu intensivieren. Für die Integrationsagenda wurden fünf Wirkungsziele bezüglich Sprachstand, Ausbildung, Integration in den ersten Arbeitsmarkt, Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten sowie Kontakten zur einheimischen Bevölkerung definiert (SEM, 2018, S. 1-2). Zur Erreichung dieser Ziele wurde ein schweizweit einheitlicher Integrationsprozess für alle Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene entlang der fünf Grundpfeiler Erstinformation und Integrationsförderungsbedarf, Beratung und Begleitung, Sprache, Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit und Zusammenleben (soziale Integration) festgelegt. In einer Zusatzvereinbarung beschloss der Bundesrat, die Integrationspauschalen an die Kantone für die Umsetzung der Integrationsagenda deutlich zu erhöhen, so erhalten die Kantone neu 18'000 Franken pro Person anstatt 6'000 Franken (SEM, 2018, S.2; SEM 2020).

## **2.2 Sozialhilfe in der Schweiz**

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass der Bezug von Sozialhilfe bei der Beurteilung des Aufenthaltsrechts ein wichtiges Kriterium darstellt. Umgekehrt sind migrationspolitische Überlegungen in den Grundprinzipien der Sozialhilfe nicht vorgesehen<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Eine Ausnahme bildet die Sozialhilfe im Asylbereich. Diese ist aber nicht in den SKOS-Richtlinien geregelt.

Im Unterschied zum Migrationsrecht ist die Sozialhilfe in der Schweiz nicht national geregelt. Die Bundesverfassung (BV) regelt einzig das Recht auf Existenzsicherung. Gemäss Artikel 115 der Bundesverfassung liegt die Sozialhilfe in der Kompetenz der Kantone und wird in den kantonalen Sozialhilfegesetzen geregelt. Diese unterscheiden sich hinsichtlich Ausgestaltung der Sozialhilfe und Kompetenzaufteilung zwischen den Kantonen und Gemeinden stark voneinander (SKOS, 2020c).

Als nationaler Fachverband für Sozialhilfe entwickelt die SKOS Empfehlungen zur Ausgestaltung und Berechnung der Sozialhilfe. Die SKOS-Richtlinien definieren darüber hinaus Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration der Betroffenen. Die Richtlinien werden in Zusammenarbeit mit den Kantonen, Gemeinden, Städten und privaten Organisationen erarbeitet und von der Schweizerischen Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) verabschiedet. Verbindlichkeit erfahren die Richtlinien durch die kantonale Gesetzgebung sowie die kommunale Rechtsetzung und -sprechung (SKOS, 2020b).

### **2.2.1 Ziele und Grundprinzipien der Sozialhilfe**

Jeder Mensch – unabhängig von seiner ausländerrechtlichen Stellung – hat Anspruch auf Sicherung einer menschenwürdigen Existenz und Hilfe in Notlagen durch den Staat. Dieser Anspruch wird durch Art. 12 der Bundesverfassung garantiert (SKOS, 2020b, A.3).

Das Recht auf Existenzsicherung bildet die Grundlage der öffentlichen Sozialhilfe. „Sozialhilfe sichert die Existenz bedürftiger Personen, fördert ihre wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit und gewährleistet die soziale und berufliche Integration“ (SKOS, 2020b, A.1). Dabei umfasst das soziale Existenzminimum nicht nur die physische Existenz und das Überleben der Bedürftigen, sondern auch ihre Teilhabe am Sozial- und Arbeitsleben (SKOS, 2020b, A.1). Die Sozialhilfe stützt sich auf acht Grundprinzipien: Wahrung der Menschenwürde, Subsidiarität, Individualisierung, Bedarfsdeckung, Angemessenheit der Hilfe, Professionalität, Wirtschaftlichkeit, Leistung und Gegenleistung (Peter Sommerfeld, Raphael Calzaferri & Lea Hollenstein, 2008).

Um unterstützte Personen nicht zum Objekt staatlichen Handelns zu degradieren, setzt der Grundsatz der Menschenwürde ein Mitspracherecht voraus. Die Sozialhilfe unterliegt dem Subsidiaritätsprinzip. Das bedeutet, dass ein Anspruch auf Unterstützung erst dann besteht, wenn alle anderen möglichen Einnahmequellen wie Erwerbs-, Renten- oder Kapitaleinkommen, familienrechtliche Unterhaltsbeiträge oder andere Sozialversicherungsleistungen wie Arbeitslosengeld oder Invalidenrente nicht vorhanden beziehungsweise ungenügend oder nicht rechtzeitig erhältlich sind (Ruth Gurny & Ueli Tecklenburg, 2016, S. 3). Mit dem Prinzip der Bedarfsdeckung wird der individuellen, konkreten und aktuellen Notlage Rechnung getragen. Dabei darf die Unterstützung nicht von den Ursachen der Notlage abhängig gemacht werden. Durch das Leistungs- und Gegenleistungsprinzip ist die Gewährung des sozialen Existenzminimums an die Mitwirkung der Sozialhilfebezüger\*innen gebunden. Leistungen können sanktioniert respektive gekürzt werden, wenn Auflagen nicht befolgt

oder gesetzliche Pflichten verletzt werden. Umgekehrt kann das Erbringen von Erwerbsarbeit oder einer Leistung zur beruflichen und/oder sozialen Integration durch einen Einkommens-Freibetrag oder durch eine Integrationszulage anerkannt werden (SKOS, 2020b, A.8.2; A.4).

### **Soziales Existenzminimum**

Die SKOS-Richtlinien definieren das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe, das die Grundlage bildet für das individuelle Unterstützungsbudget. Es umfasst den Grundbedarf für den Lebensunterhalt, die medizinische Grundversorgung, die ortsüblichen Wohnkosten und situationsbedingte Leistungen. Die Höhe des Grundbedarfs orientiert sich am Konsum der einkommensschwächsten 10 Prozent der Haushalte in der Schweiz. Seit 2011 beträgt der Grundbedarf für einen Monat 986 Franken. Er liegt damit unter dem betriebsrechtlichen Existenzminimum von 1200 Franken und unter der Pauschale für den Lebensbedarf der Ergänzungsleistungen (1621 Franken) (SKOS, 2020b, A.6; B.2).

Die bedarfsbezogenen Komponenten des Grundbedarfs werden ergänzt durch Leistungen mit Anreizcharakter, die nicht Teil des sozialen Existenzminimums sind. Die Einführung von Leistungen mit Anreizcharakter, insbesondere Integrationszulagen und Einkommensfreibeträge, geht auf die Revision der SKOS-Richtlinien im Jahr 2005 zurück. Als Reaktion auf die Forderung nach der konsequenten Verknüpfung von Integration und Existenzsicherung fand das Zulagensystem und mit ihm das Gegenleistungsprinzip damals Einzug in die Sozialhilfe (SKOS, 2016, S. 2;8). Auf das dem Aktivierungsparadigma immanente Prinzip von Leistung und Gegenleistung und dessen Bedeutung für den Integrationsauftrag der Sozialhilfe wird im Kapitel drei näher eingegangen.

### **Berufliche und soziale Integration in den SKOS-Richtlinien**

Sozialhilfe ist nicht nur Existenzsicherung, sondern hat auch einen Integrationsauftrag, der sich über die Jahre verändert hat (vgl. dazu Kapitel 3.1.1 und 3.3.1). In den aktuellen SKOS-Richtlinien ist festgehalten, dass Sozialhilfe als letztes Auffangnetz den Ausschluss von Personen oder Personengruppen von der Teilnahme und Teilhabe an der Gesellschaft zu verhindern hat. Neben der materiellen Hilfe, die vorhergehend beschrieben wurde, bildet die persönliche Hilfe einen unabdingbaren Bestandteil der Sozialhilfe (SKOS, 2020b, A.3). „Die persönliche Hilfe in Form von Beratung, Stützung, Motivierung, Förderung, Strukturierung des Alltags oder Vermittlung spezieller Dienstleistungen bildet das Bindeglied zwischen materieller Existenzsicherung als Zweck und beruflicher sowie sozialer Integration als Ziel der Sozialhilfe“ (SKOS, 2020b, A.3). Dabei wird in den SKOS-Richtlinien insbesondere auf die komplementäre Funktion der Sozialhilfe zum Arbeitsmarkt verwiesen. Die Sozialhilfe entwickelt besondere Arbeits- und Integrationsangebote, um den wirtschaftlichen und sozialen Ausschluss von Stellenlosen zu verhindern. Dabei fokussiert sie nicht nur auf die Individuen, sondern sieht sich auch verantwortlich für die Bewältigung von strukturellen Notlagen (SKOS, 2020b, A.3).

## **2.2.2 Exkurs: Sozialhilfe für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich**

Die Art und der Umfang der Unterstützung von Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs unterscheiden sich je nach Stand des Verfahrens. Im Unterschied zu den übrigen Sozialhilfeempfänger\*innen werden die Sozialhilfekosten für Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene vom Bund in Form von Globalpauschalen an die Kantone abgegolten (SKOS, 2019b, S. 3). Je nach Aufenthaltsstatus liegen die Unterstützungsansätze für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich unter demjenigen für die einheimische Bevölkerung. Kein Anspruch auf Sozialhilfe haben Personen mit einer rechtskräftigen Wegweisungsentscheidung mit Ausreisefrist. Diese Personen haben seit der letzten Asylgesetzrevision nur noch Anspruch auf Nothilfe gemäss Art. 12 der Bundesverfassung. Der Ansatz für die Unterstützung liegt dabei unter dem Ansatz der sogenannten Asylsozialhilfe (SKOS, 2019b, S. 3-13). Nothilfebeziehende dürfen nicht arbeiten und sind von allen Integrationsangeboten ausgeschlossen. Als Personen mit einer negativen Asyl- und einer rechtskräftigen Wegweisungsentscheidung halten sich Nothilfebeziehende trotz ihrer Registrierung als sogenannte „Sans-Papiers“ irregulär in der Schweiz auf (EKM 2020). Ende 2017 lebten rund 8500 abgewiesene Asylsuchende von der Nothilfe, davon rund 60% seit mehr als einem Jahr (EKM, 2019, S. 16).

## **2.3 Ausländerrechtliche Praxis der Kantone bei Sozialhilfebezug**

Während die Eingriffs- und Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes im Bereich der Sozialhilfe beschränkt sind, verfügt der Bund gestützt auf Artikel 121 Absatz 1 der Bundesverfassung über umfassende Kompetenzen bei der Regelung der Zuwanderung und des Aufenthalts von Ausländer\*innen. Nach geltendem Recht ist die Ausrichtung von Sozialhilfe an das Vorliegen einer ausländerrechtlichen Bewilligung gebunden. Daraus abgeleitet besteht die Möglichkeit, das Aufenthaltsrecht beim Bezug von Sozialhilfe an Bedingungen zu knüpfen, wie dies im AIG verankert ist. Folglich kann der Bund über das Ausländerrecht mehr regulieren, als er dies über einen Eingriff bei der Sozialhilfe tun könnte (SEM, 2019b, S. 14). Dass er von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, zeigen aktuelle migrations- und integrationspolitische Entwicklungen.

Obwohl die jüngste Gesetzesrevision des AIG den Sozialhilfebezug von Drittstaatsangehörigen bereits stärker einschränkte, wurde der Bundesrat im Juni 2017 beauftragt zu prüfen, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, um die Sozialhilfe für diese Personengruppe einzuschränken oder auszuschliessen. Zur Erfüllung dieses Postulats hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) zwei externe Studien in Auftrag gegeben. Neben der Untersuchung des Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS, 2018), die Ausmass und Merkmale des Sozialhilfebezugs von Ausländer\*innen aus Drittstaaten erforschte, stand in einer zweiten Studie die ausländerrechtliche Praxis der Kantone bei Sozialhilfebezug im Fokus (Ecoplan, 2018; SEM, 2019b, S. 4-7).

Aufgrund des schweizerischen Vollzugföderalismus besteht hinsichtlich der praktischen Umsetzung des AuG ein Handlungs- und Ermessensspielraum seitens der Kantone. In der Literatur werden einerseits die Chancen einer flexiblen und innovativen Politikgestaltung hervorgehoben, die den lokalen Migrationsrealitäten Rechnung trägt. Andererseits wird betont, dass die föderalen Vollzugsstrukturen auch zu Diskriminierung und Ungleichbehandlungen von Migrant\*innen innerhalb eines Staates führen können. Personen aus Drittstaaten seien besonders betroffen, da sie im Unterschied zu EU-/EFTA-Bürger\*innen weniger Rechtsansprüche geniessen (Manatschal, 2015; SFM, 2019; Wichmann et al., 2011).

Die im Oktober 2019 veröffentlichte Studie „Kantonale Spielräume im Wandel“ hat die subnationale Ausgestaltung der kantonalen Migrationspolitik untersucht. Die empirische Grundlage dieser Studie bildet eine quantitative Vollbefragung aller 26 Kantone und ergänzende Fachgespräche mit Expert\*innen aus Kantonen, Bundesverwaltung, Zivilgesellschaft und Wissenschaft (SFM, 2019, S. 36-41). Die Autor\*innen der Studie stellen trotz Systematisierungstendenzen und der Verrechtlichung des Integrationskonzepts in der migrationsbezogenen Verwaltungspraxis beträchtliche Unterschiede zwischen den Kantonen fest. Im Zusammenhang mit der Verlängerung von Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligungen zeigt sich der Beurteilungsspielraum insbesondere hinsichtlich der Einschätzung des normativen Rechtsbegriffs ‚erfolgreiche Integration‘. Die finanzielle Situation, konkret die Sozialhilfeabhängigkeit und mangelnde Teilnahme am Wirtschaftsleben sowie die Missachtung der Rechtsordnung, gehören zu den häufigsten Ablehnungsgründen für Bewilligungsverlängerungen. Demnach erstaunt wenig, dass sämtliche Kantone die Möglichkeit des Widerrufs von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen ergreifen. So kann in fast allen Kantonen der alleinige Grund andauernden Sozialhilfebezugs entsprechende aufenthaltsrechtliche Konsequenzen haben (SFM, 2019, S. 122-130). Die Analyse kommt zum Ergebnis, dass „je migrationsliberaler die politischen Kräfte des Kantons sind, desto inklusiver ist die Ausgestaltung seiner Zulassungspolitik“ (SFM, 2019, S. 130). Die Kantone, so das Fazit der Autor\*innen, nutzen die Spielräume zur Feinjustierung ihrer Zulassungspolitik.

Spezifischer auf die Umsetzung des AuG in den Kantonen mit Fokus auf den Sozialhilfebezug von Drittstaatsangehörigen respektive die Gründe für den Erlass oder Nichterlass von Entfernungsmassnahmen, geht die Untersuchung von Ecoplan (2018) im Auftrag des SEM ein. Die Ergebnisse der Studie stützen sich auf eine qualitative Befragung der Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM) und neun kantonalen Migrationsämtern, eine Online-Befragung und eine Dossieranalyse in ausgewählten Kantonen (Ecoplan, 2018, S. 9). In Übereinstimmung mit den Ergebnissen der SFM Studie hat sich gezeigt, dass sich die Vorgehensweisen, Richtwerte und die institutionellen Rahmenbedingungen für die Anwendung von Entfernungsmassnahmen nach dem AuG im Zusammenhang mit einem Sozialhilfebezug von Drittstaatsangehörigen zwischen den Kantonen stark unterscheiden. Zwar kommt dem Konzept der Verhältnismässigkeit eine zentrale Rolle zu, doch scheinen

private und öffentliche Interessen unterschiedlich gewichtet zu werden und zu einem unterschiedlichen Massnahmeneinsatz zu führen (Ecoplan, 2018, S. 30-32).

Beschrieb eine Studie von Wichmann et al. (2011) die systematische Berücksichtigung von Integration im Ausländerrecht noch als schwach ausgeprägt, erfährt der Integrationsbegriff im Ausländerrecht seit Anfang der 2010er Jahre einen neuen Stellenwert. Seither, und insbesondere auch nach dem Erhebungszeitpunkt der SFM-Studie<sup>5</sup>, hat sich die 'Integrationssystematik im Migrationsrecht' klar verdeutlicht (SFM, 2019, S. 131-132). Weiter bemerken die Autor\*innen der SFM-Studie, dass die Einführung neuer ausländerrechtlicher Vorkehrungen und Integrationsmassnahmen neue Umsetzungsmöglichkeiten eröffnete, die Drittstaatsangehörige und Personen aus dem Asylbereich besonders treffen. Damit spielen die Autor\*innen auf die Gesetzesänderungen im AIG an (SFM, 2019, S. 173-174). Auch die SKOS kritisiert, dass der Bund mit den Verschärfungen im AIG und den vorgeschlagenen Massnahmen zur weiteren Einschränkung der Sozialhilfe bei Ausländer\*innen aus Drittstaaten (EJPD, 2020) noch stärker in sozialhilferechtliche Bereiche eingreifen will, für die er gemäss Analyse des SEM (2019b) weder ein Weisungs- noch ein Aufsichtsrecht hat (SKOS, 2020).

---

<sup>5</sup> Mit dem Beobachtungszeitpunkt Ende 2017 wurde die Situation vor dem Eintreten verschiedener Neuerungen im Ausländer-, Integrations-, Asyl- und Bürgerrecht ab 2018 erhoben (SFM, 2019, S. 7; 21).

### **3 Theoretische und empirische Bezüge**

Während – vereinfacht gesagt – die Sozialpolitik das übergeordnete Ziel der (Wieder-)Eingliederung der Individuen in die Gesellschaft verfolgt, macht sich die Migrationspolitik die Sicherung des nationalen sozialen Zusammenhalts zur Aufgabe. Wie im vorangegangenen Kapitel dargestellt, haben sich die rechtlichen Rahmenbedingungen und der politische Diskurs hinsichtlich der Zuwanderungs- und Aufenthaltsregelung sowie der Existenzsicherung in den letzten Jahrzehnten gewandelt und zunehmend verschränkt. Diese Entwicklungen verändern auch die Rahmenbedingungen der Sozialen Arbeit, die als organisierte Hilfe in staatliche Institutionen eingebunden ist. Die Ausgestaltung der Sozialpolitik und der ihr nahestehenden Politikbereiche beeinflussen sowohl die Probleme, die von der Sozialen Arbeit bearbeitet werden, als auch die Mittel, die ihr dafür zur Verfügung stehen.

Der erste Teil dieses Kapitels befasst sich mit der Funktionsbestimmung der Sozialen Arbeit im Kontext der veränderten Rahmenbedingungen. Um die Funktion der Sozialen Arbeit im sozialstaatlichen Sicherungssystem und ihre Rolle in der Bearbeitung von Inklusions- und Exklusionsverhältnissen zu reflektieren, rekurriert die vorliegende Arbeit dabei auf ein systemtheoretisches Verständnis. Der zweite Teil ergänzt diese sozialpolitische Einbettung mit einem Exkurs zum politischen sowie gesellschaftlichen Integrationsdiskurs im Migrationskontext und Forschungsergebnissen zu den Folgen migrantischer Prekarisierung. Anschliessend wird der Integrationsauftrag der Sozialhilfe dem Integrationsverständnis des AIG gegenübergestellt und in einem Zwischenfazit Thesen für die empirische Untersuchung aufgestellt.

#### **3.1 Soziale Arbeit im aktivierenden Sozialstaat**

Mit der Entwicklung der westlichen Staaten zu Wohlfahrts- bzw. Sozialstaaten<sup>6</sup> im 20. Jahrhundert sollten die Unzulänglichkeiten des Marktes korrigiert und kompensiert werden – mit dem Ziel einer sozial gerechteren Gesellschaft. Durch die Einführung von Systemen der sozialen Sicherheit sollten typische Lebensrisiken abgesichert, Dienstleistungen bereitgestellt und soziale Rechte sowie der Schutz von Arbeitnehmenden durch Eingriffe in den Arbeitsmarkt sichergestellt werden. Dieses auf Lohnarbeit, Kleinfamilie und Massenkonsum basierende Sozialstaatsmodell stürzte jedoch ab den 70er Jahren aufgrund von Veränderungen der ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen in eine nachhaltige Krise. Fast alle westlichen Industrienationen sahen sich mit wachsenden Beschäftigungsproblemen und einer Finanzkrise der öffentlichen Hand konfrontiert, was spätestens in den 1990er Jahren international zu Kritik am etablierten, kompensatorischen Modell sozialer Sicherung führte. Die Kritik basierte auf drei zentralen Argumenten: Der Sozialstaat sei zu teuer und seine (Dienst-)Leistungen trotz hoher volkswirtschaftlicher Kosten häufig ineffektiv und zu bürokratisch.

---

<sup>6</sup> Die Begriffe Wohlfahrtsstaat und Sozialstaat werden in dieser Arbeit synonym verwendet.

Zudem verfehle es die sozialstaatliche ‚Rundumbetreuung‘, aktive und selbstverantwortliche Bürger zu erzeugen (Galuske, 2004, S.3-4; Rahel Müller de Menezes, 2012, S. 165).

### **3.1.1 Vom versorgenden zum aktivierenden Sozialstaat**

Die Antwort vieler westlicher Staaten auf die Krise und Kritik der Sozialstaaten war ein Paradigmenwechsel vom versorgenden zum aktivierenden Sozialstaat. Dieser wohlfahrtstaatliche Wandel wurde in den Sozialwissenschaften breit diskutiert und analysiert (Heinz-Jürgen Dahme & Norbert Wohlfahrt, 2003; Galuske, 2004; Gurny & Tecklenburg, 2016; Eva Nadai, 2007; Michael Opielka, 2003; Kurt Wyss, 2007). Gemäss dem Sozialarbeitswissenschaftler Michael Galuske zielte der Paradigmenwechsel in seinem Kern auf eine Umpolung von „welfare auf workfare, von Wohlfahrt auf die Förderung von Arbeitskraft“ ab (2004, S. 2-4). Aktivierung ist das neue Paradigma, mit dem auf die Unzulänglichkeiten des bisherigen Systems reagiert werden soll.

Nach Galuske (2004) lassen sich drei Ebenen der Aktivierung unterscheiden. Zum einen sollte die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes durch Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse angeregt werden. Als Resultat dieser Flexibilisierungspolitik lässt sich die Verschiebung von Normalarbeitsverhältnissen zu sogenannten atypischen Beschäftigungsverhältnissen wie Leiharbeit, Arbeit auf Abruf, (Schein-)Selbständigkeit oder Mini-Jobs beobachten (S. 5-7). Mit der Einführung von Effizienz-, Wettbewerbs- und Leistungsorientierung im öffentlichen Sektor sollte die Verwaltung modernisiert und damit die Ineffektivität sozialstaatlicher Leistungen behoben werden. Instrumente wie Kontraktmanagement, Budgetierung und Qualitätssicherung nahmen Einzug in öffentliche Verwaltungen. Auswirkungen davon sind eine zunehmende Vermarktung und Privatisierung sozialer Dienstleistungen sowie die Dominanz wirkungsorientierter Verwaltungsführung, was heute unter dem Begriff „New Public Management“ bekannt ist (Galuske, 2004, S. 7). Die dritte Stufe der Aktivierung hatte die Bürger\*innen zum Ziel. Damit sie ihre Probleme aus eigener Kraft und Kompetenz zu lösen vermögen, antwortete der aktivierende Sozialstaat mit dem Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“ durch verstärkte Förderung und Forderung von Arbeitsmarktintegration (Galuske, 2004, S. 7-8).

In der Schweiz nahm die Aktivierungspolitik mit der Revision der SKOS-Richtlinien von 2005 und der Einführung von ‚arbeitsmarktlichen Massnahmen‘ in der Arbeitslosenversicherung erstmals Einzug in das Schweizer Sozialwesen. Aufgrund der hohen Arbeitslosenzahlen zu Beginn der 90er Jahre standen die Forderungen im Fokus, dass sich Arbeit lohnen soll und Sozialhilfebezüger\*innen durch finanzielle Anreize wieder zurück in den Arbeitsmarkt geführt werden sollen. Diese Anreize, insbesondere Integrationszulagen und Einkommensfreibeträge, belohnen einerseits Arbeitsbemühungen, andererseits werden Nichtbemühungen und Nichtkooperation finanziell sanktioniert. In der Sozialhilfe fand dadurch ein Paradigmenwechsel von der Bedarfs- zur Leistungsorientierung statt. Mit der Einführung der Leistungen mit Anreizcharakter wurde gleichzeitig der Grundbedarf für den Lebensunterhalt um etwa sieben Prozent gesenkt (Gurny & Tecklenburg, 2016, S. 10; SKOS, 2016,

S. 2-8). Inwiefern sich das Aktivierungsparadigma in der Sozialhilfe äussert, wird im zweiten Teil dieses Kapitels beleuchtet.

### **3.1.2 Funktionsbestimmung Sozialer Arbeit im aktivierenden Sozialstaat**

Wie positioniert sich die Soziale Arbeit im aktivierenden Sozialstaat? Mit welchen Erwartungen wird sie konfrontiert und was bedeutet das für ihre Funktion? Nach Galuske (2002) ist der Ursprung und die Expansion der Sozialen Arbeit als „verberuflichtes, professionalisiertes, institutionalisiertes und verrechtlichtes System personenbezogener Hilfen“ auf die Herausbildung der wohlfahrtstaatlich geregelten Arbeitsgesellschaft zurückzuführen. „Sie konstituiert sich als personenbezogene soziale Unterstützung innerhalb der sozialstaatlichen Konstitution des Lebenslaufs und unterliegt insofern den Imperativen und Funktionsanforderungen der Sozialpolitik“ (Galuske, 2002, S. 117-118). Galuske argumentiert mit dem historischen Verhältnis von Arbeit und Erziehung, wobei Bildung und Erziehung für die ‚Erzeugung des modernen Menschen‘ massgeblich war. Ziel sei stets die „Förderung der Subjekte zu Kraft und Selbständigkeit einerseits und den gesellschaftlichen Imperativen Brauchbarkeit und Gemeinnützigkeit“ andererseits gewesen, wobei das „Pendel von Förderung und Kontrolle gerade in der Konstitutionsphase der modernen Arbeitsgesellschaft deutlich zugunsten der disziplinierenden Anteile ausgeschlagen hat“ (Galuske, 2002, S. 128).

Sozialpädagogik beschreibt in diesem Verständnis die Gesamtheit der institutionellen Mittel, die bereitgestellt wurden, um im pädagogischen Zusammenhang aufgetauchte Schwierigkeiten wie die Unzulänglichkeit der schulischen Erziehung beziehungsweise der Familienerziehung auszugleichen. Folgt man dieser Logik, ist Soziale Arbeit auf die Erfordernisse der industriekapitalistischen Arbeitsgesellschaft abgestimmt (Galuske, 2002, S. 133-134): „Die soziale Arbeit unterstützt die soziale Integration der Individuen durch die Repräsentation von Normalitätsmustern und Normen in den lebensweltlichen Zusammenhängen der Subjekte. Dies geschieht durch die Unterstützung der alltäglichen Erziehungsarbeit in der Familie, aber auch dort, wo sie auf die sozialen und psychischen Folgekosten der kapitalistischen Lebensweise, ihre zyklische individuellen und sozialen Bedarfslagen und Krisen reagiert (z.B. Kinderbetreuung, Übergänge zwischen Altersphasen; Arbeitslosigkeit, Kriminalität, Drogenabhängigkeit)“ (Galuske, 2002, S. 134). Repression und Kontrolle sozial und politisch abweichender Bevölkerungsgruppen findet sich nach Galuske heute in den Funktionen der ‚Sozialintegration‘ und der ‚sozialpädagogischen Verwaltung sozialer Probleme‘ wieder. Soziale Integration wird dadurch zu einer (neuen) Form von Kontrolle und damit zum normativen Bestandteil der Sozialen Arbeit (Galuske, 2002, S. 138).

Mit Bezug auf das historische Verhältnis von Arbeit und Erziehung verweist Galuske darauf, dass sich der Auftrag Sozialer Arbeit mit dem Aktivierungsdiskurs zwar verschoben hat, die Logik der Brauchbarkeit in der Sozialen Arbeit allerdings seit ihren Anfängen verankert ist. Dass die Arbeitsfähigkeit heute den Integrationsauftrag Sozialer Arbeit mehr denn je dominiert, wird sich im Verlauf

der vorliegenden Arbeit akzentuieren. Doch inwiefern zeigt sich die Kontrollfunktion in der Integrationsposition der Sozialen Arbeit?

Soziale Hilfe als Unterstützung, die aus Interesse an der Norm zur Kontrolle und Korrektur von Abweichungen wird, orientiert sich in der gesellschaftstheoretischen Tradition von Emile Durkheim und Talcott Parsons an der Differenz von Konformität und Abweichung. Nach diesem Verständnis verkörpert die Gesellschaft die Seite der Konformität, während auf der Seite der Abweichung all jene verortet werden, denen geholfen werden soll, kann oder muss. Für den Soziologen Dirk Baecker (1994) greift diese theoretische Reflexion sozialer Hilfe, die alle Formen der „Sozialarbeit“ und „Sozialhilfe“<sup>7</sup> auf die „Leitdifferenz von Konformität und Devianz“ bezieht, zu kurz, da sich die Standards, an denen Abweichungen gemessen werden, mit der Zeit verändern (S. 93-94). Baecker geht davon aus, dass sich in der modernen Gesellschaft ein „Funktionssystem der Sozialhilfe“ ausdifferenziert hat, das sich stellvertretend für die Gesellschaft um Inklusionsprobleme der Bevölkerung kümmert, die von anderen Funktionssystemen nicht mehr aufgegriffen werden (Baecker, 1994, S. 95). Damit nimmt sich die „Sozialhilfe“ Problemen an, die nicht ihre eigenen sind und erzeugt ein neues Problem: das Problem der stellvertretenden Inklusion. Nach Baecker erfüllt das System der Sozialhilfe demnach nur dann seine Funktion, wenn es gelingt, die stellvertretende Inklusion in eine Inklusion überzuführen, die nicht von der „Sozialhilfe“, sondern von den anderen Funktionssystemen der Gesellschaft geleistet wird (Baecker, 1994, S. 103). Vor diesem Hintergrund schlägt Baecker vor, anstelle der Differenz zwischen Konformität und Abweichung zwischen Helfen und Nicht-Helfen zu unterscheiden. Letzteres zielt nicht auf die Einheit einer Gesellschaft, sondern auf die Einheit eines Funktionssystems und macht dieses sodann reflexionsfähig. Nichthilfe als Option im Funktionssystem ermögliche die Reflexion von Nicht-Helfen als hilfreiches Helfen. Soziale Hilfe sei dann als erfolgreich zu bezeichnen, wenn sie sich erübrigt, also in Nichthilfe übergehen kann (Baecker, 1994, S. 96-98).

Komplementär zur Wirtschaft als System der ‚Daseinsvorsorge‘ besteht, angelehnt an Niklas Luhmann (1973, S. 125), die Funktion des Helfens in der ‚Daseinsnachsorge‘ „im Sinne einer gegenwärtigen Kompensation aus der Vergangenheit übernommener Defizite an Teilnahmechancen“ (Baecker, 1994, S. 98). Als Daseinsnachsorge steht die soziale Hilfe im Austausch mit anderen Systemen, die von ihr gewisse Hilfeleistungen erwarten. So rechnet die Wirtschaft etwa mit Arbeitslosenunterstützung, die Politik erwartet die Aufrechterhaltung des sozialen Friedens und das Recht verlässt sich auf Prävention, um dort nicht zu strafen, wo geholfen werden kann (Baecker, 1994, S. 108).

---

<sup>7</sup> Baecker versteht (soziale) Hilfe als „Korrektur von Abweichungen aus Interesse an der Norm“. Davon ausgehend spaltet sich die Hilfe auf in „Sozialhilfe“, „die aus Sorge um die Norm“ hilft, während „Sozialarbeit“, weniger die Korrektur der Devianz, als viel mehr das Interesse an Abweichungen verfolgt (Baecker, 1994, S. 94).

Im Anschluss an Baecker (1994) haben Bommers und Scherr (1996; 2012) vorgeschlagen, die Funktion der Sozialen Arbeit als Exklusionsvermeidung, Inklusionsermöglichung und Exklusionsverwaltung zu bestimmen. Als rechtlich abgesichertes und mehrheitlich staatlich finanziertes Leistungsangebot müsse die Soziale Arbeit unterschiedlichen staatlich-politischen Aufträgen, rechtlichen Vorgaben und professionellen Zielsetzungen gerecht werden. In Abgrenzung zu Baecker (1994) bildet Soziale Arbeit nach Scherr (1999; 2008) keine autonome Profession in einem eigenständigen gesellschaftlichen Funktionssystem. Denn Soziale Arbeit, so die zugrunde liegenden Überlegungen, bearbeitet diejenigen individuellen und kollektiven Folgen funktionaler Differenzierung und gesellschaftsstruktureller Problemlagen, die sich nicht ausreichend durch standardisierte, versicherbare und rechtlich garantierbare Ansprüche regulieren lassen. Die Soziale Arbeit nimmt so die Rolle der „Zweitsicherung im Sozialstaat“ ein und ist in dieser Position abhängig von der Programmatik des Sozialstaates, die darüber bestimmt, in welchen Fällen legitime Hilfsbedürftigkeit vorliegt, wer Anspruch auf Hilfe hat und in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen diese geleistet wird (Scherr, 1999, S. 49-53; Scherr, 2008, S.84). Soziale Arbeit kann als eine „auf rechtliche Regulierungen und sozialstaatliche Leistungen bezogene Form der Moderation von Inklusions- und Exklusionsverhältnissen in gesellschaftlichen Teilsystemen verstanden werden, d.h. als Versuch, Exklusionen zu vermeiden, Reinklusionen zu ermöglichen sowie Exklusionen, ihre Folgen und Nebenfolgen durch fallbezogene Hilfen zu bearbeiten“ (Bommers & Scherr, 2012, S. 181-183; Scherr, 2008, S. 97). Vor diesem Hintergrund entstehen die drei von Bommers und Scherr genannten grundlegenden Funktionen Sozialer Arbeit. Gleichzeitig macht diese Funktionsbestimmung aufmerksam auf eine Kernproblematik Sozialer Arbeit: ihre Möglichkeiten zur Vermeidung von Exklusion und zur Generierung von Reinklusionschancen sind abhängig von den qualitativen und quantitativen Inklusionsregulierungen in den gesellschaftlichen Teilbereichen. So lässt sich beispielsweise der Zugang zu Erwerbsarbeit nur dann erschliessen, wenn Arbeitsplätze zur Verfügung stehen (Scherr, 1999, S. 49-53; Scherr, 2008, S.84;97).

In Zeiten ökonomischer Krisen und zunehmenden Sozialstaatsabbaus drohe demnach die Gefahr, dass Soziale Arbeit zunehmend darauf reduziert wird, Exklusionen und Exklusionsfolgen zu bearbeiten und zu einem Bestandteil von Kontroll- und Repressionsstrategien zu werden. Professionelle Soziale Arbeit, so Scherr, sei folglich aufgefordert, die gesellschaftlichen Bedingungen in ihren jeweiligen Arbeitsfeldern und lokalen Kontexten genau zu analysieren und gleichzeitig zu versuchen, sich in die politischen und rechtlichen Auseinandersetzungen und Aufgabenzuweisungen einzumischen (Scherr, 2008, S. 97-98).

In Abgrenzung zu Roland Merten (2001, S. 95), der Soziale Arbeit als 'normale Profession' begriff, deren politischer Auftrag auf Politikberatung reduziert wird, vertritt Günter Rieger (2013) die Position, dass die Professionalisierung der Sozialen Arbeit als eigene Profession und Disziplin (professionelles) politisches Handeln miteinschliesst (S. 54). Stellenwert und Argumentation der politischen

Funktion Sozialer Arbeit unterscheiden sich je nach Theorie. Rieger fasst vier zentrale politische Funktionen Sozialer Arbeit zusammen: Sie „setzt politische Entscheidungen um (Implementationsfunktion), berät Politik (Politikberatungsfunktion), vertritt advokatorisch die Interessen ihrer Klientel, verfolgt berufs- sowie verbandspolitische Eigeninteressen (Interessenvertretungsfunktion) und aktiviert zu politischem Handeln (Ermächtigungsfunktion; politische Bildung)“ (Rieger, 2013, S. 55).

Als „Zweitsicherung im Wohlfahrtsstaat“ reagiere Soziale Arbeit auf Exklusionsrisiken moderner, funktional differenzierter Gesellschaften. Sie hat den Auftrag, die Inklusion aller Bürger\*innen sicherzustellen respektive Inklusionschancen zu erhöhen. Je stärker eine Gruppe von Menschen von sozialem Ausschluss betroffen ist, desto mehr ist sie auf die Politik des Wohlfahrtsstaates angewiesen. Der Zugang zu Arbeitsmarkt, Bildung und Kultur soll durch politische Entscheidungen erleichtert und die soziale Infrastruktur verbessert werden. Klient\*innen der Sozialen Arbeit sollen in Beteiligungsprozessen und durch politische Bildung befähigt werden, ihre Interessen zu vertreten und durchzusetzen. Vor diesem Hintergrund wird politisches Handeln zu einem selbstverständlichen, systemimmanenten Teil Sozialer Arbeit, der genauso dem Professionalisierungsanspruch unterliegt (Rieger, 2013, S. 57-58).

### **3.1.3 Soziale Arbeit im Kontext von „Fördern und Fordern“**

Mit der Entwicklung vom versorgenden zum aktivierenden Sozialstaat ab den 1990er Jahren hat sich die Programmatik des Sozialstaates und damit auch die Funktion der Sozialen Arbeit verändert. Das Gleichgewicht zwischen Hilfe und Kontrolle verschob sich zunehmend hin zu mehr Kontrolle. Heute werden „klassische“ sozialarbeiterische Tätigkeiten wie Beratung, Unterstützung und Befähigung immer mehr begleitet durch kontrollierende Funktionen. Neben die sozialen Rechte treten soziale Pflichten und Eigenverantwortung der Klient\*innen, so wird beispielsweise der Bezug von Leistungen an Gegenleistungen geknüpft oder unkooperatives Verhalten sanktioniert. „Fördern und Fordern“ und „Hilfe zur Selbsthilfe“ sind die neuen Leitbilder des aktivierenden Sozialstaates (Galuske, 2004, S. 10-13; Opielka, 2003, S. 545).

Sozialpolitik wird im aktivierenden Staat als zentraler Bestandteil der Arbeitsmarktpolitik verstanden. Aktivierung konzentriert sich auf Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger\*innen, aktiv zu sein bedeutet demnach primär, erwerbstätig zu sein. Als ausführendes Organ des aktivierenden Staates bedeutet das für die Soziale Arbeit ein methodisches Umdenken (Dahme & Wohlfahrt, 2003, S. 90-91). „Fördern und Fordern“ als zentrales Motto im aktivierenden Sozialstaat steht für Befähigung und Zwang: Befähigung zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und Zwang im Sinne von Pflichten wie die Suche einer Arbeitsstelle. Letzteres ist zunehmend Voraussetzung für die Inanspruchnahme sozialer Rechte. Angesichts eines wachsenden Mangels an Arbeitsplätzen sieht Galuske dadurch die Integration in den Arbeitsmarkt nicht mehr für alle Menschen möglich. Weil Inklusionschancen abnehmen, komme der Sozialen Arbeit immer mehr die Aufgabe der Exklusionsverwaltung zu (Galuske

2002, 343-345; Müller de Menezes, 2012, S. 168-177). Indem sich der Fokus der Sozialen Arbeit im aktivierenden Sozialstaat von Exklusionsvermeidung und Inklusionsvermittlung hin zu mehr Exklusionsverwaltung verlagert, spielt Soziale Arbeit „wieder mehr Wächter und Aufpasser an den flüssigeren Grenzlinien sozialer Integration und Desintegration. Der aktivierende Sozialstaat ist in der Tat ohne Sozialarbeit nicht denkbar, aber es dürfte eine andere Soziale Arbeit sein, als sie in der als Phase des kompensierenden Wohlfahrtsstaats bezeichneten Ära gedacht, konzipiert und auf den Weg gebracht wurde“ (Galuske, 2004, S. 14).

Im Zusammenhang mit der Aktivierungspolitik wird bis heute immer wieder auf die Einseitigkeit des Aktivierungsparadigmas hingewiesen, dem die Prämisse einer ausreichenden Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts inhärent sei (Stéphane Beuchat, 2019; Gurny & Tecklenburg, 2016; Müller de Menezes, 2012). Auch für den Berufsverband der Sozialen Arbeit AvenirSocial setzt die Aktivierungspolitik zu einseitig auf Eigenverantwortung. Es steht der Vorwurf im Raum, dass bei der Aktivierungspolitik das öffentliche Interesse eines kostengünstigen Sozialstaats im Vordergrund steht. Implizit unterstelle der Aktivierungsgedanke den Leistungsbeziehenden ausserdem Passivität. Mit dem Ziel der finanziellen Unabhängigkeit wird die Arbeit auf ein Mittel zum Zweck reduziert, unabhängig davon, ob die Leistungsbeziehenden ebendiese als erfüllend erleben und eine Perspektive haben. Diese Priorisierung untergrabe die Möglichkeit einer längerfristigen, nachhaltigen Betreuung und Begleitung von Menschen in komplexen Notlagen. Der Berufsverband kritisiert, dass durch angedrohte Sanktionen letztlich nicht nur individuelle, sondern auch kollektive Ziele der Abschreckung, Stigmatisierung und Aufrechterhaltung der Arbeitsmoral verfolgt werden (Beuchat, 2019, S. 181-184).

Indem die Unterstützung im aktivierenden Sozialstaat an Bedingungen geknüpft wird, gerät die Ausgleichs- und Integrationsfähigkeit des Sozialstaats unter Druck und den Betroffenen droht eine doppelte Exklusion sowohl vom Arbeitsmarkt als auch vom Sozialstaat (Müller de Menezes, 2012, S. 178). In der Folge machen die neuen Ermessensspielräume für Sanktionen und Leistungseinstellungen das System der sozialen Sicherheit weniger berechenbar und bedrohen damit die sozialen Rechte der Leistungsempfänger\*innen. Es besteht die Gefahr, dass besonders verletzbare Personengruppen von zunehmender Willkür betroffen werden und die Aktivierungspolitik soziale Ungleichheiten weiter verschärft (Müller de Menezes, 2012, S. 170; Opielka, 2003, S. 545). Für eine gesellschaftlich und politisch aufgeklärte, professionelle Soziale Arbeit akzentuiert sich vor diesem Hintergrund das Spannungsfeld zwischen ihrem Selbstverständnis und aktuellen politischen sowie ökonomischen Anforderungen im aktivierenden Sozialstaat zunehmend (Beuchat, 2019, S. 181-187; Müller de Menezes, 2012, S. 178).

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass der Zwangscharakter nicht nur im (revidierten) Ausländer- und Integrationsgesetz verankert ist, sondern mit der Entwicklung zum aktivierenden Sozialstaat und der Aufwertung von Pflichten auch in der Sozialen Arbeit vehement an Bedeutung

gewonnen hat. Ausländer\*innen, die über keinen sicheren Aufenthaltsstatus verfügen und Sozialhilfe beziehen, stehen damit von beiden Seiten unter Druck.

## **3.2 Integration zwischen Inklusion und Exklusion**

Jede Gesellschaft bewegt sich kontinuierlich im Spannungsfeld zwischen Integration und Ausschluss, indem sie Prozesse der Grenzziehung vollzieht zwischen „Innen“ und „Aussen“, „Eigenem“ und „Fremdem“, „Normalität“ und „Devianz“, „Gesundheit“ und „Krankheit“ (Hans-Ulrich Grunder, 2009, S. 24-26). Integration erfordert von Gruppen und Individuen eine Anpassung an gesellschaftliche Normen. Wie diese gesetzt, eingefordert und letztendlich im Alltag wirksam werden, bestimmt, ob Integrationsprozesse inkludierend und ausgleichend wirken, oder ob sie zu Ausgrenzung, Diskriminierung oder Stigmatisierung führen.

### ***3.2.1 Politischer und gesellschaftlicher Integrationsdiskurs im Migrationskontext***

Der Integrationsbegriff wird sowohl in der Alltagssprache als auch in politischen und wissenschaftlichen Diskursen hauptsächlich mit Migration verknüpft. Die Begriffe Migration und Integration stehen in einer engen Verbindung zueinander, wobei Integration nicht zwingend auf Migrationsverhältnisse rekurriert, wie auch im vorangehenden Kapitel deutlich wurde (Gögercin, 2018, S. 174). In den Sozialwissenschaften wird der Begriff seit den 1980er Jahren denn auch kritisch diskutiert (u.a. Castro Varela 2013, Paul Merchil 2010). Im Fokus der Kritik steht dabei die Normativität von Integrationszielen. So zielen die Integrationsvorstellungen einseitig auf Migrant\*innen und kulturelle Aspekte ab, zudem werde die Integration stark individualisiert und personalisiert. Dadurch vernachlässige der populäre Integrationsbegriff nicht zuletzt strukturelle Ungleichheiten (Gögercin, 2018, S. 176).

Die Unbestimmtheit des Integrationsbegriffs sowohl in der Wissenschaft als auch in der Alltagssprache bietet eine Angriffsfläche für unterschiedliche politische Interessen, die auch die Entwicklung der staatlichen Integrationspolitik der Schweiz prägen. Esteban Piñeiro (2015) hat in einer genealogischen Diskursanalyse amtliche Dokumente der Schweizerischen Bundesverwaltung und Rechtstexte zur Ausländer- und Integrationspolitik aus der Zeit zwischen 1899 und 2010 untersucht. Ihn interessierte dabei die Frage, wie die Integrationspolitik zu jener Form der Aufenthaltssteuerung wurde, die sie heute ist. Die Wurzeln der gegenwärtigen Regierungspraxis sieht Piñeiro im Überfremdungsdiskurs der 1960/1970er Jahre. Nachdem das damalige Kontroll- und Abwehrregime an seine Grenzen stiess, entwickelte der Bund neue Strategien der Eingliederung, die wesentliche Züge des heutigen Integrationsprogramms aufweisen. Piñeiro stellt fest, dass trotz zunehmender Berücksichtigung von Chancengleichheit und rechtlicher Gleichstellung die Ausländer\*innenpolitik weiterhin in einer Abwehrhaltung verhaftet bleibt. Heute folge die Logik der Abwehr nicht mehr dem Schema der Negation, wie es durch fremdenpolizeiliche Begrenzung in den 1910/1920er Jahren geschah, sondern dem Schema der Zugehörigkeit von zu Einheimischen erklärten Ausländer\*innen.

Damit geraten zugleich auch die ‚fehlbaren‘ und nicht integrierten Ausländer\*innen in den Blick (Piñeiro, 2015, S. 11-12). Diese Einschätzung teilt Kijan Espahangizi (2016), wenn er auf den Richtungswechsel der Integrationspolitik aufmerksam macht. Während jahrelang ignoriert respektive negiert wurde, dass zugewanderte Menschen in der Schweiz ankommen und bleiben, zielt Integrationspolitik heute darauf ab, das „Ankommen“ staatlich zu lenken. So sieht auch Espahangizi in der heutigen Integrationspolitik eine „um Jahrzehnte verspätete Reaktion auf die Tatsache des ungeplanten Ankommens, Einrichtens und Bleibens“ von Gastarbeiter\*innen und ihren Nachkommen in der Schweiz (2016, S. 104).

Gesellschaften „nach der Migration“ werden in der Forschung als ‚postmigrantische Gesellschaften‘ bezeichnet (Espahangizi, 2016, S. 104). Die Schweiz zeichne sich nicht nur durch die Tatsache, dass eine Vielzahl von Menschen eingewandert sei und sich im Zuge dessen die Bevölkerungsstrukturen und Lebenswelt gewandelt haben, als postmigrantische Gesellschaft aus, sondern auch durch ihre „Obsession mit dem Themenkomplex Migration und Integration“. Espahangizi bezeichnet dieses seit den 1990er Jahren expandierende Phänomen als ‚Migrations-Integrations-Komplex‘. Er spricht damit nicht nur die im öffentlichen und politischen Diskurs häufig problematisierte Sichtweise auf Migration und Integration auf der einen Seite, sondern auch den „empathisch-positiven“ Bezug in Konzepten wie ‚Einwanderungsgesellschaft‘ oder ‚Diversity‘ auf der anderen Seite an. Dadurch verneine sowohl die Problematisierung als auch die positive Auslegung von Integration und Migration als Potenzial und Bereicherung letztendlich, dass die „postmigrantische Vielfalt“ eine gesellschaftliche Normalität darstellt (2016, S. 105).

Im Unterschied zu Piñeiro verweist Espahangizi darauf, dass die Zuschreibung von Fremdheit heute immer noch eine entscheidende Unterscheidungskategorie darstellt. Um die Position von Menschen mit einem sogenannten „Migrationshintergrund“ in der postmigrantischen Gesellschaft zu beschreiben, verwendet Espahangizi die Metapher des „Wartesaals der Integration“. Für alle vermeintlichen Fremden, Ausländer\*innen, Einwander\*innen und Migrant\*innen sei Ankommen ein Fernziel und Integration ein Ausnahmezustand (2016, S. 106): „Der Wartesaal der Integration erscheint dabei immer mehr als eine Art Quarantänestation. Nach dem Motto: Wer mit Migration in Kontakt gekommen ist, muss dauerhaft mit Integrationsmassnahmen behandelt werden. Der neue Migrationsbezug erscheint hier in altem rassistischem Gewand: chronisch, endemisch und vererbbar zugleich“ (Espahangizi, 2016, S.107). Diese Beschreibung des Ankommens trifft jedoch nicht auf hochqualifizierte Angestellte in global organisierten Unternehmen, sogenannte „Expats“, zu, was sich schon darin zeigt, dass bei diesen Personen „Mobilität“ zum Lebenslauf gehört und sie kaum mit Integrationsanforderungen konfrontiert werden. Je nach Auslegung stellt sich „Integration“ für Espahangizi damit als flexibles System dar, das gruppenspezifisch geregelten Ein- und Ausschluss respektive „differenziell inkludierende Exklusion“ leistet (2016, S. 107).

Auch Susanne Bachmann kommt in ihrer Dissertation zum Schluss, dass der Schweizer Staatsdiskurs einem normativen Verständnis von Integration folgt: „Indem Integration gesetzlich eingefordert und mit dem Entzug von Aufenthaltsrechten sanktioniert werden kann, erhält Integration also eine Funktion im Migrationsmanagement“ (2014, S. 86). Mit dem Argument der mangelnden Integration könne unerwünschte Zuwanderung kontrolliert und reguliert werden. Der im Staatsdiskurs verankerte Integrationsbegriff unterstütze somit die Zuweisung von Verantwortung für soziale Problemlagen an die Individuen und diene zugleich der Bestätigung der eigenen Gesellschaft als emanzipiert und fortschrittlich (Bachmann, 2014, S. 86). Implizit kommt in der Kritik Bachmanns auch der Vorwurf zum Ausdruck, dass die staatliche Integrationspolitik die Vorstellung einer homogenen Mehrheitsgesellschaft reproduziert, in der Migration heute noch als eine Abweichung vom Normalfall erscheint. Während sich die „Gastarbeiterpolitik“ der 1970er Jahre noch am Prinzip der Rotation orientierte, das nicht vorsah, dass sich Zugewanderte längerfristig in der Schweiz niederliessen, sollte Mitte der 1990er Jahre mit dem Konzept der „Integration“ eine Trendwende im Umgang mit der Migrationsbevölkerung markiert werden. Im Vordergrund stand zunächst die Vorstellung von Integration als Prozess, der sowohl Migrant\*innen als auch die Aufnahmegesellschaft betrifft und entsprechend staatlich gefördert werden muss. Asyl- und ausländerpolitische Debatten der letzten 20 Jahre sowie die Entwicklungen in der Rechtsetzung zeigen immer mehr, dass das zuletzt offene und dynamische Konzept erneut enger ausgelegt wird. Zunehmend richten sich Integrationsanforderungen wieder einseitig an Zugewanderte und anstelle von Integration als Prozess gewinnt die Vorstellung von Integrationskarrieren und der Messbarkeit von Integrationsgraden an Bedeutung (EKM, 2017, S.2-7).

### **3.2.2 *Prekäre Integration und Nichtbezug von Sozialhilfe***

Die zentrale Stellung der Erwerbsarbeit im aktivierenden Sozialstaat wurde bereits mehrfach thematisiert. Nicht nur sind Anspruch und Umfang sozialstaatlicher Leistungen mehrheitlich an Erwerbsarbeit gekoppelt, auch im Zusammenhang mit Integration von Ausländer\*innen gilt Erwerbsarbeit als ein zentrales Integrationskriterium. Eine Reihe von Untersuchungen zeigen angesichts veränderter Bedingungen am Arbeitsmarkt ein ambivalentes Verhältnis zwischen Prozessen der Prekarisierung und der Integrationswirkung von Erwerbsarbeit für Ausländer\*innen.

Eine Untersuchung aus Österreich ging der Frage nach, welche Integrationskraft Erwerbsarbeit für Migrant\*innen hat und inwiefern ethnische Grenzziehungsprozesse dabei eine Rolle spielen (Manfred Krenn, 2013, S. 383). Wie auch in der Schweiz (BASS, 2018; Crettaz, 2018; Fluder et al., 2020) sind in Österreich Migrant\*innen nachweislich stärker von einer sozialen Gefährdung durch prekäre Arbeits-, Beschäftigungs- und Lebensverhältnisse betroffen. Die Analyse von qualitativen berufsbiografischen Erhebungen identifiziert vier Typen migrantischer Prekarisierung: erstens irreguläre Arbeit aufgrund eines irregulären Aufenthaltsstatus als Phase in der Arbeitsbiografie,

zweitens unqualifizierte Arbeit in ethnisch segmentierten Arbeitsmärkten, drittens irreguläre migrantische Beschäftigung als studentischer Nebenjob und viertens individuell prekäre Situationen auf Basis einer materiell ungenügend abgesicherten Lebenslage (Krenn, 2013, S. 388). In Bezug auf die Dynamik migrantischer Prekarität stellt Krenn fest, dass Aufstiegsprozesse zwar wahrscheinlich sind, allerdings „(...) reicht die Reduzierung des Prekaritätsgrades entlang stufenweiser Legalisierungen von Aufenthalts- und Beschäftigungsstatus zumeist nicht aus, um insgesamt einen Ausstieg aus der Zone der Prekarität zu schaffen (...)“ (Krenn, 2013, S. 394). Insbesondere als unqualifiziert geltende Migrant\*innen weisen geringe Chancen auf, sich aus den prekären Segmenten des regulären Arbeitsmarktes zu lösen. Die Untersuchung zeigt, dass die Verknüpfung des Aufenthalts- mit dem Beschäftigungsstatus „übersteigerte Formen der Sicherheitsorientierung“ bei Migrant\*innen auslösen. Anstelle von ungewissen Risiken beim Versuch, aus der Prekarität auszusteigen, bevorzugen Migrant\*innen Stabilität in der Prekarität: „Die existenzielle Gefahr eines Verlusts des Aufenthaltstitels, der ein Scheitern des gesamten Migrationsprojekts bedeutet, stabilisiert den Verbleib in der Prekarität“ (Krenn, 2013, S. 394).

Auch das Nationale Forschungsprogramm „Integration und Ausschluss“ (NFP51) hat nachgewiesen, dass Arbeitnehmer\*innen häufig in prekären Arbeitsverhältnissen ausharren. Indem sie kurzfristige Integrationsmassnahmen akzeptieren, investieren sie in schnelle, vermeintliche Integration über Arbeit und erhoffen sich einen höheren Integrationsgrad. Dies entspricht auch der Logik der staatlichen Sozialhilfeinstitutionen, die sich vor dem Hintergrund des steigenden Effizienzdruckes weniger an nachhaltigen, sondern vielmehr an kurzfristigen Erfolgen der Integration orientieren. Sozialarbeitende konzentrieren sich auf die Integration ihrer Klient\*innen in eine Erwerbsarbeit, die den Ausschluss allerdings kaum verhindern kann, solange weiterführende „Probleme“ nicht angegangen werden. Die Studien haben weiter belegt, dass prekäre Arbeitsverhältnisse mit einem hohen Armuts- und Gesundheitsrisiko einhergehen. Von einem Ausschlussrisiko aufgrund beruflicher Unsicherheit und prekärer Arbeitsverhältnisse besonders betroffen sind Menschen mit Mehrfachbelastungen wie unzureichende Qualifikationen, Migrationshintergrund und/oder geschlechterspezifischen Ungleichheiten (Hans-Ulrich Grunder & Laura von Mandach, 2009, S. 165-166).

Mit dem Begriff der „Stratifizierung“ wird in der Wohlfahrtstaatsforschung die Einflussnahme des Sozialstaates auf die Wohlfahrtsposition bestimmter Bevölkerungsgruppen beschrieben (Ursula Dallinger, 2016, S. 37). Dieses Merkmal erlangt im Zusammenhang von Migration und Wohlfahrtsaat besondere Bedeutung, wenn davon ausgegangen wird, dass aufenthaltsrechtliche, sozialrechtliche und sozialstrukturelle Mechanismen der Exklusion zusammenwirken (Mohr, 2005, S. 383). Rechtliche Regulierungen, die die soziale Integration von Migrant\*innen erschweren, werden bei Morris im Sinne eines Systems der graduellen Gewährung und Vorenthaltung von Rechten, als „civic stratification“ (Morris, 2003) bezeichnet. „Die *sozialen Rechte* von Migranten differenzieren sich dabei entlang aufenthaltsrechtlicher Statuszuweisungen und damit verbundener Teilinklusionen in die

wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssysteme (...)“ (Mohr, 2005, S. 385). Die Rechte von Migrant\*innen sind folglich als in sich stratifiziertes System zu begreifen, in dem „unterschiedliche Migrantengruppen mit unterschiedlichen Rechten ausgestattet und von unterschiedlichen Entwicklungen betroffen sind“ (Mohr, 2005, S. 285). Solche Zugangsbeschränkungen erzeugen nicht nur prekäre Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse, sondern drängen Migrant\*innen, diese prekären Verhältnisse einzugehen, wenn ihr Aufenthaltsstatus an Erwerbsarbeit gebunden ist. Zugangsbeschränkungen in Form von stratifizierten Rechten sind damit konstitutiv für das Entstehen und die Aufrechterhaltung von prekären Arbeits- und Beschäftigungsverhältnissen (Krenn, 2013, S. 400).

Die Erkenntnisse, dass unzureichende Sozialtransfers eine Ursache für Erwerbsarmut darstellen, Personen aus Drittstaaten besonders von Erwerbsarmut betroffen sind und ein Sozialhilfebezug bei genau dieser Personengruppe aufenthaltsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen kann, bedarf im Hinblick auf die Frage nach der Nichtbezugsquote von Sozialhilfe besonderer Aufmerksamkeit (BASS, 2018; Crettaz, 2018; Fluder et al., 2020). In der bereits erwähnten Studie zum Sozialhilfebezug von Ausländer\*innen aus Drittstaaten im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (BASS, 2018) ist der Nichtbezug von Sozialhilfe kein Thema. Basierend auf Erfahrungen von Sozialarbeitenden zeigen die SKOS (2020c) und eine kürzlich erschienene Publikation der ZHAW (Lätsch et al., 2020) jedoch auf, dass Personen mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus vermehrt aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen auf den Bezug von Sozialhilfe verzichten.

Eine Studie der Universität Bern (Oliver Hümbelin, 2016) schätzt den Anteil der Nichtbeziehenden im Kanton Bern für das Jahr 2012 auf 26.3 Prozent. Im Rahmen des von Caritas Schweiz und der Berner Fachhochschule erarbeiteten Modells für ein Armutsmonitoring auf Kantonsebene wurde die Nichtbezugsquote für den Kanton Bern neu auf 36.8 Prozent berechnet. Die Schätzung bezieht sich auf Personen zwischen 26 und 64 Jahren und basiert auf den Steuerdaten aus dem Jahr 2015 (Fluder et al., 2020, S. 93-95). Dabei unterscheidet sich die Quote nach soziodemographischen Gruppen und Merkmalen. Am höchsten fällt die Nichtbezugsquote bei Verheirateten ohne Kinder aus. Überdurchschnittlich hoch ist die Quote ausserdem bei Personen in Mehrpersonenhaushalten (ausgenommen sind Einelternfamilien). Deutliche Unterschiede zeigen sich zudem je nach Erwerbssituation. Bei Nichterwerbstätigen liegt die Quote deutlich unter dem Durchschnitt, was nach Einschätzung der Autor\*innen auf mangelnde Alternativen zurückgeführt werden kann. Bei (Teil-)Selbständigerwerbenden und Working Poor fällt sie hingegen sehr hoch aus, was wiederum mit den restriktiven Bedingungen für Sozialhilfeleistungen begründet werden kann (Fluder et al., 2020, S. 95-99).

Die genannten Schätzungen berücksichtigen allerdings bei den ausländischen Staatsangehörigen nur Personen mit einer Niederlassungsbewilligung, so dass konsekutiv diejenigen Personen, deren Aufenthaltsstatus durch einen Sozialhilfebezug am stärksten gefährdet ist, nicht Teil der Grundpopulation sind. Die Autor\*innen kommen in ihrer Studie zum Schluss, dass häufig dann auf Sozialhilfe

verzichtet wird, wenn noch ein minimaler finanzieller Spielraum vorhanden ist respektive Haushalte erst dann Sozialhilfe in Anspruch nehmen, wenn die finanzielle Lage bereits äusserst prekär wird. Um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, verschulden sie sich oftmals (Fluder et al., 2020, S. 100-102). Die Autor\*innen verweisen des Weiteren auf weitreichende Konsequenzen des Nichtbezuges von Sozialhilfe hin: „Leben Kinder in solchen Haushalten, besteht darüber hinaus die Gefahr, dass diese nicht optimal betreut werden. Damit erhöht sich das Risiko der Vererbung von Armut. Aus all diesen Gründen behindert ein Nichtbezug von Sozialleistungen die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt und die Bekämpfung von Armut. Zudem leidet dadurch die Wirksamkeit dieser Instrumente zur Bekämpfung der Armut und die Legitimation von sozialstaatlichen Leistungen“ (Fluder et al. 2020, S. 102).

Die Erkenntnisse aus den diskutierten Untersuchungen bekräftigen die Annahme, dass es hinsichtlich der Nichtbezugsquote von Sozialhilfe eine grosse Dunkelziffer gibt, insbesondere bei Ausländer\*innen aus Drittstaaten. Interessant wäre sodann die Frage, ob und inwiefern sich die Anzahl Nichtbeziehender mit den rechtlichen Verschärfungen im Bereich der Migrations- und Sozialpolitik verändert. Zwar vermag die vorliegende Masterarbeit diese Forschungslücke nicht zu schliessen, wagt aber mit der Betrachtung der Schnittstelle zwischen den unterschiedlichen Politiken und der Befragung von Schlüsselpersonen eine erste, qualitative Annäherung.

### **3.3 Institutionelles Integrationsverständnis im Kontext von „Fördern und Fordern“**

Die bisherigen Ausführungen in diesem Kapitel haben deutlich gemacht, dass normative und strukturelle Prozesse den Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben regeln. Die Rechte der Existenzsicherung und des Aufenthalts in der Schweiz sind an die Bedingung der erfolgreichen Integration geknüpft. Vor dem Hintergrund der theoretischen und empirischen Erkenntnisse wird nachfolgend versucht, das der Sozialhilfe und dem Ausländer- und Integrationsgesetz zugrunde liegende Integrationsverständnis zu ergründen und inkludierende sowie exkludierende Mechanismen zu analysieren.

#### **3.3.1 Sozialhilfe: Integration als Auftrag und Ziel**

Die öffentliche Sozialhilfe umfasst in der Schweiz wirtschaftliche und persönliche Hilfe. Während finanzielle Leistungen der Existenzsicherung dienen, haben nicht finanzielle Leistungen wie Beratung oder Integrationsprogramme die berufliche und soziale Integration von Sozialhilfebeziehenden zum Ziel (Müller de Menezes, 2012, S. 39). Diese auch als persönliche Hilfe bezeichnete Unterstützung wurde erst in den 1960er Jahren im Rahmen der Fürsorgegesetze eingeführt. Damals sollte die persönliche Hilfe der Erziehung von Armutsbetroffenen im Sinne eines paternalistischen Verständnisses dienen. Erst mit der Einführung der Sozialhilfegesetze in den 1990er Jahren fand ein

Wandel hin zu einem partnerschaftlichen Sozialhilfeverständnis statt, wodurch die persönliche Hilfe an Bedeutung gewann (Müller de Menezes, 2012, S. 46).

In den aktuellen SKOS-Richtlinien (2020b) wird die persönliche Hilfe in Form von Beratung, Stützung, Motivierung, Förderung, Strukturierung des Alltags oder Vermittlung spezieller Dienstleistungen als Bindeglied zwischen materieller Existenzsicherung als Zweck und beruflicher sowie sozialer Integration als Ziel der Sozialhilfe verstanden (SKOS, 2020b, A.3-2). Existenzsicherung umfasst nicht nur die materielle Grundsicherung, sondern auch „Teilhabe und Teilnahme am wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Leben“ (SKOS, 2020b, D.I – I). Eine klare organisatorische und inhaltliche Trennung von sozialer und beruflicher Integration sehen die SKOS-Richtlinien allerdings nicht vor. Ziele der „sozialen Integrationsmassnahmen“ sind die Wiedereingliederung in den ersten oder zweiten Arbeitsmarkt, die Vermittlung von Alltagsstrukturen und die Stärkung des Selbstbewusstseins der Betroffenen.

Die Förderung respektive Forderung der beruflichen und sozialen Integration geschieht heute insbesondere durch finanzielle Anreize in Form von Integrationszulagen zwischen 100 und 300 Franken pro Person und Monat, verbunden mit einer persönlichen Beratung (SKOS, 2020b, C.2-I). Die SKOS unterscheidet folgende klassische Integrationsmassnahmen: Berufliche Orientierungsmassnahmen, Integrationshilfen in den ersten Arbeitsmarkt, Einsatz- oder Beschäftigungsprogramme, Angebote im zweiten Arbeitsmarkt sowie sozialpädagogische und sozialtherapeutische Angebote. Diese Massnahmen können sowohl zur beruflichen als auch zur sozialen Integration, einzeln oder in Kombination und immer individuell in Absprache mit der betroffenen Person eingesetzt werden (SKOS, 2020b, D.3 – 1). Werden zumutbare Integrationsmassnahmen verweigert oder eine schriftlich vereinbarte Massnahme ohne Zustimmung abgebrochen oder nicht angetreten, kann dieses Verhalten sanktioniert werden (SKOS, 2020b, S.3 – 2).

Die SKOS-Richtlinien orientieren sich klar an einer Vorstellung der modernen Leistungsgesellschaft, in der Leistungen in Form von bezahlter oder unbezahlter Arbeit unseren Alltag prägen. Soziale Integration wird in diesem Verständnis durch Arbeit, Leistungsanerkennung und wirtschaftlicher Unabhängigkeit erlangt. Wirtschaftliche, soziale, gesundheitliche und persönliche Probleme werden letztlich als Folgen mangelnder sozialer Integration verstanden, die zu sozialem Ausschluss führen können. Die Förderung von beruflicher und sozialer Integration sei notwendig, um einem „sozialen Bruch“ entgegenzuwirken und weitere soziale Kosten aufgrund Kriminalität, psychischer Krankheiten oder „Ghettobildung“ zu vermeiden (SKOS, 2020b, D.I – I).

Die in den SKOS-Richtlinien verankerten Integrationsmassnahmen und das Verständnis von sozialer und beruflicher Integration adressieren damit primär die Sozialhilfebeziehenden und deren wirtschaftliche Unabhängigkeit. Dieser Fokus ist dem gesellschaftlichen Auftrag der Sozialhilfe geschuldet, der nach Ueli Mäder die Wiedereingliederung von Personen, die in eine Armutssituation geraten sind, meint. Um ihrem Integrationsauftrag Folge zu leisten, strebe die Sozialhilfe die finanzielle

Autonomie der Sozialhilfebezüger\*innen an. „In dem Sinne bedeutet Integration in diesem professionellen Umfeld primär die Loslösung aus der Beanspruchung der institutionellen Unterstützung“ (Mäder, 2008, S. 108).

Zwar wird in den SKOS-Richtlinien festgehalten, dass nicht jeder Sozialhilfebezug selbstverschuldet ist und strukturelle Ursachen vorliegen können, die für die Sozialarbeit schwierig zu durchdringen sind: „Die klassische Sozialhilfearbeit (mit individuell geleisteter wirtschaftlicher und persönlicher Hilfe) stösst überall dort an Grenzen, wo strukturelle Problemlagen, wie z.B. dauernde Erwerbslosigkeit oder fehlende bzw. falsche berufliche Qualifikation, hauptsächliche Ursache von Sozialhilfebedürftigkeit sind“ (SKOS 2020b, D.1). Gleichzeitig verweist dieser Auszug aus den SKOS-Richtlinien darauf, dass mit „strukturellen Ursachen“ primär biografische „Mängel“ auf Seiten der Sozialhilfebeziehenden gemeint sind und weniger gesellschaftlich-strukturelle Exklusionsprozesse oder arbeitsmarktliche Voraussetzungen.

Die öffentlichen und politischen Debatten – insbesondere auch die medial geprägten Diskussionen zum sogenannten „Sozialhilfemissbrauch“ und der angeblichen „Kostenexplosion“ in der Sozialhilfe (z.B. Caroline Pulver 2010) – machen deutlich, dass der gesellschaftliche Auftrag der Sozialen Arbeit in der Sozialhilfe besonders unter Druck ist. Sozialhilfeleistungen werden im öffentlichen Diskurs überwiegend als materielle Versorgungsleistungen wahrgenommen (Stefan Kutzner, Ueli Mäder, Carlo Knöpfel, Claudia Heinzmann & Daniel Pakoci, 2009, S. 164). Unter dem steigenden Legitimationsdruck werden folglich Kontrollmassnahmen auf Kosten der persönlichen Hilfe verstärkt. Gleichzeitig steigen die Fallzahlen und häufig auch die Komplexität der Fälle (Gurny & Tecklenburg, 2016, S. 22). Angesichts dieser externen Faktoren ist es schwierig, die individuellen Bedürfnisse von Sozialhilfebeziehenden abzuholen. Gefördert wird letztlich nicht die intrinsische Motivation von Sozialhilfebeziehenden, sondern ihre Anpassungsbereitschaft. Mit Integrationszulagen wird nicht ihre Tätigkeit honoriert, sondern die Bereitschaft, (Eigen-)verantwortung zu übernehmen (Kutzner et al., 2009, S. 56).

Sozialarbeitende auf öffentlichen Sozialdiensten sind in ihrer beruflichen Tätigkeit dadurch regelmässig dem Dilemma ausgesetzt zwischen „einschliessen und ausschliessen, integrieren und segregieren, anerkennen und kontrollieren, honorieren und sanktionieren, Freiräume schaffen und diese gleichzeitig festlegen, fördern und fordern“ ausgesetzt (Thomas Roth, 2008, S.9). Die Ansprüche auf Sozialhilfeleistungen müssen im Kontext des eigenen Berufsverständnisses, der Grund- und Menschenrechte sowie institutioneller und gesetzgeberischer Vorgaben abgeklärt, abgewogen und schliesslich Entscheidungen getroffen werden. Die eigentlichen Ziele der Sozialhilfe, wie die Existenzsicherung, die gesellschaftliche Integration und das Menschenrecht auf ein würdiges Leben, treten dabei oft in den Hintergrund (Beuchat, 2019, S. 181).

Der Berufsverband der Sozialen Arbeit, AvenirSocial, spricht sich gegen eine disziplinierende und sanktionierende Sozialhilfe aus. Er kritisiert Sanktionen als Instrumente zur Legitimation und

Durchsetzung politischer Vorgaben, die das Vertrauensverhältnis zu den Sozialarbeitenden zerstören und das Machtgefälle erhöhen. Der Auftrag der Sozialen Arbeit sollte in diesem Kontext vielmehr sein, die Klient\*innen zu Veränderungen zu motivieren und befähigen. AvenirSocial fordert die Durchsetzung des Rechts auf gesellschaftliche sowie berufliche Integration und befürwortet dafür notwendige, nachhaltige Integrationsmassnahmen. Diese sollten jedoch auf Freiwilligkeit basieren: „Aus berufsethischer Sicht sind Integrationsmassnahmen, die mit der Androhung von Kürzungen verbunden sind, grundsätzlich abzulehnen“ (Beuchat, 2019, S. 186). Allerdings kommt diese kritische Position gegenüber verpflichtenden Massnahmen im Berufskodex von AvenirSocial, der ethische Richtlinien für das berufliche Handeln in der Sozialen Arbeit darlegt, weniger deutlich zum Ausdruck. Dort heisst es unter den Handlungsmaximen bezüglich der Arbeit mit Klient\*innen: „Die Professionellen der Sozialen Arbeit fordern bei aller Bestärkung ihrer Klientinnen und Klienten in der Wahrnehmung ihrer Rechte auch deren Pflichten ein“ (AvenirSocial, 2010, S. 13). Damit nimmt der Berufskodex den Terminus „fordern“ explizit in seine Richtlinien auf.

Zusammenfassend lässt sich nach Kutzner et al. festhalten, dass Sozialhilfe sowohl integriert als auch exkludiert. Integrierend sei die Sozialhilfe allein schon durch ihre Existenz: „Jeder Bürger, der in materielle Not gerät, hat Anspruch auf Hilfe des Gemeinwesens“ (2009, S. 57). Exkludierend wirke sie dann, wenn Klient\*innen Massnahmen durch das Verordnen von Massnahmen nicht mehr als vollständig selbständige Bürger\*innen wahrgenommen werden (Kutzner et al., 2009, S. 57-58). Inwieweit die Verschränkung von Existenzsicherung, Integration und Aufenthaltsrecht im AIG weiter exkludierend wirken, wird im nächsten Kapitel analysiert.

### **3.3.2 Ausländer- und Integrationsgesetz: Integration als Pflicht**

Während im Integrationsverständnis der Sozialhilfe die wirtschaftliche und soziale Unabhängigkeit ins Zentrum gestellt wird, verweist der Integrationsbegriff im Ausländer- und Integrationsgesetz zunächst stärker auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt. So wird Integration respektive deren Zielzustand im AIG einleitend als das „friedliche Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung unter gegenseitiger Achtung und Toleranz“ beschrieben. Längerfristig und rechtmässig anwesende Ausländer\*innen sollen am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilhaben können. Das geltende Recht bestimmt Integration dabei als gegenseitigen Prozess, der sowohl den Willen der Ausländer\*innen als auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraussetzt. Von Ausländer\*innen wird gefordert, dass sie sich mit den hiesigen gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen auseinandersetzen und eine Landessprache erlernen (Art. 4 AIG). Das AIG definiert Integrationskriterien, wonach Personen als integriert gelten, wenn sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachten, die Werte der Bundesverfassung respektieren, eine Landessprache beherrschen und am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung teilnehmen (Art. 58a AIG). Diese vier Kriterien sollen den Behörden bei der Beurteilung der

Integration helfen und dienen als Entscheidungsgrundlage bei der Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen.

Bei genauerer Betrachtung fällt auf, dass von der attestierten Gegenseitigkeit im Integrationsprozess nicht viel übrigbleibt. Mit der Festlegung von Integrationskriterien identifiziert das AIG Integration als einen messbaren Zustand. Dabei sprechen die (messbaren) Integrationskriterien in erster Linie persönliche Fähigkeiten und die individuelle Bereitschaft der Ausländer\*innen an, sich an die Normen und Werte der Aufnahmegesellschaft anzupassen. Die Einführung von Integrationskriterien hat ein Anreizsystem verstärkt, das individuelle Integrationsleistungen mit einer aufenthaltsrechtlichen Besonderstellung belohnt oder umgekehrt „mangelnde“ Integration ausländerrechtlich sanktioniert. Die Verantwortung für gesellschaftliche Teilhabe oder Ausschluss wird damit weitestgehend auf Ausländer\*innen abgeschoben. Die Rolle des Staates beschränkt sich auf die Bereitstellung von Förderangeboten wie beispielsweise Sprachkurse und auch der Beitrag und die Aufnahmebereitschaft der einheimischen Bevölkerung gerät aus dem Blickfeld (Bachmann, 2014, S. 86; Sophie Hodel, 2016, S. 67; Piñeiro, 2015, S. 165 ).

Gleichzeitig bringt die im AIG verankerte Unterscheidung zwischen Schweizer\*innen, EU/EFTA-Bürger\*innen und Drittstaatsangehörigen eine ethnische Dimension zum Ausdruck, die Ausländer\*innen aus Drittstaaten als Personengruppe mit besonderer Integrationsbedürftigkeit identifiziert. Während das Aufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen an die Bedingung einer erfolgreichen Integration geknüpft ist, sind EU-/EFTA-Bürger\*innen vom gesetzlichen Imperativ der Integration nicht direkt betroffen und ihre Aufenthaltsbewilligungen konsekutiv nicht an die Integrationskriterien im AIG gebunden. Die (politische) Differenzierung in hoch- und niedrigqualifizierte Personen innerhalb der Kategorie der Drittstaatsangehörigen entlastet gleichzeitig privilegierte Migrant\*innen, etwa hoch qualifizierte Arbeitskräfte aus dem englischsprachigen Raum, ebenfalls von den verpflichtenden Regelungen zur Integration. Es sind folglich schlecht qualifizierte Ausländer\*innen aus Drittstaaten, denen Integrationsdefizite zugeschrieben werden und die damit zur Zielgruppe der Schweizer Integrationspolitik werden (Bachmann, 2014, S. 78-79; Hodel, 2016, S. 68).

### **3.4 Zwischenfazit: Integration als Kontroll- und Steuerungsinstrument**

Wie die sozial- und integrationspolitische Einbettung in diesem Kapitel aufzeigen konnte, schaffte die Aktivierungspolitik den Boden für das Leitprinzip „Fördern und Fordern“, das die Soziale Arbeit seither prägt. Die Soziale Arbeit und allen voran die öffentliche Sozialhilfe beschränkt sich zunehmend auf die Verwaltung von sozialem Ausschluss und seinen Folgen. Die finanzielle Unterstützung von Sozialhilfebeziehenden wird an Bedingungen geknüpft, deren Einhaltung durch Sozialarbeitende kontrolliert und Klient\*innen bei unkooperativem Verhalten sanktioniert werden müssen. Die Sozialpolitik wird dominiert von arbeitsmarktpolitischen Interessen und die Hauptaufgabe Sozialer Arbeit als Akteur\*in der Arbeitsgesellschaft besteht darin, Menschen zurück in die Arbeit zu führen.

Die Gegenüberstellung von Anforderungen und Zielsetzungen der Integration in der öffentlichen Sozialhilfe (insbesondere in den SKOS-Richtlinien) und dem im AIG verankerten Integrationsverständnis (insbesondere die Integrationskriterien und Sanktionsmöglichkeiten) machte deutlich, dass beide Programmatiken der Aktivierungslogik folgen, indem sie Beschäftigungsfähigkeit und Erwerbstätigkeit als primäre Ziele und zugleich Ausdruck gelungener Integration bestimmen. Sowohl die SKOS-Richtlinien wie auch das AIG widerspiegeln die dem Prinzip „Fördern und Fordern“ inhärente Wahrnehmung von zu integrierenden, unterstützungsbedürftigen und tendenziell arbeits- respektive integrationsunwilligen Erwerbslosen oder im Falle des AIG erwerbslosen Ausländer\*innen. Ihre Zielsetzungen widersprechen sich vor dem Hintergrund dieser geteilten Ideologie nicht grundsätzlich. Doch in der im AIG verankerten Verschränkung von Existenzsicherung, Integration und Aufenthaltsregelung steckt eine weitere Dimension, die den Aufgaben und Zielen der Sozialhilfe und dem Selbstverständnis der Sozialen Arbeit widerspricht. Indem das Recht auf Aufenthalt von der finanziellen Autonomie der ausländischen Person abhängig gemacht wird, unterscheidet sich einerseits die Hilfsbedürftigkeit von Ausländer\*innen ungeachtet ihrer strukturellen Ursachen von jener der Schweizer\*innen. Andererseits werden Ausländer\*innen aus Drittstaaten spezifische Integrationsdefizite attestiert. Armut als Grund für die Bedürftigkeit wird damit nicht nur individualisiert, sondern auch ethnisiert.

Auf der Grundlage der theoretischen Überlegungen wird die These formuliert, dass die rechtliche Koppelung von Existenzsicherung und Aufenthaltsregelung zu einer Verdichtung von Exklusionsmechanismen und zu einer Verschiebung von Problemlagen innerhalb des sozialstaatlichen Sicherungssystems. Der „Integration“ kommt dabei eine Schlüsselrolle zu, indem primär individuelle Integrationsmängel adressiert und über das Ausländerrecht sanktioniert werden. Integration wird damit zu einem Instrument der Zuwanderungs- und Aufenthaltssteuerung. Sozialarbeitende auf öffentlichen Sozialdiensten sind dadurch widersprüchlichen Anforderungen und Interessen ausgesetzt und können in dieser Position den Auftrag sozialer Integration, der über eine berufliche Integration hinausgeht, nur bedingt erfüllen.

## **4 Methodisches Vorgehen**

Die Tragweite und Auswirkungen der rechtlichen Koppelung von Existenzsicherung, Integration und Aufenthaltsregelung auf die sozialarbeiterische Praxis und betroffene Personen wurden bisher kaum empirisch untersucht. Für die Erschließung von wenig erforschten Wirklichkeitsbereichen eignet sich ein qualitativer Zugang. Die qualitative Forschung zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass sie die Gegenstände in ihrer Komplexität und Ganzheit in ihrem alltäglichen Kontext untersucht (Uwe Flick, Ernst von Kardoff & Ines Steinke 2004, S. 22-24).

Um die intersubjektive Überprüfbarkeit der empirischen Erkenntnisse möglichst weitgehend herzustellen, wird in diesem Kapitel die Wahl der Erhebungs- und Auswertungsmethode begründet und deren Anwendung beschrieben. Zusammen mit der kontinuierlichen Reflexion der Forscherin während des gesamten Erhebungs- und Auswertungsprozesses soll dieses Vorgehen dazu beitragen, den Gütekriterien qualitativer Forschung, insbesondere der prozeduralen Reliabilität und der kommunikativen Validität, Rechnung zu tragen (Flick, 2010, S. 490-492).

### **4.1 Datenerhebung**

Zur Erhebung der Daten wurden qualitative, leitfadengestützte Expert\*inneninterviews geführt. Diese zeichnen sich durch die spezielle Auswahl und den Status der Befragten aus und werden mit einem vorbereiteten, vorstrukturierten Leitfaden geführt (Cornelia Helfferich, 2014, S.559). Auf die Besonderheiten von Expert\*inneninterviews und die einzelnen Schritte der Datenerhebung wird im Folgenden näher eingegangen.

#### **4.1.1 Expert\*inneninterviews**

Expert\*inneninterviews werden in der qualitativen empirischen Sozialforschung häufig als Erhebungsmethode eingesetzt. Gleichzeitig ist die Frage, wer als Expert\*in gilt, Gegenstand zahlreicher methodologischer Auseinandersetzungen (Michael Meuser & Ulrike Nagel, 2009; Flick, 2011).

Expert\*inneninterviews unterscheiden sich von anderen qualitativen Interviews, indem der oder die Befragte weniger als Privatperson, denn als Expert\*in für ein bestimmtes Handlungsfeld von Interesse ist und dabei nicht als Einzelfall, sondern als Repräsentant\*in einer Gruppe oder Organisation in die Untersuchung einbezogen wird (Flick, 2011, S.214). Angelehnt an Aglaja Przyborski und Monika Wohlrab-Sahr wird im Rahmen dieser Masterarbeit als Expert\*in verstanden, wer über ein spezifisches Rollenverständnis verfügt, solches zugeschrieben bekommt und diese besondere Kompetenz für sich selbst in Anspruch nimmt (2014, S. 119).

Der Zugang zu Expert\*innenwissen unterscheidet sich darin, ob das Expert\*innenwissen als spezialisiertes Wissen betrachtet wird oder ob die mit dem Expert\*innenwissen verbundene Deutungsmacht reflektiert werden soll. Auch wenn sich die beiden Zugänge nicht zwingend konkurrieren

müssen, interessiert in der vorliegenden Masterarbeit aufgrund des explorativen Zugangs vor allem das spezialisierte Wissen respektive der Wissensvorsprung von Expert\*innen über institutionalisierte Zusammenhänge und Abläufe auf der politisch-strategischen Gestaltungsebene sowie über die Auswirkungen der gesetzlichen Verschärfungen an der Schnittstelle zwischen Existenzsicherung, sozialer Integration und Aufenthaltsregelung. Das Expert\*inneninterview soll Zugang zu diesem „Betriebswissen“ liefern und dabei auch spezifisch nicht formalisierte Regeln und implizites Wissen erfassen (Przyborski & Wohlrab-Sahr, 2014, S. 119-120). Für die Beantwortung der Fragestellung interessiert in dieser Masterarbeit aber auch das Expert\*innenwissen im Sinne eines „Kontextwissen“. Das Kontextwissen enthält Zusatzinformationen hinsichtlich der Lebensbedingungen, Handlungsweisen und Entwicklungen bestimmter Populationen, auf die das Expert\*innenhandeln gerichtet ist und dient der Problemstrukturierung (Meuser & Nagel, 2009, S. 471). Bezogen auf die Fragestellung der vorliegenden Arbeit interessiert das Kontextwissen zu armutsgefährdeten Personen mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus.

#### **4.1.2 Fallauswahl und Fallbeschreibung**

Der Auswahl der Untersuchungseinheiten kommt in der qualitativen Sozialforschung eine wichtige Bedeutung zu. Es ist im Rahmen qualitativer Forschung selten möglich, alle Fälle oder Einheiten in die Untersuchung einzubeziehen, die in einen bestimmten Sachverhalt involviert sind. Demnach stehen die ausgewählten Fälle nicht für sich, sondern repräsentieren zum Beispiel eine Generation, ein Milieu oder wie in der vorliegenden Untersuchung eine Organisation und das ihr zugrundeliegende spezialisierte Wissen (Przyborski & Wohlrab-Sahr, 2014, S. 177-178).

Mit der Auswahl der Fälle und der Bestimmung dessen, was überhaupt ein „Fall“ ist, werden Vorentscheidungen getroffen, die Einfluss haben auf die Verallgemeinerung der Ergebnisse einer Untersuchung. Durch Auswahlentscheidungen wird die untersuchte Wirklichkeit auf spezifische Weise konstruiert. Es werden bestimmte Ausschnitte und Aspekte hervorgehoben, während andere ausgeblendet werden (Flick, 2011, S. 170). Für die vorliegende Forschungsarbeit wurde die Auswahl der zu untersuchenden Fälle aus der Forschungsfrage, den theoretischen Vorüberlegungen, dem Forschungsstand und methodischen Überlegungen zu Expert\*inneninterviews abgeleitet.

Gegenstand der Untersuchung ist die Schnittstelle zwischen Existenzsicherung, sozialer Integration und Aufenthaltsregelung. Um die Auswirkungen der Verschränkung dieser Bereiche zu erfassen, interessiert Expert\*innenwissen aus den betroffenen Handlungsfeldern hinsichtlich Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften, Schnittstellen im Versorgungssystem, Herausforderungen in der Praxis und Lebensrealitäten der Zielgruppen. Für die Auswahl der Fälle bedeutet das, dass Institutionen zu bestimmen waren, die einem oder mehreren der drei Handlungsfelder Existenzsicherung, Integration und Aufenthaltsregelung zuzuordnen sind und gleichzeitig einen Bezug zur Profession der

Sozialen Arbeit aufweisen. Welchen Handlungsfeldern die Institutionen angehören, lässt sich auch darüber bestimmen, an welche Zielgruppe sich ihre Aufträge und ihre Tätigkeiten richten.

Für die Betrachtung und Analyse einer Schnittstelle ist das spezialisierte Wissen über institutionalisierte Zusammenhänge, Abläufe und Mechanismen besonders relevant. Ein weiteres Kriterium für die Auswahl der zu befragenden Institutionen war daher ihre Verordnungs- und politische Ebene respektive die Beteiligung an politischen Willens- und Entscheidungsprozessen und/oder Aufgaben im Bereich der Angebots- und Leistungsentwicklung. Die zu befragenden politisch-strategisch agierenden Institutionen sollen auf nationaler Ebene tätig sein, da mit der Forschungsfrage keine regionale Einschränkung innerhalb der Schweiz vorgenommen wurde.

Um das zu untersuchende Feld abzustecken und einzuschränken, wurde im Vorfeld der definitiven Bestimmung der Fälle ein Pretest durchgeführt mit einer Person aus dem Arbeitsumfeld der Autorin. Wie sich herausstellte, konnten aus diesem Gespräch wichtige Erkenntnisse gewonnen werden, weshalb das Interview ebenfalls in die Untersuchung einbezogen wurde.

Vor diesem Hintergrund wurde folgende begründete, aber in keiner Weise abschliessende Auswahl an zu befragenden Institutionen getroffen:

- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)
- CARITAS Schweiz
- AvenirSocial
- Beratungsstelle für Migrations- und Integrationsrecht (MIRSAH)
- Öffentlicher städtischer Sozialdienst (Intake)

Mit Bezug auf die bereits diskutierte Frage nach dem Status der Expert\*innen, galt es in einem nächsten Schritt zu bestimmen, welche Personen der jeweiligen Institutionen interviewt werden. Wie bereits erwähnt, nimmt die interviewte Person im Rahmen eines Expert\*inneninterviews die Rolle eines Funktionsträgers ein: „Der Experte steht für eine Problemperspektive, die typisch ist für den institutionellen Kontext, in dem er sein Wissen erworben hat und in dem er handelt. Er repräsentiert eine typische Problemtheorie, einen typischen Lösungsweg und typische Entscheidungsstrukturen“ (Meuser und Nagel 2009, S. 469). Damit eine Vergleichbarkeit der Interviews garantiert werden kann, kamen folglich je nach Organisationsstruktur der jeweiligen Institution Personen aus dem Vorstand, der Geschäftsleitung oder der Geschäftsstelle respektive dem (General)-Sekretariat in Frage<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> In einem Fall wurde die Anfrage an eine Mitarbeiterin mit Beratungsfunktion weitergeleitet. Da die entsprechende Institution weniger auf politisch-strategischer Ebene tätig ist und Fragen nach den Lebensbedingungen betroffener Personen im Fokus standen, wurde nicht interveniert.

Die Institutionen werden nachfolgend kurz vorgestellt. Dabei soll in erster Linie ersichtlich werden, was ihre gesellschaftliche und politische Funktion ist und an wen sich ihre Tätigkeiten richten. Die Beschreibung basiert auf dem institutionellen Selbstverständnis der jeweiligen Institution und folgt ihrem öffentlichen Auftritt (z.B. Webseite, Statuten, Leitbild).

### **Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)**

Als nationaler Fachverband für Sozialhilfe setzt sich die SKOS für die Ausgestaltung und Entwicklung einer fairen und wirksamen Sozialhilfe in der Schweiz ein. Zu ihren Mitgliedern zählen die Kantone, viele Gemeinden, verschiedene Bundesämter sowie private Organisationen des Sozialwesens. Im Auftrag ihrer Mitglieder gibt die SKOS Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe heraus. Sie erarbeitet darüber hinaus wissenschaftliche Grundlagen zur Armutsproblematik, zur Existenzsicherung sowie zur sozialen und beruflichen Integration und führt in diesen Bereichen Fachtagungen und Weiterbildungen für Fachpersonen des Sozialwesens durch. Die SKOS nimmt Stellung zu sozialpolitischen Fragen und politischen Geschäften (SKOS, 2019).

Der Fachverband zählt zu den wichtigsten Akteur\*innen im Zusammenhang mit Ausgestaltung und Weiterentwicklung der öffentlichen Sozialhilfe. Durch ihre Schnittstellenfunktion zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden und thematisch in den Bereichen Armut, Existenzsicherung und Integration verfügt die SKOS über Wissen und Erfahrungen, die für die vorliegende Masterarbeit von hoher Relevanz sind.

### **CARITAS Schweiz**

CARITAS Schweiz ist der übergeordnete Verband der regionalen Caritas-Organisationen. CARITAS sieht sich dem Grundauftrag verpflichtet, Armut in der Schweiz und weltweit zu verhindern, zu lindern und zu bekämpfen.

In der Schweiz setzt sich CARITAS für armutsbetroffene Menschen ein, insbesondere Familien, Alleinerziehende, Arbeitslose, Working Poor, Asylsuchende, Flüchtlinge und Migrant\*innen. Im Interesse von Benachteiligten engagiert sich CARITAS Schweiz gesellschaftspolitisch und setzt sich für die soziale Sicherheit von Menschen in Not ein. Sie nimmt Stellung zu aktuellen politischen Debatten in der Sozial-, Migrations- und Entwicklungspolitik. Darüber hinaus setzt sich CARITAS mit niederschweligen Angeboten wie dem Caritas-Markt schweizweit für armutsgefährdete Menschen ein (CARITAS Schweiz, 2020).

Auch CARITAS Schweiz ist eine wichtige Akteur\*in in der sozialpolitischen Diskussion, insbesondere bei Fragestellungen mit Bezug zu den Themen Armut, Integration und Migration. Für die vorliegende Arbeit ist zudem von Bedeutung, dass sie auch in der Leistungserbringung tätig ist und die Lebensbedingungen armutsgefährdeter Personen kennt.

## **AvenirSocial**

AvenirSocial ist der Berufsverband der Sozialen Arbeit in der Schweiz. Er vertritt die Interessen der Fachpersonen mit einer tertiären Ausbildung in Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Soziokulturelle Animation, Kindererziehung und Sozialpädagogische Werkstattleitung. Der Berufsverband engagiert sich in der Berufs-, Bildungs- und Sozialpolitik auf kantonaler, nationaler und internationaler Ebene und setzt sich für die Stärkung der öffentlichen Sozialleistungen ein. Als Kompetenzzentrum der Sozialen Arbeit veröffentlicht AvenirSocial regelmässig Grundlagenpapiere zu aktuellen Themen. Der Verband verfasst Positionen an das eidgenössische Parlament, nimmt an Vernehmlassungen teil, lanciert Kampagnen und äussert sich mit Abstimmungsempfehlungen (AvenirSocial, 2020).

Die rechtliche Koppelung von Existenzsicherung, Integration und Aufenthaltsregelung hat direkte Auswirkungen auf Fachpersonen der Sozialen Arbeit, insbesondere auf Sozialarbeitende in öffentlichen Sozialdiensten. Als Berufsverband und Kompetenzzentrum setzt sich AvenirSocial für die Stärkung der Profession der Sozialen Arbeit und die Interessen der Fachpersonen ein.

## **Beratungsstelle für Migrations- und Integrationsrecht (MIRSAH)**

MIRSAH ist eine Beratungsstelle für Migrations- und Integrationsrecht des Schweizerischen Arbeiterhilfswerks (SAH) Zürich. Das Angebot von MIRSAH richtet sich an Migrant\*innen, deren Partner\*innen sowie öffentliche Institutionen und umfasst Rechtsberatungen zu ausländerrechtlichen Fragen sowie juristische Unterstützung bei Stellungnahmen und Gesuchen. Darüber hinaus bietet MIRSAH Weiterbildungen für interessierte Organisationen und Unternehmen an. Ihre Kernkompetenzen liegen in den Bereichen ausländerrechtliche Bewilligungen, Aufenthaltsrechte, binationale Ehe, Schweizer Bürgerrecht und Auswirkungen des neuen AIG (SAH, 2020).

Durch ihre Spezialisierung auf das Migrations- und Integrationsrecht ist die Beratungsstelle eine wichtige Wissensträgerin hinsichtlich der Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften des AIG und dessen Auswirkungen. Die Rechtsberater\*innen stehen in direktem Kontakt mit betroffenen Personen, kennen deren persönlichen und juristischen Situationen und verfügen damit über schwer zugängliches, für die vorliegende Arbeit relevantes Kontextwissen. Aufgrund des Zuständigkeitsbereiches beziehen sich die Kenntnisse von MIRSAH primär auf die kantonale Gesetzgebung und basieren auf entsprechendem Erfahrungswissen. Diese Einschränkung gilt es stets zu reflektieren.

## **Öffentlicher städtischer Sozialdienst**

Die operative Ausrichtung der Sozialhilfe erfolgt auf den öffentlichen Sozialdiensten der Gemeinden und Städte. In grösseren Gemeinden und Städten führen ausgebildete Sozialarbeiter\*innen Sozialhilfe-Fälle und bieten in diesem Rahmen persönliche und wirtschaftliche Hilfe für Klient\*innen.

Das Interview wurde mit der Leitung des Intake eines strädtischen Sozialdienstes geführt. Die Bezeichnung „Intake“ steht beim entsprechenden Sozialdienst für die erste Anlaufstelle bei Fragen betreffend Grundversorgung, Existenzsicherung und Integration. Ausserdem läuft die Anmeldung für Sozialhilfe über das Intake. Durch diesen Erstkontakt kennen die Sozialarbeitenden die vielfältigen und komplexen Problemlagen armutsbetroffener Personen.

#### **4.1.3 Vorbereitung und Durchführung der Interviews**

Expert\*inneninterviews sind eine spezielle Anwendungsform von Leitfadeninterviews. Der Leitfaden dient als Hilfsmittel, um das Interview auf die relevante Expertise zu begrenzen und festzulegen (Flick 2011, S. 217). Eine insgesamt klare Strukturierung und Fokussierung der Fragen ist sinnvoll, dennoch soll der Leitfaden eine gewisse Offenheit gewährleisten.

##### **Aufbau des Interviewleitfadens**

Die Erarbeitung des Leitfadens erfolgte angelehnt an das Verfahren von Helfferich (2014). Um dem Prinzip „so offen wie möglich, so strukturierend wie nötig“ Folge zu leisten, wurde der Leitfaden so aufgebaut, dass zunächst eine offene Einstiegsfrage gestellt wird. Ziel dieser Erzählaufforderung ist, dass möglichst viele für die Untersuchung interessante und relevante Themen spontan angesprochen werden. In einem zweiten Schritt werden diejenigen Aspekte spezifisch nachgefragt, die nicht genannt wurden und zu denen keine anderen Quellen vorliegen (Helfferich, 2014, S. 566-567).

Die Themen und Fragen für den Leitfaden wurden aus der Forschungsfrage, dem rechtlichen und theoretischen Rahmen und dem Forschungsstand abgeleitet. Zunächst wurden aus dem bestehenden Material im Sinne eines Brainstormings Fragen gesammelt, ohne Berücksichtigung der methodisch guten Formulierung oder Eignung. In einem zweiten Schritt wurden die gesammelten Fragen geprüft und dabei in Bezug zum Forschungsinteresse gesetzt. Nicht geeignete oder irrelevante Fragen wurden gestrichen. Anschliessend wurden die verbleibenden Fragen nach inhaltlicher Zusammengehörigkeit und Fragerichtung sortiert. Zuletzt wurden für die gesammelten Fragen Erzählaufforderungen gesucht und alle Fragen entsprechend subsumiert (Helfferich, 2014, S. 567-568).

Die Beantwortbarkeit der Fragen wurde in einem Pretest geprüft, wobei sich die gestellten Fragen mehrheitlich bewährt haben. Der Leitfaden wurde nach diesem Testlauf nur leicht optimiert, weshalb sich die Autor\*in dafür entschied, das im Rahmen des Pretests geführte Gespräch ebenfalls in die Auswertung einzubeziehen.

##### **Durchführung der Interviews**

Für alle Expert\*inneninterviews wurde derselbe Leitfaden verwendet. Allerdings wurden die einzelnen Themenblöcke und Fragen vor jedem Interview neu priorisiert.

Vier der fünf Interviews wurden an den jeweiligen Arbeitsorten der interviewten Person durchgeführt. Ein Interview wurde aufgrund der sich zuspitzenden Covid-19-Situation digital per „Zoom“ geführt. Die Gespräche dauerten zwischen 50 und 80 Minuten. Um eine bessere Vergleichbarkeit der Ergebnisse herzustellen, wurde auf die vorgängige Zustellung des Leitfadens verzichtet.

## **4.2 Datenauswertung**

Die Auswertung der Expert\*inneninterviews erfolgte in zwei Schritten, die nachfolgend geschildert werden.

### **4.2.1 Transkription**

Die Interviews wurden elektronisch aufgezeichnet und anschliessend mit Hilfe der Software MAXQDA möglichst vollständig transkribiert. Für die Transkription von Interviewprotokollen gibt es keine allgemeingültigen Regeln. Wie detailreich die Interviews transkribiert werden und inwiefern Geräusche festgehalten werden (z.B. Lachen, Stottern, Pausen, paraverbale Äusserungen), hängt vom Untersuchungsziel und von der Art der Interviews ab. Anders als beispielsweise bei biographischen Interviews, ist die detailgetreue Transkription von prosodischen und parasprachlichen oder nonverbalen Ereignissen bei Expert\*inneninterviews nicht notwendig (Jochen Gläser und Grit Laudel, 2006, S. 188-189; Meuser und Nagel, 2009, S. 476).

Die Interviews wurden in Anlehnung an die Transkriptionsregeln von Udo Kuckartz (2016, S. 167) wörtlich transkribiert und ins Schriftdeutsche übersetzt. Dialekt, Interpunktion und Satzstellung wurden dabei leicht geglättet. Satz- und Wortabbrüche sowie längere Pausen wurden durch entsprechende Zeichensetzungen markiert. Ausserdem wurde auf die Nennung von Namen (ausgenommen bei Politiker\*innen oder Personen des öffentlichen Lebens) verzichtet. Weitere Anonymisierungen waren gemäss Absprache mit den interviewten Personen nicht nötig.

### **4.2.2 Qualitative Inhaltsanalyse**

Für die Auswertung der Daten wurde eine inhaltlich strukturierende qualitative Inhaltsanalyse nach Kuckartz durchgeführt mit dem Ziel, Themen, Subthemen und deren Systematisierung und wechselseitigen Relationen zu analysieren (Kuckartz, 2016, S. 97-98). Dabei wurde ein mehrstufiges Verfahren der Kategorienbildung und Codierung angewendet. Alle Arbeitsschritte wurden mit der Software Maxqda durchgeführt.

### **Initiierende Textarbeit**

Nach der abgeschlossenen Transkription der Interviews wurden die Texte gelesen, zentrale Stellen markiert und Bemerkungen und Gedanken in Memos festgehalten. Ziel dieses ersten Arbeitsschrittes war es, ein Gesamtverständnis für das jeweilige Interview zu entwickeln. Anschliessend wurde

für jedes Interview im Sinne einer ordnenden und zusammenfassenden Darstellung der Charakteristika des Einzelfalls eine kurze Fallzusammenfassung geschrieben (Kuckartz, 2016, S. 56-59).

### **Entwickeln von thematischen Hauptkategorien**

Um die Daten inhaltlich zu strukturieren, werden in der inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse Hauptthemen und Subthemen als Auswertungskategorien verwendet (Kuckartz, 2016, S. 101-102). Zunächst wurden aus den forschungsleitenden Fragen und dem Interviewleitfaden mögliche Hauptkategorien abgeleitet. Diese erste provisorische Liste an Kategorien wurde an zwei Interviews getestet. Während dieses ersten Durchlaufs wurden die Bezeichnungen für die Hauptkategorien präzisiert und einzelne Kategorien ergänzt oder zusammengeführt. Dabei sollten die Kategorien gemäss Kuckartz in enger Verbindung zu den Fragestellungen und den Zielen des Forschungsprojekts stehen, weder zu feingliedrig noch zu umfangreich sein, möglichst genau beschrieben sein und sich im Hinblick auf den späteren Ergebnisbericht als Strukturierungspunkte eignen (2016, S. 103). Ausgehend von diesen Arbeitsschritten und Überlegungen wurden sechs thematische Hauptkategorien entwickelt.

### **Erster und zweiter Codierprozess**

In einem ersten Codierprozess wurde jedes Transkript sequenziell, das heisst von Zeile zu Zeile durchgearbeitet und Textabschnitte den deduktiven Hauptkategorien zugewiesen. Nicht relevante Textstellen blieben uncodiert. Textabschnitte, die mehrere Themen enthalten, wurden auch mehreren Kategorien zugeordnet (Kuckartz, 2016, S. 102-103).

Die noch relativ allgemeinen Hauptkategorien wurden in einem zweiten Codierprozess induktiv ausdifferenziert. Mithilfe der Software Maxqda konnten die in dieser Phase anstehenden Arbeitsschritte vereinfacht werden. Für jede Hauptkategorie wurde eine Liste mit den codierten Textstellen erstellt. An diesem Material wurden induktiv neue Subkategorien gebildet, indem die bislang mit den deduktiven Hauptkategorien codierten Textstellen in Subthemen ausdifferenziert und entsprechend umcodiert wurden. So konnte sichergestellt werden, dass das ganze Material mit der notwendigen Offenheit codiert wurde. Gleichzeitig musste ein besonderes Augenmerk auf den Grad der Ausdifferenzierung der Subkategorien gelegt werden, da eine weitere Ausdifferenzierung der Subkategorien einen erneuten Durchlauf erfordern würde, wohingegen sich das Zusammenfassen von Subkategorien als unproblematisch erweist (Kuckartz, 2016, S. 106-111).

Im Verlauf des ersten und zweiten Codierprozesses wurden die Kategorien laufend optimiert und systematisiert, das heisst Bezeichnungen präzisiert oder Subkategorien zusammengefasst. Für jede Haupt- und Subkategorie wurde ein Code-Memo mit der Kategoriendefinition und Ankerbeispielen aus dem Material formuliert (Kuckartz, 2016, S. 39-40; 83-86). Einen Überblick über das entwickelte Kategoriensystem bietet die Tabelle 1 im Kapitel 5.2.

## **Kategorienbasierte Auswertung**

Nach dem zweiten Codierprozess erfolgte die kategorienbasierte Auswertung, die eigentlich Analyse. Entlang der Haupt- und Subkategorien wurden die Ergebnisse systematisiert, abstrahiert und zusammengefasst. In diesem beschreibenden Auswertungsteil war die Frage leitend, was zum jeweiligen Thema alles gesagt wurde und was nicht zur Sprache kam. Dabei wurden auch Vermutungen und Interpretationen vorgenommen (Kuckartz, 2016, S. 118-119). Die im nächsten Kapitel dargestellten Ergebnisse werden mit exemplarischen Zitaten aus den Interviews ergänzt.

## **5 Darstellung der Ergebnisse**

Die befragten Organisationen sind unterschiedlich stark mit den gesetzlichen Vorgaben und Verschärfungen im AIG und ihren Auswirkungen konfrontiert. Nachfolgend wird in Form kurzer Fallzusammenfassungen aufgezeigt, inwiefern die einzelnen Organisationen vom Phänomen betroffen sind und wie sie dessen Ausmass einschätzen. Anschliessend werden die Erkenntnisse aus den Expert\*inneninterviews entlang der entwickelten Haupt- und Subkategorien dargestellt. Die Ergebnisdarstellung endet mit einer kurzen Zusammenfassung der wichtigsten empirischen Erkenntnisse.

### **5.1 Kurze Fallzusammenfassungen**

#### **Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)**

Für den Fachverband ist die Schnittstelle zwischen Sozialhilfe und Aufenthaltsrecht ein zentrales Thema. Als Reaktion auf die Verschärfungen im AIG hat die SKOS ein Merkblatt hinsichtlich der rechtlichen Konsequenzen bei der Unterstützung von ausländischen Personen aus Drittstaaten herausgegeben (2019b). Im regelmässigen Austausch mit Sozialdiensten und Sozialarbeitenden aus der ganzen Schweiz erreichen die SKOS Anfragen betreffend aufenthaltsrechtliche Konsequenzen bei Sozialhilfebezug. Im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie wurde ausserdem ein Covid-Monitoring aufgebaut und ein Analysepapier erarbeitet mit dem Ziel, kurz- und mittelfristige Auswirkungen der Krise auf die Sozialhilfe zu identifizieren. Es zeigte sich, dass Personen mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus durch unvorhersehbare Ereignisse wie die Corona-Krise besonders gefährdet seien.

#### **CARITAS Schweiz**

CARITAS Schweiz ist von den Verschärfungen im AIG indirekt betroffen. Da sich die Auswirkungen der jüngsten Verschärfungen erst langsam zeigen und sich das Problem erst formiere, sei das Ausmass schwierig zu fassen. Allerdings werde durch die Corona-Krise und ihre Auswirkungen besonders deutlich, dass viele Menschen nahe am Existenzminimum oder darunter leben. CARITAS stockte Personal auf, um ihre Beratungskapazität in den regionalen Organisationen zu erhöhen. In den Beratungen bestätigte sich, dass die Sozialhilfe für viele Ratsuchende nicht das letzte Netz ist und Ausländer\*innen mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus generell besonders von Armut bedroht sind.

#### **Beratungsstelle für Migrations- und Integrationsrecht (MIRSAH)**

Für die auf Migrationsrecht spezialisierte Rechtsberatungsstelle ist die rechtliche Koppelung von Sozialhilfe und Aufenthaltsrecht seit Jahren ein grosses Thema. Die Mehrheit der Klient\*innen suchen bei MIRSAH Unterstützung im Zusammenhang mit Verwarnungen oder drohenden Wegweisungen wegen Sozialhilfebezug. Mit der Revision des AIG vom Januar 2019 hätten insbesondere

die Zahl von Anfragen betreffend Rückstufungen zugenommen. Allerdings sei eine Wegweisung aufgrund Sozialhilfebezug bereits vor der besagten Revision gesetzlich möglich gewesen.

### **Öffentlicher städtischer Sozialdienst**

Auf dem öffentlichen Sozialdienst hat die Gesetzesrevision des AIG direkten Einfluss auf die Beratung von Ratsuchenden und Klient\*innen. Der Informationsbedarf hinsichtlich der gesetzlichen Vorschriften und möglichen ausländerrechtlichen Konsequenzen eines Sozialhilfebezugs sei gestiegen. Durch die Aufhebung der Schutzfrist von 15 Jahren bei einer Niederlassungsbewilligung gerieten mittlerweile vermehrt auch langjährige Klient\*innen in die Aufmerksamkeit des Migrationsamtes. Die Umsetzung des AIG ist auf dem Sozialdienst mit vielen Unsicherheiten verbunden, was in Fachaus-tauschen und Führungssitzungen häufig thematisiert wird. Der Sozialdienst hat deshalb eine Ar-beitsgruppe einberufen, die sich mit Fragen rund um das AIG auseinandersetzt.

### **AvenirSocial**

Im Unterschied zu den bisher erwähnten Organisationen wurde der Berufsverband gemäss eigenen Angaben bisher kaum mit dem Thema konfrontiert. Die gesetzlichen Verschärfungen sowie die zu-nehmende Verschränkung von Existenzsicherung und Aufenthaltsrecht sind AvenirSocial bekannt, über deren Umsetzung in der Praxis hat der Berufsverband allerdings keine Kenntnisse und ent-sprechend besteht kaum Bewusstsein über die Bedeutung und Auswirkungen für die sozialarbeits-erische Praxis. Im Verlauf des Gesprächs wurde insbesondere die gesetzliche Meldepflicht, die nicht grundsätzlich neu ist, als „Unding“ erkannt.

## **5.2 Kategorienbasierte Auswertung**

In einem nächsten Schritt werden die Aussagen aus den Interviews entlang der thematischen Hauptkategorien dargestellt. Diese wurden im Verlauf der Auswertung weiter ausdifferenziert in Sub-kategorien. Einzelne Subkategorien wurden für die Ergebnisdarstellung verdichtet und zusammen-gefasst. Die folgende Darstellung bietet einen Überblick über das Kategoriensystem.

<b>Hauptkategorie</b>	<b>Subkategorien</b>	<b>Kapitel</b>
1) Umsetzung des AIG in der Praxis	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Widerruf und Rückstufung von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen</li> <li>- Informationsaustausch und Meldepflicht</li> <li>- Handlungs- und Ermessensspielraum</li> </ul>	5.2.1
2) Schnittstellen im sozialen Sicherungs- und Justizsystem	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (Un-)Rechtmässigkeit des Sozialhilfebezugs</li> <li>- Zwischen Asyl- und Ausländerbereich</li> <li>- Verschuldung und Sozialhilfebezug</li> </ul>	5.2.2

Hauptkategorie	Subkategorien	Kapitel
3) Rahmenbedingungen und Anforderungen der Integration	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Berufliche Integration vor sozialer und kultureller Integration</li> <li>- Integrationsförderung als gesellschaftlicher Auftrag</li> <li>- Migrationssteuerung</li> </ul>	5.2.3
4) Auswirkungen auf Betroffene	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ein Leben in Prekarität</li> <li>- Verzicht auf Sozialhilfeleistungen</li> <li>- Wegweisung aus der Schweiz</li> <li>- Ausweg Irregularität?</li> </ul>	5.2.4
5) Auswirkungen und Herausforderungen für die Soziale Arbeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verunsicherung und Widersprüche</li> <li>- Persönliche Hilfe unter Druck</li> <li>- Sozialarbeiterische Dilemmata</li> </ul>	5.2.5
6) Handlungsbedarf und Lösungswege	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sozialpolitik</li> <li>- Verwaltungs- und Fachorganisationen</li> <li>- Profession und Fachpersonen der Sozialen Arbeit</li> </ul>	5.2.6

*Tabelle 1: Kategoriensystem nach inhaltlich strukturierender Inhaltsanalyse (eigene Darstellung)*

Während die Hauptkategorien nachfolgend eigene Kapitel bilden, wurden für die Subkategorien Überschriften gesetzt. Zitate aus den Interviews illustrieren und ergänzen die zusammenfassenden Beschreibungen der Subkategorien.

### **5.2.1 Umsetzung des Ausländer- und Integrationsgesetzes in der Praxis**

Die Kategorie erfasst Kenntnisse und Erfahrungen zur Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften des AIG, insbesondere Abläufe, Verfahren, Entscheide und Fallbeispiele im Zusammenhang mit Sozialhilfebezug. Zur Umsetzung des AIG in der Praxis konnten vor allem die Rechtsberatungsstelle MIRSAH und der städtische Sozialdienst Auskunft geben. Da beide Institutionen der kantonalen Gesetzgebung unterstellt sind, beziehen sich die Ergebnisse der folgenden Subkategorien daher auf den Kanton Zürich.

#### **Widerruf und Rückstufung von Bewilligungen aufgrund Sozialhilfebezug**

Im Gespräch mit MIRSAH wurde deutlich, dass der Widerruf von B-Bewilligungen aufgrund Sozialhilfebezug schon seit Jahren eines der drängendsten Themen in den Rechtsberatungen ist. Die neueste Gesetzesänderung kann für MIRSAH deshalb in einen bereits länger andauernden Trend eingereiht werden. Konkret stellt die Fachstelle fest, dass die Zahl der Widerrufe von Aufenthaltsbewilligungen in den letzten Jahren zugenommen hat. Die Möglichkeit der Rückstufung von einer C- auf eine B-Bewilligung und damit die Aufhebung des Schutzes eines sicheren Aufenthaltes nach 15 Jahren in der Schweiz folge dieser Entwicklung. Entsprechend ist MIRSAH seit der Gesetzesrevision im Januar 2019 respektive mit einer zeitlichen Verzögerung von einigen Monaten denn auch mit vermehrten Rückstufungen konfrontiert. Die befragte Expert\*in gibt mit Verweis auf ein

Kantonsratsprotokoll die Zahl von 103 vollzogenen Rückstufungen im Kanton Zürich zwischen Januar 2019 und Ende August 2020 an.

*„[Die Gesetzesrevision] hat es [das Problem] in dem Sinne verschärft, aber nicht so fest. Also ich bin jetzt elf Jahre hier und es war von Anfang an ein Thema und es wird immer extremer, es wird wirklich immer stärker. (...) Also deshalb ist es insofern neu, dass die Abstufung gekommen ist, dass der Schutz weggefallen ist, aber Widerruf B wegen Sozialhilfe ist schon immer ein riesen Thema gewesen. (...) Also wirklich ein grosser Teil der Ratsuchenden ist wegen dem zu uns gekommen“ (MIRSAH).*

Auch der städtische Sozialdienst stellt fest, dass zunehmend Niederlassungsbewilligungen von lang anwesenden Drittstaatsangehörigen und EU-/EFTA-Bürger\*innen überprüft und teilweise rückgestuft werden oder sogar direkt jeglicher Aufenthaltstitel entzogen wird. Im Unterschied zu MIRSAH hat die Intake-Leitung des befragten städtischen Sozialdienstes allerdings den Eindruck, dass der alleinige Sozialhilfebezug noch keine aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen nach sich zieht.

*„Ich habe nämlich wirklich das Gefühl, man muss sich sonst noch Sachen zu Schulden kommen lassen, wie Betreibungen zum Beispiel, das wird stärker gewichtet wie früher. (...). Aber nur Sozialhilfebezug habe ich jetzt, glaube ich, noch keinen Fall gehabt. Eben kleinere Delikte daneben, solche Sachen, das kann vorkommen“ (Intake).*

Die Aussage des Intake-Leiters ist in zweierlei Hinsicht interessant. Einerseits stimmt seine Einschätzung nicht mit den Erfahrungen der Rechtsberatung überein, wonach das Migrationsamt im Kanton Zürich auch den alleinigen Sozialhilfebezug aufenthaltsrechtlich sanktioniert. Ob dies darauf zurückzuführen ist, dass das Intake „nur“ für die Aufnahme der Fälle verantwortlich ist und die Entscheidungspraxis der Migrationsbehörde oftmals nicht mitbekommt, kann an dieser Stelle nicht abschliessend beurteilt werden. Andererseits wird auf den zunehmenden Einfluss von Betreibungen respektive Verschuldung auf das Beurteilungsverfahren verwiesen, was im weiteren Verlauf nochmals aufgegriffen werden soll. Unbestritten ist indes bei beiden Expert\*innen, dass sich durch die Aufhebung der Schutzfrist die Aufmerksamkeit des Migrationsamtes vermehrt auf lang anwesende sozialhilfebeziehende Ausländer\*innen richtet und zwar auch dann, wenn sie während ihres Aufenthaltes in der Schweiz mehrheitlich gearbeitet und keine Sozialhilfe bezogen haben.

### **Informationsaustausch und Meldepflicht**

Sozialdienste der Städte und Gemeinden, zu deren Auftrag die operative Ausrichtung wirtschaftlicher Sozialhilfe gehört, unterstehen einer Meldepflicht gegenüber den kantonalen Migrationsbehörden. Der Informationsaustausch läuft dabei in einem standardisierten Verfahren ab. Im Kanton Zürich werden Unterstützungsleistungen gemeldet, die den Betrag von 25'000 (B-Bewilligung) beziehungsweise 40'000 Schweizer Franken (C-Bewilligung) übersteigen. Massgeblich ist diejenige

Person der Unterstützungseinheit mit der schwächsten ausländerrechtlichen Bewilligung. Für die Bestimmung der Unterstützungshöhe werden sämtliche Ausgaben und Einnahmen seit Unterstützungsbeginn berücksichtigt. Sind diese Kriterien erfüllt, erfolgt die Meldung des Sozialhilfebezugs unaufgefordert und quartalsweise durch die Sozialdienste.

Bei der Aufenthaltsbewilligung, die jährlich erneuert werden muss, wird die betroffene Person vom Migrationsamt dazu aufgefordert, zur persönlichen Situation und den Gründen des Sozialhilfebezugs Stellung zu nehmen. Für die Rechtsberaterin von MIRSAH ist dieser Fragenkatalog durchaus weitgreifend.

*„Jedes Jahr kommt ein Fragekatalog. Die haben wirklich zum Teil sehr viel Fragen, 30 bis sogar 40 Fragen. Also wo es darum geht, ja warum arbeiten Sie nicht? Wenn Sie nur Teilzeit arbeiten, warum arbeiten Sie nicht mehr? Sind Sie krank? Arbeiten Sie in einem [Integrations-]Programm? Haben Sie Stellen gesucht? So. Und dann aber auch ziemlich schnell einmal, haben Sie noch Verwandte im Heimatland, wie oft haben Sie das Heimatland besucht? Haben Sie Verwandte hier? Immer so ein bisschen im Hinblick, ob man sie dann einmal wegschicken könnte. Das kommt einfach jedes Jahr“  
(MIRSAH).*

In dieser Aussage wird das Unbehagen darüber zum Ausdruck gebracht, dass das Migrationsamt nicht nur nach den bezogenen Leistungen fragt, sondern mit Fragen zum „Heimatland“ bereits die Umstände für eine allfällige Ausweisung sondiert.

Bei einem andauernden Sozialhilfebezug weist das Migrationsamt in einem Schreiben auf die Gefahr eines möglichen Widerrufs oder der Nichtverlängerung der Bewilligung hin, falls sich die Situation nicht ändert. Bei der nächsten Verlängerung folgt bei unverändertem Sozialhilfebezug ein Jahr später eine schriftliche Verwarnung. Auf die Verwarnung folgt schliesslich ein Widerruf der Bewilligung, sollte sich die Situation der betroffenen Person nicht massgeblich verbessert haben und die Verhältnismässigkeit gegeben sein.

Nach Aussage der beiden Praxisorganisationen erkundigt sich das Migrationsamt bei Bedarf im Rahmen der Amtshilfe bei den fallführenden Sozialarbeitenden nach weiterführenden Informationen. Diese Anfragen beziehen sich vor allem auf jene Kriterien, die für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit relevant sind, wie zum Beispiel die Umstände des Sozialhilfebezuges, Höhe und Zusammensetzung der Leistungen oder eine Prognose zur voraussichtlichen Unterstützungsdauer.

### **Handlungs- und Ermessensspielraum**

Alle befragten Expert\*innen schätzen den Handlungs- und Ermessensspielraum der Kantone bei der Umsetzung des AIG hinsichtlich der Abläufe und der Beurteilung der Integration respektive der Verhältnismässigkeitsprüfung als gross und in ihren Konsequenzen als sehr weitreichend ein.

Thematisiert wurde dabei insbesondere die kantonale unterschiedliche Definition von Sozialhilfe respektive die unterschiedliche Berücksichtigung von Leistungen, die zum Unterstützungsbudget gezahlt und damit dem Migrationsamt gemeldet werden müssen. Gemäss SKOS ist die Meldepflicht hinsichtlich Höhe und Zusammensetzung des Unterstützungsbetrages im AIG grundsätzlich klar geregelt. Die Realität zeige aber, dass es in der Umsetzung kantonale Unterschiede gebe, die in den Worten der Expert\*in nicht „grosszügig gegenüber den Betroffenen“, sondern „grosszügig gegenüber der Gesetzgebung“ ausgelegt werden.

*„Es gibt zum Beispiel Kantone, in denen die Prämienverbilligung nicht die vollen KVG-Kosten deckt, also wird der Restbetrag auch in das Unterstützungsbudget einberechnet (...). Also da gibt es kantonale Unschärfen und Unterschiede was im Betrag drin ist, der dem Migrationsamt als wirtschaftliche Hilfe deklariert wird“ (SKOS).*

Auch MIRSAH stellt für den Kanton Zürich fest, dass jegliche Leistungen, die durch die Sozialhilfe finanziert werden, vom Migrationsamt als Sozialhilfekosten berechnet werden. Dabei werde selbst bei einer allfälligen Verhältnismässigkeitsprüfung nicht nach der Art der Leistung differenziert: *„Ich meine jetzt bei Fremdplatzierung, da finden sie dann sogar sie können nicht einmal auf ihre Kinder schauen, quasi dann ist es ja noch schlimmer“ (MIRSAH).* Trägt die Sozialhilfe die Kosten für Fremdplatzierungen von Kindern oder sozialpädagogische Familienbegleitungen, kann das für die Betroffenen demnach weitreichende Konsequenzen haben: *„Wir wissen ja wie teuer Platzierungskosten sind, also hat man diesen Plafond sehr schnell erreicht. Und das sind Kinderschutzmassnahmen. Das sind nachher keine Sozialhilfemassnahmen“ (SKOS).* Die SKOS vertritt dahingehend die Position, dass ausschliesslich der Grundbedarf als Sozialhilfe unter die Meldepflicht fallen darf. Dieser schliesst die Wohn- und Gesundheitskosten (exklusiv Krankenkassenprämien) ein, nicht aber situationsbedingte Leistungen, Integrationszulagen oder -massnahmen wie sozialpädagogische Familienbegleitungen oder Kosten für Ausbildungen.

Auch bei der Verhältnismässigkeitsprüfung im Vorfeld einer möglichen Ausweisung wird den Kantonen ein grosser Handlungs- und Ermessensspielraum zugeschrieben. So wird laut MIRSAH die Verhältnismässigkeit im Kanton Zürich sehr streng ausgelegt.

*„Es heisst dann immer so ein bisschen salopp: ja, es ist mit einer gewissen aber nicht unzumutbaren Härte verbunden, diese Wegweisung nach 20 Jahren. Es heisst dann, er hat ja immerhin 20 Jahre im Heimatland gelebt und jetzt 20 Jahre hier, er ist ja immer noch vertraut mit dem Heimatland. Also es ist halt wirklich, was für das Migrationsamt verhältnismässig ist, das ist sehr streng. Also die sind wirklich einfach sehr sehr streng“ (MIRSAH).*

Gemäss AIG ist die persönliche Situation der betroffenen Person bei der Beurteilung der Integrationskriterien zu berücksichtigen, also beispielsweise wenn jemand aufgrund Krankheit nicht am

Wirtschaftsleben teilnehmen kann. Gleichzeitig wird Sozialhilfe nach dem Finalprinzip, das heisst unabhängig vom Grund der Bedürftigkeit, ausgerichtet. MIRSAH stellt fest, dass in der Umsetzung der rechtlichen Vorschriften auf Ebene des Migrationsamtes diese Grundprinzipien jedoch kaum beachtet werden.

*„Also früher bevor es diesen Artikel [Art. 58a AIG] gegeben hat, ist die Rechtsprechung gewesen, nur ein verschuldeter Bezug von Sozialhilfe wird sanktioniert. (...) Aber irgendwie ist es einfach immer verschuldet. Also irgendwie braucht es immer mehr. Auch bei dieser Frau mit den elf Putzjobs heisst es sie muss mehr“ (MIRSAH)*

Die Erfahrung von MIRSAH zeigt, dass das Migrationsamt ein Sozialhilfebezug nur dann als unverschuldet beurteilt, wenn die betroffene Person gemäss Abklärungen der Invalidenversicherung arbeitsunfähig ist. Die Rechtsberaterin verdeutlicht das an einem weiteren Fallbeispiel: Das IV-Gesuch eines Mannes, der 17 Jahre in der Schweiz als Gerüstbauer gearbeitet hat und mit 55 Jahren an einem Rückenleiden erkrankte, sei mit der Begründung abgelehnt worden, er hätte in einer leichten Tätigkeit weiterhin arbeiten können. Doch aufgrund seines Alters, fehlenden Erfahrungen und schlechten Deutschkenntnissen fand der inzwischen 58-jährige Mann keine Stelle in einem Büro. Das Migrationsamt habe daraufhin den direkten Entzug seiner Niederlassungsbewilligung verfügt und der Mann wurde weggewiesen.

*„Ich meine das sind Menschen, die unser Land gebaut haben, die hier gearbeitet haben, Steuern bezahlt haben und wenn man sie nicht mehr braucht, dann wirft man sie weg. Also das ist wirklich tragisch. Jetzt gibt es irgendwie eine Rente für über 55-jährige, das heisst es wird ja anerkannt, dass man in einem gewissen Alter nicht mehr so leicht einen Job findet. Aber irgendwie gilt das dann für das Migrationsamt nicht. Wenn die IV sagt er sei gesund, dann ist er gesund. Dann ist er selber schuld. Dann ist es verhältnismässig“ (MIRSAH).*

Aufgrund der zu strengen Anforderungen an die wirtschaftliche Selbstständigkeit der Klient\*innen wird implizit auch die Tauglichkeit der Verhältnismässigkeitsprüfung von der Rechtsberaterin angezweifelt. Das Fallbeispiel illustriert diese Härte, mit der das Migrationsamt die Integrationskriterien und die Verhältnismässigkeit anwendet.

Die befragte Expert\*in der SKOS versicherte zunächst, dass der Grund für die Bedürftigkeit – mit Verweis auf das in der Sozialhilfe verankerte Prinzip der Ursachenunabhängigkeit – keinen Einfluss auf die Beurteilung der Migrationsämter habe. Im Verlauf des Gesprächs wurde diese Aussage in Bezug auf die Frage nach der Verhältnismässigkeit und in Abgrenzung zum unrechtmässigen Sozialhilfebezug allerdings relativiert: *„Jetzt beim SEM wenn sie über den Entzug oder die Rückstufung von einer Aufenthaltsbewilligung entscheiden müssten, ja dort würde ich jetzt die Hand nicht ins Feuer legen, dass sie das [die Gründe] nicht auch anschauen“ (SKOS).*

## **5.2.2 Schnittstellen im sozialen Sicherungs- und Justizsystem**

In den Expert\*inneninterviews wurde die Komplexität und Vielschichtigkeit des Phänomens an der Schnittstelle verschiedener Rechtsbereiche deutlich. Die folgende Kategorie beschreibt Zusammenhängen und Widersprüchen innerhalb des sozialen Sicherungssystems und zwischen verschiedenen Rechtsgebieten.

### **(Un-)Rechtmässigkeit des Sozialhilfebezugs**

Die bisherigen Erkenntnisse weisen auf weitreichende aufenthaltsrechtliche Konsequenzen eines rechtmässigen Sozialhilfebezugs bei Ausländer\*innen hin. Die Frage nach der Rechtmässigkeit des Sozialhilfebezugs ist eng verknüpft mit dem Vorwurf des missbräuchlichen Sozialhilfebezugs, der als Straftatbestand gilt, wenn die Voraussetzungen eines Betrugers nach Art. 146 StGB erfüllt sind. In den Interviews wurde thematisiert, dass die Grenze zwischen rechtmässigem und unrechtmässigem Sozialhilfebezug teilweise fließend und häufig auf Unwissen der Betroffenen oder kulturelle Differenzen zurückzuführen seien.

*„Straffälligkeit kann aber auch bedeuten, wenn zum Beispiel andere Einnahmequellen nicht deklariert werden und das kann gerade bei Personen aus Drittstaaten schneller erfolgen, weil sie beispielsweise einen kleinen Nebenverdienst oder eine Schenkung nicht deklarieren (...). Wenn sie das nicht machen, dann ist das ein unberechtigter, ein unrechtmässiger Bezug von Sozialhilfe und dieser muss angezeigt werden“ (SKOS).*

In den Interviews wird deutlich, dass in der öffentlichen Wahrnehmung der Entzug von Aufenthaltsbewilligungen häufig mit dem sogenannten Missbrauch von Sozialhilfe in Verbindung gebracht wird. Gemäss MIRSAB fehlt das Bewusstsein in der Gesellschaft, dass ein rechtmässiger, unverschuldeter Sozialhilfebezug ebenfalls zu einer Wegweisung aus der Schweiz führen kann.

### **Zwischen Asyl- und Ausländerbereich**

Die finanzielle Unterstützung von geflüchteten Menschen, die sich in einem Asylverfahren befinden, ist im Asylgesetz geregelt und wird in Form von Sozial- oder Nothilfe ausgerichtet (vgl. Kapitel 2.2.2). Die gesetzlichen Regelungen im AIG werden für diese Personen erst relevant, wenn sie nach einigen Jahren des Aufenthalts in der Schweiz erfolgreich eine Aufenthaltsbewilligung beantragen konnten. Dennoch bestehen bedeutsame Zusammenhänge und Widersprüche zu den Regelungen und Zielsetzungen im Asylbereich. So stehen die Verschärfungen im AIG gemäss Einschätzung der interviewten Expert\*innen in einem Widerspruch zur Einführung der Integrationsagenda, mit der nicht nur die Asylverfahren beschleunigt und harmonisiert werden, sondern auch mehr Geld und Zeit für die Integrationsförderung von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen investiert wird. In den Worten der CARITAS wird von einem „Rückschlag in Zeiten, in denen man eigentlich eine

*Integrationsagenda hätte, mit der man Menschen mit Migrationshintergrund besser integrieren möchte“ gesprochen.*

Während die 2018 beschlossene Integrationsagenda 2018 langsam institutionalisiert wird, kam es 2019 fast zeitgleich zu den genannten Verschärfungen im AIG. Auf diesen Widerspruch weist die SKOS hin:

*„Vor der Integrationsagenda, die ja eigentlich ein jüngerer Instrument ist, ist während diesen fünf beziehungsweise sieben Jahren praktisch nicht investiert worden in diese Menschen. Sie waren einfach in diesem Verfahren und mussten abwarten. Sie durften auch nicht arbeiten. Und das hat natürlich die Problematik nachher verlagert in die Sozialhilfe. Das ändert sich jetzt und dann wird man sehen, ob nachher weniger Drittstaatsangehörige aus dem Flüchtlings- und Asylbereich in die Sozialhilfe kommen“ (SKOS).*

Einerseits wird mit der Einführung der Integrationsagenda anerkannt, dass bisher zu wenig in die Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen investiert wurde. Andererseits attestieren die Integrationskriterien im revidierten AIG sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen – darunter auch Personen mit einem Asylhintergrund – ein Integrationsdefizit, das aufenthaltsrechtlich sanktioniert werden kann.

Gemäss MIRSAH gibt es für vorläufig Aufgenommene gute Gründe, ihren F-Status (vorläufige Aufnahme) zu behalten, solange sie nicht in den Fokus der Behörden gelangen. Denn die aktuelle Gesetzgebung sieht bei Personen mit einer F-Bewilligung keine aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen beim Bezug von Sozialhilfe vor. So wird in der Rechtsberatung teilweise explizit davon abgeraten, F- in B-Bewilligungen umzuwandeln, obwohl der F-Status einige weitreichende Einschränkungen mit sich bringt, wie etwa ein Reiseverbot, und sich die meisten Personen eine (vermeintlich) sicherere B-Bewilligung wünschen.

*„Ich habe so viele Leute, die früher eine F-Bewilligung hatten. Viele haben ihre Bewilligungen umgewandelt in ein B. Sie haben ein paar Jahre gearbeitet oder vielleicht auch über viele Jahre. Und irgendwann werden sie älter und schaffen es nicht 100 Prozent, sich hier zu etablieren und verlieren den Job wieder. Viele haben prekäre Jobs, die man schnell wieder verlieren kann und dann fallen sie in die Sozialhilfe. Dann bekommen sie den Status der vorläufigen Aufnahme nicht mehr zurück, weil unterdessen ist kein Krieg mehr in Sri Lanka (MIRSAH).*

Besteht aufgrund eines unsicheren Arbeitsverhältnisses oder anderen Gründen das Risiko eines zukünftigen Sozialhilfebezuges, sind die betroffenen Personen mit dem Status der vorläufigen Aufnahme weniger von einer Wegweisung bedroht als mit einer Aufenthaltsbewilligung.

## **Verschuldung und Sozialhilfebezug**

Ein weiterer Zusammenhang zwischen unterschiedlichen Rechtsgebieten zeigt sich in der zunehmenden Berücksichtigung von Betreibungen und Verschuldenssituationen in aufenthaltsrechtlichen Verfahren. Auf dem städtischen Sozialdienst und in den Rechtsberatungen wird beobachtet, dass diese bei Überprüfungen von Aufenthaltsbewilligungen durch das Migrationsamt stärker gewichtet werden als noch vor der Gesetzesrevision. Nicht nur die beiden Praxisorganisationen, sondern auch die SKOS sehen darin eine problematische Entwicklung: *„Die Schuldensituation ist eine grosse Problematik. Je länger der Betreibungsregisterauszug, desto schwieriger wird es. (...) Und das Tragische ist, dass man früher hätte unterstützen können“* (SKOS).

### **5.2.3 Rahmenbedingungen und Anforderungen der Integration**

In den Interviews wurden die unterschiedlichen gesellschaftlichen, politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen und die teilweise widersprüchlichen Anforderungen an die Integration wiederholt thematisiert. Sie bilden die Grundlage für die nachfolgend dargestellten Kategorien.

#### **Berufliche Integration vor sozialer und kultureller Integration**

Das AIG definiert vier Kriterien zur Beurteilung der Integration von Ausländer\*innen (vgl. Kapitel 2.1.1). In der Praxis prüft und bewertet das Migrationsamt gemäss MIRSAB jedoch vor allem das Kriterium der „Teilnahme am Wirtschaftsleben“. Auch die SKOS stellt fest, dass die Behörden in erster Linie die berufliche Integration messen. In Abgrenzung zur sozialen Integration begründen oder relativieren beide Expert\*innen diese Praxis mit den Grenzen der Messbarkeit ebendieser. Doch was heisst soziale Integration und (wie) lässt sie sich bestimmen?

Unter den Expert\*innen besteht ein Konsens, dass Sprachkenntnisse ein sehr wichtiger Integrationsfaktor sind. Generell wird der Bildung, und damit nebst der Sprache beispielsweise auch mathematischen Grundkenntnissen oder Grundkompetenzen im Umgang mit digitalen Medien, eine wichtige Bedeutung zugeschrieben. Soziale Integration bedeutet in den Worten der SKOS sodann auch *„(...) das Leben in der Schweiz zu kennen, die Gepflogenheiten zu kennen und das ganze Bildungssystem zu kennen und dort einen Einstieg finden zu können“*. Gemäss SKOS fehlen bei rund 30 Prozent der Sozialhilfebeziehenden solche Grundkompetenzen – unabhängig der Nationalität.

Die Gespräche machten deutlich, dass es unter den befragten Expert\*innen, aber insbesondere auch auf der politischen Gestaltungsebene keine gemeinsame Vorstellung davon gibt, was soziale Integration genau bedeutet, wie sie operationalisiert und gemessen werden kann. Letzteres scheint in der Argumentation der Expert\*innen eine Voraussetzung zu sein, um überhaupt legitimierbar zu sein.

*„Die soziale Integration wird nicht konzeptionell erfasst. Das ist, wie soll ich sagen, schwer im Rahmen von rein quantitativen Erkenntnissen zu erheben. Also wenn man jetzt quantitativ würde erfassen, dann müsste man eine Checkliste machen. Was heisst überhaupt soziale Integration? Nach welchen Kriterien wird sie gemessen und wer bemisst sie? Also das ist ein Faktor, der eigentlich nur im Rahmen von der Beratung möglich ist“ (SKOS).*

Soziale Integration zu unterstützen und erkennen wird als Aufgabe von Sozialarbeitenden im Rahmen professioneller Beratung und Begleitung von Klient\*innen beschrieben. Umso erstaunlicher und folgenschwere ist die Einschätzung der Expert\*innen, dass die Stellungnahmen der Sozialarbeitenden beim Migrationsamt im Beurteilungsverfahren kaum Beachtung finden. Dies zeigt sich zum Beispiel bei den Sprachkenntnissen, die sogar ein eigenes Integrationskriterium nach AIG bilden. So zeigen die Erfahrungen von MIRSAH, dass sich fehlende Sprachkenntnisse zusätzlich negativ auf den Entscheid über das Aufenthaltsrecht auswirken, während umgekehrt ausreichende bis gute Sprachkenntnisse kaum einen positiven Einfluss haben. Allgemein scheint die Beurteilung der Integration seitens des Migrationsamtes sehr einseitig zu sein. In den Worten der Rechtsberaterin: *„Wenn jemand alles immer korrekt macht, das wird nicht besonders positiv gewertet. Das wird quasi erwartet (MIRSAH).*

### **Integrationsförderung als gesellschaftlicher Auftrag**

Alle Expert\*innen sehen die Förderung von Integration als einen gesellschaftlichen Auftrag. Dass Migration – ob freiwillig oder nicht – eine Herausforderung darstelle und von den betroffenen Menschen viel abverlange, gehe in der Diskussion um Integration vielfach vergessen.

Für CARITAS ist klar, dass die Mehrheit der Sozialhilfebeziehenden arbeiten und finanziell unabhängig sein möchte in einer Gesellschaft wie der Schweiz, in der die Erwerbsarbeit einen sehr hohen Stellenwert einnimmt. Die Gründe, warum einige Sozialhilfebeziehende nicht über genügend Ressourcen verfügen oder auf diese nicht zurückgreifen können, sind für die CARITAS primär auf strukturelle Ursachen zurückzuführen: *„Man hat ihnen nicht geschaut. Sie haben keine Weiterbildungen erhalten. Der Rucksack, den sie mitbringen, reicht nicht mehr. Sie haben vielleicht gesundheitliche Probleme bekommen, vielleicht psychische. Viele haben viel Care-Arbeit geleistet“ (CARITAS Schweiz).*

Integration, verstanden als gegenseitiger Prozess, setze voraus, dass Bedingungen und Angebote geschaffen werden, damit alle Menschen an der Gesellschaft teilnehmen und teilhaben können. Die Expert\*innen beobachten allerdings, dass – entgegen des Bekenntnisses von Integration als gegenseitiger und gesamtgesellschaftlicher Prozess – Integrationsleistungen zunehmend individualisiert werden. Vor dem Hintergrund der herrschenden politischen Verhältnisse bestehen Zweifel, ob das

öffentliche Interesse tatsächlich auf die Integration von Ausländer\*innen abzielt oder ob andere Interessen im Vordergrund stehen.

### **Migrationssteuerung**

Die Expert\*innen sehen die aktuellen Verschärfungen im AIG in einer historischen Kontinuität: *„Das Hauptargument ist, den ausländischen Arbeiterstrom steuern zu können. Und da man ja kein Saisonierstatut mehr hat, steuert man diesen über die Kurzaufenthaltsbewilligungen und über verschärfte Ausländergesetzgebungen. Wer nicht hier arbeitet, den wollen wir nicht“* (SKOS). Oder in den Worten von MIRSAH: *„Irgendwie hat es einfach immer noch diesen Groove. Also man hat Arbeitskräfte geholt und es sind Menschen gekommen. Man will von ihnen profitieren und wenn man sie nicht mehr braucht, will man sie nicht mehr haben“*. Diese historischen Vergleiche betten die aktuellen Entwicklungen und Verschärfungen im Ausländer- und Asylbereich in einen politischen Diskurs ein, in dem die Einschränkung der Zuwanderung von Ausländer\*innen aus Angst vor Überfremdung noch immer eine zentrale Rolle spielt. Dass der Bund mit den Verschärfungen in der Gesetzgebung Ausländer\*innen, die ihre finanzielle Unabhängigkeit verlieren, selbst nach einem Aufenthalt von über 15 Jahren noch sanktionieren kann, verdeutlicht diese Politik. Die Verschärfungen seien ein Angriff auf alle Ausländer\*innen, die schon lange in der Schweiz leben und von denen viele über Jahre hier gearbeitet hätten. CARITAS verurteilt diese Politik, die Menschen ausschliesst, scharf.

*„Es ist nicht fördernd für eine Gesellschaft und ein Land, wenn man dafür sorgt, dass Menschen in eine besonders prekäre Situation geraten, dass sie allenfalls das Land verlassen und in ein Land hinziehen müssen, das sie kaum kennen oder wo sie keine Möglichkeiten haben. Es kann einfach nicht sein, dass wir Geld und Effort in solche Abschiebeversuche investieren, sondern wir sollten das eigentlich umkehren und sagen, diese Leute sind hier gewesen, viele haben gearbeitet, die meisten wollen ein Teil von dieser Gesellschaft werden und wir sollten es uns zur Aufgabe machen, dass sie das auch werden“* (CARITAS Schweiz).

Die Expert\*innen sehen die Gesetzesänderungen im AIG als Ausdruck einer restriktiven Ausländer\*innenpolitik, die möglichst wenig Migrant\*innen einen längerfristigen Aufenthalt gewähren möchte und ausländische Personen nur duldet, solange die Schweiz von ihnen profitieren kann.

#### **5.2.4 Auswirkungen auf Betroffene**

Im Rahmen der Interviews wurde auch Kontextwissen der Expert\*innen zu den Lebensbedingungen von armutsgefährdeten Personen erhoben. Die Kategorie „Auswirkungen auf Betroffene“ erfasst Aussagen und Einschätzungen zu den Folgen der gesetzlichen Regelungen und Verschärfungen im

AIG auf Betroffene, insbesondere armutsgefährdete Personen aus Drittstaaten mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus.

### **Ein Leben in Prekarität**

Die befragten Expert\*innen wissen aus langjähriger Berufserfahrung, dass viele Menschen in der Schweiz sehr nahe an der Armutsgrenze leben. Nicht alle von ihnen beziehen Sozialhilfe, viele versuchen, sich „irgendwie durchzukämpfen“. Die rechtlichen Verschärfungen im AIG wirken sich sowohl auf sozialhilfebeziehende wie auch auf armutsgefährdete Personen aus Drittstaaten aus. Auf Letztere wird im Zusammenhang mit dem Thema Nichtbezug im nächsten Unterkapitel spezifisch eingegangen.

Für CARITAS ist klar, dass allein der Umstand, dass jemand Sozialhilfe bezieht, auf eine schwierige Lebenssituation verweist.

*„Diese Menschen sind alle in prekären Situationen. Und prekär heisst, diese Leute haben wahrscheinlich seit mindestens zwei Jahren keine Arbeitsstelle mehr, denn vorher sind sie ja in der Arbeitslosenversicherung. Das heisst sie kommen wirklich in die Sozialhilfe als letztes Netz, wenn sie nichts mehr haben. Sie dürfen noch genau 4000 Franken Vermögen haben, sie haben keine Anstellung, sie müssen alles vorweisen. Also das ist wirklich schwierig, man hat nichts mehr“ (CARITAS Schweiz).*

Implizit kommt in der Aussage von CARITAS auch Kritik an den Auflagen der Sozialhilfe zum Ausdruck. Zu diesen Einschränkungen komme hinzu, dass die Sozialhilfe sehr knapp bemessen sei: *„Für einen Einpersonenhaushalt stehen etwa 30 Franken am Tag zur Verfügung. Und wenn man jetzt noch Seife, Desinfektionsmittel oder Masken kaufen sollte, ist das schnell aufgebraucht“ (CARITAS Schweiz).* Am Beispiel von Schutzmaterialien im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie wird darauf verwiesen, wie verhältnismässig kleine Anschaffungen für Sozialhilfebeziehende grosse Auslagen bedeuten. So sind sich alle befragten Expert\*innen einig, dass die Corona-Krise diese *„versteckte Armut, die versteckte Prekarität“ (SKOS)* zusätzlich verschärft.

Diese Prekarität wird bei Sozialhilfebeziehenden aus Drittstaaten dadurch verstärkt, dass die Betroffenen im Wissen um die aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen, die ihnen aufgrund des Bezugs von Sozialhilfe drohen, unter zusätzlichem Druck stehen. Diese „permanente Angst“ löse bei den Betroffenen Stress aus und der Versuch, dem zu entfliehen verschärfe die Prekarität nur weiter. MIRSAB berichtet aus Erfahrung: *„Ich habe wirklich schon Leute gehabt, die sagen, ich bringe mich um. Oder ich melde mich ab. Ich lebe vom Lehrlingslohn von meinem Sohn. Ich will das einfach nicht mehr, diesen Stress“.* Die Rechtsberaterin verweist damit auch auf die Suizidalität als mögliche Folge der psychischen Belastung.

## Verzicht auf Sozialhilfeleistungen

In Hinblick auf den Nichtbezug von Sozialhilfe gewinnt die dargestellte Prekarität zusätzlich an Bedeutung. So nennen alle Expert\*innen den Verzicht von Sozialhilfe als bewusste Strategie von Personen mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus. Dies zeigt sich beispielsweise bei der CARITAS, wenn Menschen anstatt Sozialhilfe zu beantragen bei den regionalen CARITAS Organisationen Unterstützung suchen.

*„Wir führen anerkannte und niederschwellige Beratungsstellen, wo die Leute hingekommen sind. Dort hat man einfach geschaut, wer ist das, wie ist ihre Situation und die, die eigentlich einen Anspruch auf Sozialhilfe hätten, hat man an die Sozialhilfe verweisen wollen, aber dann hat man manchmal die Antwort gehört, dass sie lieber zur CARITAS kommen, anstatt zur Sozialhilfe zu gehen, weil sie Angst haben“ (CARITAS Schweiz).*

Auch wenn der bewusste Verzicht auf Sozialhilfeleistungen bei Ausländer\*innen bereits vor der Pandemie erkennbar gewesen sei, wurde das Thema vor allem im Zusammenhang mit der Corona-Krise angesprochen. Der Bedarf an Beratungs- und Unterstützungsleistungen nahm während dieser Zeit deutlich zu, so dass CARITAS Personal aufstockte und sich in ihren Beratungen zeigte, dass Betroffene versuchen, die Sozialhilfe zu umgehen. *„Wir merken wirklich, dass die Leute nicht in die Sozialhilfe strömen. Dort sind noch keine Auswirkungen der Pandemie spürbar (...). Dies zeigt sich, dass es viel braucht bis die Leute das [Sozialhilfe] in Anspruch nehmen. Das ist unsere Erfahrung“ (CARITAS Schweiz).* Im Gespräch wurden weitere Gründe für den Nichtbezug von Sozialhilfe angesprochen, wie das fehlende Wissen oder die Einschränkung der Autonomie.

Auf dem städtischen Sozialdienst ist man sich ebenfalls bewusst, dass ein nicht unbedeutender Anteil der Anspruchsberechtigten auf den Bezug von Sozialhilfe verzichtet. Ein möglicher Grund für den bewussten Nichtbezug von Sozialhilfeleistungen wird dabei in den rechtlichen Vorschriften des AIG gesehen. Am ersten Informations- und Orientierungsgespräch über mögliche Konsequenzen eines Sozialhilfebezuges aufgeklärt, äussern sich einige Betroffene verunsichert.

*„Wir informieren sie von Anfang an, was es [der Bezug von Sozialhilfe] für Konsequenzen haben kann. Wir sagen aber den Leuten auch, wenn wir aufgrund der Situation, zum Beispiel bei einer alleinerziehenden Mutter mit drei Kindern, davon ausgehen, dass es wahrscheinlich keine Auswirkungen haben wird. Aber sie müssen nachher entscheiden, was sie daraus machen“ (Intake).*

Rund ein Drittel der Personen, die sich in einer Notlage an den Sozialdienst wenden und zu einem Orientierungsgespräch erscheinen, reichen nach Angaben der Intake-Leitung innerhalb der Frist keinen Antrag auf Sozialhilfe ein. Die Sozialarbeitenden vermuten, dass aufenthaltsrechtliche

Konsequenzen hier eine zentrale Rolle spielen. Einige von diesen Personen suchen schliesslich bei der CARITAS oder anderen privaten Organisationen Hilfe, deren Leistungen teilweise die Sozialhilfe substituieren. Dass selbst die Rechtsberater\*innen von MIRSAH gemäss eigenen Angaben den Betroffenen oder Sozialarbeitenden empfehlen, wenn möglich eine andere Lösung zu finden, verdeutlicht die grosse Bedeutung des Nichtbezugs.

### **Wegweisung aus der Schweiz**

Erfahrungen von MIRSAH zeigen, dass selbst bei Eltern von kleinen Kindern nicht von einer Wegweisung aufgrund eines Sozialhilfebezuges abgesehen wird. Die Massnahmen treffen nicht nur die weggewiesenen Personen, die womöglich in ein Land zurückkehren müssen, zu dem sie kaum mehr Bezug haben, sondern teilweise auch ganze Familiensysteme.

*„Bei Vätern, die zu wenig lang verheiratet gewesen sind mit einer [Schweizer] Frau, braucht es einen engen wirtschaftlichen und persönlichen Bezug, damit sie hierbleiben können. Also dann heisst es manchmal, persönlich ist überhaupt keine Frage, also er sieht das Kind irgendwie jeden Tag und nimmt auch regelmässig das Besuchsrecht wahr. Aber finanziell heisst es, er muss Unterhalt bezahlen und das macht er eben vielleicht nicht. Und dann wird er weggewiesen. Und dann heisst es eben, es sei verhältnismässig, er könne ja den Kontakt mit den Kindern per Skype aufrechterhalten (MIRSAH).*

Um einen Wegweisungsentscheid rechtlich anzufechten, weist MIRSAH die betroffenen Personen an einen Anwalt weiter. Doch die wenigsten Betroffenen können sich in ihrer Situation eine Rechtsvertretung leisten. Viele fühlen sich wehr- und machtlos.

### **Ausweg Irregularität?**

Die beiden Praxisorganisationen weisen auf eine weitere Auswirkung der rechtlichen Koppelung von Sozialhilfebezug und Aufenthaltsregelung hin: Für einige Personen sei eine Rückkehr in das Herkunftsland so unvorstellbar, dass sie ein Leben ohne Aufenthaltspapiere in der Schweiz trotz massiver Einschränkungen und ständiger Unsicherheit bevorzugen würden.

*„Ich habe so jemanden, der ist irgendwie acht oder zehn Jahre im [Integrations-]Programm gewesen und hat immer wieder mal ein bisschen gearbeitet. Unterdessen ist er etwa seit 27 Jahren in der Schweiz und jetzt ist er weggewiesen worden. (...) Aber er ist immer noch hier und schlägt sich irgendwie über die Runde, aber es ist ein schlechtes Leben“ (MIRSAH).*

Durch den regelmässigen Austausch mit einer Beratungsstelle für Sans-Papiers weiss die Rechtsberaterin, dass der beschriebene Fall kein Einzelfall ist.

### **5.2.5 Auswirkungen und Herausforderungen für die Soziale Arbeit**

Im Wissen um die folgenschweren Konsequenzen, die ein Sozialhilfebezug für Ausländer\*innen mit unsicherem Aufenthaltsstatus nach sich ziehen kann, entstehen für Fachpersonen des Sozialwesens, insbesondere für Sozialarbeitende auf öffentlichen Sozialdiensten, Herausforderungen.

#### **Verunsicherung und Widersprüche**

Im Austausch mit verschiedenen öffentlichen Sozialdiensten nimmt CARITAS Schweiz eine grosse Verunsicherung wahr, was die Verschärfungen im AIG für die Beratung und Unterstützung von Sozialhilfebeziehenden bedeuten. Auf dem befragten Sozialdienst sind es insbesondere die Meldepflicht und die vom Migrationsamt eingeforderten nachgelagerten Stellungnahmen, welche die Sozialarbeitenden verunsichern und für Diskussionen sorgen. Es sind Fragen nach drohenden Konsequenzen für langjährige Klient\*innen, Fragen nach der eigenen Rolle im Verfahren respektive der Gewichtung der Stellungnahmen durch das Migrationsamt oder Fragen nach den Abläufen: Wer bearbeitet das Dossier beim Migrationsamt? Welche Kriterien haben welchen Einfluss auf das Aufenthaltsrecht? Diese offenen Fragen beschäftigen auch die Klient\*innen und schwächen letztlich das Vertrauensverhältnis zwischen Sozialarbeitenden und Klient\*innen, was eine nachhaltige, professionelle Beratung erschwert.

Zusätzlich erschwerend ist der Umstand, dass aufgrund der hohen Dynamik in der Gesetzgebung auf den Sozialdiensten wenig Erfahrungswissen vorhanden ist. Die Rechtsberaterin von MIRSAH stellt beispielsweise Widersprüche fest zwischen den Bemühungen auf den Sozialdiensten und den Anforderungen des Migrationsamtes.

*„Ein grosses Problem ist, dass halt die Sozialämter die Leute in so [Integrations-]Programme schicken und ihnen signalisieren, dass sie das gut machen, dass sie ihre Schadensminderungspflicht erfüllen. Aber das Migrationsamt anerkennt diese Programme nicht, also sie anerkennen den zweiten Arbeitsmarkt nicht. (...) Das Migrationsamt sieht einfach den Betrag, sieht den zweiten Arbeitsmarkt und vielleicht mangelhafte Deutschkenntnisse und beschliesst eine Wegweisung. Sie glauben wie einander nicht. Also wenn der Sozialarbeiter sagt, die Schadensminderungspflicht ist vollumfänglich erfüllt, heisst das für das Migrationsamt nicht, dass die Sozialhilfe unverschuldet ist (MIRSAH).*

Darin zeigt sich erneut die Diskrepanz zwischen dem Integrationsauftrag der öffentlichen Sozialhilfe, der über eine rein berufliche Integration hinausgeht, und der Anwendung und Einschätzung der Integrationskriterien durch das Migrationsamt.

## **Persönliche Hilfe unter Druck**

Auftrag der öffentlichen Sozialhilfe ist nicht nur die wirtschaftliche Hilfe, sondern auch die soziale Integration von Sozialhilfebeziehenden. Für die soziale Integration ist persönliche Hilfe unerlässlich, darüber sind sich alle Expert\*innen einig. Persönliche Hilfe bedeutet demnach, die Menschen professionell zu begleiten und beraten, damit sie ein Teil dieser Gesellschaft werden: *„Selbstverständlich ist das nicht nur eine materielle, wirtschaftliche Sache, sondern hat auch eine soziale, kulturelle Komponente, die wahrscheinlich nicht immer ganz einfach umzusetzen ist im sozialarbeiterischen Alltag, weil ein bisschen die Zeit fehlt, der Druck, die Falllast und die administrative Arbeit gross ist“ (AvenirSocial).*

Alle Expert\*innen machen die Erfahrung, dass die persönliche Hilfe im Berufsalltag häufig an zweiter Stelle steht. Steigende Fallzahlen und eine tendenziell zunehmende Komplexität der Fälle bei gleichbleibenden oder abnehmenden personellen Ressourcen erschweren es den Sozialarbeitenden, diesen Auftrag zu erfüllen. Die SKOS beobachtet, dass die persönliche Hilfe deshalb häufig ausgelagert wird, etwa an Schulden- oder Familienberatungsstellen.

## **Sozialarbeiterische Dilemmata**

Die aufgezeigten Entwicklungen verschärfen Rollen- und Loyalitätskonflikte im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe. Für AvenirSocial ist klar: *„Das ist ein klassisches Dilemma (...). Die Bedürfnisse vom Klientel beziehungsweise unser Integrationsauftrag stehen recht grob im Gegensatz zu den Rahmenbedingungen vom Ausländer- und Integrationsgesetz“.* Auch die anderen Expert\*innen sehen in der Verschränkung von Existenzsicherung und Aufenthaltsrecht eine Verschärfung von ethischen Spannungsfeldern. Besonders hervorgehoben wird die Meldepflicht gegenüber dem Migrationsamt: *„Das Dilemma für die Sozialarbeitenden ist, dass eine nachhaltige Sozialberatung in Frage gestellt ist. Weil innert kürzester Zeit muss eine Meldung gemacht werden und damit ist die Zielvereinbarung und der Integrationsauftrag nicht mehr möglich“ (SKOS).*

Sozialarbeitende im Intake müssen Personen, die sich über die Sozialhilfe informieren, bereits im ersten Gespräch auf mögliche ausländerrechtliche Konsequenzen hinweisen – selbst dann, wenn die Notlage offensichtlich ist. Verzichten die betroffenen Personen entgegen der Empfehlung der Sozialarbeitenden darauf, einen Antrag auf Sozialhilfe zu stellen, sei das für die Fachpersonen im Wissen um die Situation der Betroffenen teilweise schwer auszuhalten. Für die Intake-Leitung wie auch AvenirSocial widerspricht es ihrem sozialarbeiterischen Selbstverständnis und dem gesellschaftlichen Auftrag der Sozialhilfe, Menschen in Notlagen zu unterstützen, unabhängig des Grundes für die Bedürftigkeit.

Angesichts der herrschenden politischen Verhältnisse sieht AvenirSocial die Vertretung der Interessen von Fachpersonen der Sozialen Arbeit vor grosse Herausforderungen gestellt. Gleichzeitig kritisiert der Berufsverband, wie auch CARITAS Schweiz, die zurückhaltende Rolle der

Sozialarbeitenden. Soziale Arbeit als politische Arbeit würde nicht nur bedeuten, seine eigene Rolle zu reflektieren, sondern auch auf Missstände aufmerksam zu machen und auf strukturelle Veränderungen hinzuwirken.

### **5.2.6 Handlungsbedarf und Lösungswege**

Die Expert\*innen sehen auf unterschiedlichen Ebenen einen Handlungsbedarf, den aufgedeckten Problemen und Herausforderungen zu begegnen. Nachfolgend werden die Ergebnisse aus den Interviews entlang der Handlungsebenen respektive Subkategorien „Sozialpolitik“, „Verwaltungs- und Fachorganisationen“ und „Profession und Fachpersonen der Sozialen Arbeit“ dargestellt.

#### **Sozialpolitik**

Den grössten Handlungsbedarf sehen die Expert\*innen auf der sozialpolitischen Ebene. Konkret wurden Massnahmen zum Ausbau des sozialen Sicherungssystems, die Stärkung der Integrationsförderung und Investitionen in die Bildung thematisiert.

##### *Ausbau soziales Sicherungssystem*

Für AvenirSocial ist klar, dass eine Harmonisierung der Sozialhilfe im Sinne eines Rahmengesetzes auf Bundesebene notwendig ist. Angesichts der aktuellen politischen Mehrheitsverhältnisse bestehe allerdings die Gefahr, dass eine Harmonisierung der Sozialhilfe eher zu einer Nivellierung gegen unten führen würde. Zunächst sei es deshalb wichtig, dass der Grundbedarf der SKOS wieder erhöht und an jenen der Ergänzungsleistungen angeglichen werde.

Aus der Beratungspraxis von MIRSAH ergibt sich die dringende Notwendigkeit einer Anpassung von Beurteilungspraxis und Leistungen der IV bei über 50-jährigen Menschen, deren Arbeitsfähigkeit durch arbeitsbedingte Gesundheitsschäden massiv eingeschränkt ist. Diese Klient\*innen seien „zu gesund für die IV und zu krank für den Arbeitsmarkt“, was für Ausländer\*innen zum Verlust ihres Aufenthaltsrechtes führen kann. Die SKOS sieht diesbezüglich die Auswirkungen der Corona-Pandemie als Chance, um aufzuzeigen, dass Verschärfungen in den vorgelagerten Sozialversicherungen zu einer Verlagerung in die Sozialhilfe führen können.

In Bezug auf das AIG wurden zwei politische Forderungen genannt. So unterstützt die Rechtsberaterin von MIRSAH die parlamentarische Initiative von Samira Marti, die eine Schutzfrist von zehn Jahren für Menschen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung fordert. Wer über zehn Jahre in der Schweiz lebt, soll wegen Sozialhilfeabhängigkeit nicht aus der Schweiz weggewiesen werden können, ausser die Bedürftigkeit wurde mutwillig herbeigeführt. MIRSAH schätzt die Wirkung einer solchen Gesetzesänderung als hoch ein: *„Also das würde es total kehren. Es wäre wirklich ganz anders. (...) Immerhin hätten die, die mehr als zehn Jahre hier sind, einen Schutz. Weil ich meine, wer in einem Programm ist oder wer krank ist, da kann man nicht mehr sagen, der hat das*

*mutwillig verursacht*“. Auch CARITAS Schweiz ist der Ansicht, dass die neuen Bestimmungen im AIG rückgängig gemacht werden müssen.

Weiter fordert die SKOS vom Staatssekretariat für Migration eine einheitliche Vorschrift, welche Leistungen bei der Berechnung der Ausgaben als Sozialhilfeleistungen gelten und den Migrationsämtern gemeldet werden müssen. Der Fachverband positioniert sich klar und verlangt, dass nur Leistungen des Grundbedarfs ohne situationsbedingte Leistungen, Integrationszulagen, Krankenkassenprämien oder Ausgaben für Integrationsmassnahmen wie sozialpädagogische Familienbegleitungen berücksichtigt werden. Zudem verlangt der Intake-Leiter des städtischen Sozialdienstes mehr Transparenz und eine klare Positionierung des Regierungsrates hinsichtlich Umsetzung der ausländerrechtlichen Massnahmen bei Sozialhilfebezug auf kantonaler Ebene.

Um überhaupt aufzeigen zu können, welche Personen aus welchen Gründen und wie stark von Armut betroffen sind, und wie sich sozialpolitische Massnahmen auf die Armutssituation auswirken, fordert CARITAS ausserdem ein Armutsmonitoring, das der föderalistischen Struktur der Schweiz Rechnung trägt.

### *Integrationsförderung und Bildung*

Mit der Einführung der Integrationsagenda (vgl. Kapitel 2.1.2) nimmt die Politik ihre Verantwortung für die Förderung von Integration wahr, was von den Expert\*innen grundsätzlich begrüsst wird. Insbesondere die Einigung auf einheitliche Ziele und Massnahmen wird als wichtige Voraussetzung erachtet, um die Integrationsarbeit zu harmonisieren und Ungleichheiten zwischen den Kantonen auszugleichen. Neben der Politik seien aber auch Arbeitgeber, Gewerbeverbände, Vereine und die Bevölkerung mitverantwortlich, für alle Bevölkerungsgruppen Möglichkeiten zum Austausch und zur Teilnahme zu schaffen.

Besonders hervorgehoben wird die zentrale Bedeutung der Bildung. Nicht nur die im Rahmen der Integrationsförderung vielfach als Lösung angepriesene Sprachförderung, sondern auch die Grundkompetenzen der Bevölkerung müssen gestärkt und Investitionen in nachhaltige Aus- und Weiterbildungen über alle Alters- und Bevölkerungsgruppen hinweg ausgebaut werden.

### **Verwaltungs- und Fachorganisationen**

Weitere Handlungsanforderungen setzen auf der Ebene der Institutionen an, die für die Existenzsicherung und die Aufenthaltsregelung verantwortlich sind. Als zentrale Akteur\*innen gelten dabei die kantonalen Migrationsämter sowie die Sozialdienste von Städten und Gemeinden. Beide in der Leistungserbringung tätigen Expert\*innen sehen in der Abstimmung von Praxis und Haltung zwischen den Migrationsämtern und den Sozialdiensten einen wichtigen Handlungsbedarf, um widersprüchliche Anforderungen und Informationen zu vermeiden, wie sie bei den „Auswirkungen und Herausforderungen für die Soziale Arbeit“ aufgezeigt wurden. AvenirSocial sieht in diesem Zusammenhang

die Sozialdienste in der Pflicht, klar Position zu beziehen und eine Arbeitskultur zu fördern, die den Sozialarbeitenden die professionelle Nutzung von Handlungs- und Ermessensspielräumen ermöglicht.

*„Je nach Kultur kann es sein, dass eben Soziale Arbeit nach Dienst und Vorschrift gemacht wird und der Handlungsspielraum, den das Gesetz eigentlich noch geben würde, gar nicht ausgeschöpft oder gar nicht in Betracht gezogen wird, weil man Schiss hat, da könnte ja eine Frage zurückkommen. Dort finde ich hat der Sozialdienst einen sehr grossen Hebel“ (AvenirSocial).*

Auch für Fachverbände und -organisationen entsteht gemäss Expert\*innen ein Handlungsbedarf. Alle Expert\*innen sind sich einig, dass die Auswirkungen der ausländerrechtlichen Massnahmen bei Sozialhilfebezug sowohl in der Fachwelt als auch in der Bevölkerung zu wenig bekannt sind. Um das zu ändern, sieht CARITAS Schweiz die Notwendigkeit, die Problematik anhand konkreter Beispiele aufzuzeigen und politisch anzugehen: *„Was wir jetzt versuchen ist, diese Fälle auch zu sammeln, damit wir eigentlich auch wirklich einen Beweis und quasi Stoff in den Händen haben, um überhaupt politisch arbeiten zu können“.*

MIRSAH sieht ebenfalls einen dringenden Handlungsbedarf in der Aufklärung: *„Ich glaube effektiv es ist viel zu wenig bekannt. (...) Mit wem auch immer ich über das rede, die sagen dann: ja was wegen Sozialhilfe? (...) Den Leuten ist viel zu wenig bewusst, dass wirklich Menschen wegen Armut aus der Schweiz weggewiesen werden“.* MIRSAH selber macht in den Jahresberichten zuhanden des Kantons immer wieder auf die Problematik aufmerksam, verweist aber zugleich auf die Grenzen ihrer (politischen) Einflussnahme. Die Beratungsstelle ist vom Kanton subventioniert, der auch Träger vom Migrationsamt ist.

Die SKOS sieht ihren sozialpolitischen Auftrag darin, den Standpunkt der Praxis in den politischen Willens- und Entscheidungsbildungsprozess einzubringen. Aktuell zeigt sich das beispielsweise in laufenden Verhandlungen mit dem Staatssekretariat für Migration mit dem Ziel, die Anwendung eines einheitlichen und engen Sozialhilfebegriffs zu erwirken.

### **Profession und Fachpersonen der Sozialen Arbeit**

Welcher Handlungsbedarf ergibt sich aufgrund der rechtlichen Koppelung von Aufenthaltsregelung und Existenzsicherung für die sozialarbeiterische Praxis? In den Gesprächen mit den Expert\*innen wurden insbesondere die Wichtigkeit einer aufgeklärten und transparenten Information und Beratung von Klient\*innen sowie die Forderung nach politischer Einflussnahme von Sozialarbeitenden hervorgehoben.

In der Beratung von sozialhilfebeziehenden Ausländer\*innen entstehe vor allem für Sozialarbeitende auf öffentlichen Sozialdiensten die Notwendigkeit, möglichst genau und umfassend über die

rechtlichen Vorschriften, deren Umsetzung, Widersprüche und Zusammenhänge informiert zu sein. Dies erfordere von den Sozialarbeitenden Offenheit und Flexibilität, sich immer wieder auf neue Situationen einzulassen und Neues zu lernen. In der Beratung gelte es, die unterschiedlichen Interessen im Spannungsfeld zwischen Hilfe und Kontrolle vorsichtig abzuwägen und gegenüber Klient\*innen transparent zu kommunizieren. Die SKOS sieht deshalb im Ausbau der persönlichen Hilfe eine konkrete Möglichkeit für die Beratung von Personen, die bewusst auf den Bezug von Sozialhilfe verzichten.

AvenirSocial und CARITAS Schweiz beobachten und kritisieren die zurückhaltende Rolle von Sozialarbeitenden und sehen in der Vernetzung, im professionellen Austausch und in der politischen Arbeit den Bedarf und Möglichkeiten, Veränderungen auf kleiner Ebene herbeizuführen. In diesem Zusammenhang wird auch auf die Verantwortung im Bereich der Lehre und Forschung verwiesen: *„Das Zusammenarbeiten der Wissenschaft mit der Politik, mit Praktikerinnen und Organisationen wie eine CARITAS, ist sehr fruchtbar und ich glaube, so erreicht man auch etwas“* (CARITAS Schweiz). Die kritische Reflexion der Rolle der Sozialen Arbeit müsse auch in der Ausbildung wieder mehr Bedeutung bekommen.

### **5.3 Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse**

Trotz oder gerade im unterschiedlichen Kenntnisstand der befragten Expert\*innen kommt eine allgemeine Verunsicherung zum Ausdruck, was die Umsetzung von ausländerrechtlichen Massnahmen bei Sozialhilfebezug betrifft. Dies erstaunt insofern, da die letzte Gesetzesrevision des AIG nicht grundsätzliche Neuerungen gebracht, sondern bestehende Regelungen verschärft hat. Während also die Rechtsberatungsstelle MIRSAH schon seit Jahren mit Widerruf von Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligungen bis hin zu Wegweisungen aufgrund von Sozialhilfebezug konfrontiert ist, werden das Ausmass und die Tragweite der ausländerrechtlichen Massnahmen sowohl auf dem Sozialdienst als auch beim Berufsverband unterschätzt. Unsicherheiten hinsichtlich aufenthaltsrechtlicher Sanktionen bei Sozialhilfebezug kamen in den Interviews beispielsweise dann zum Ausdruck, wenn der Entzug des Aufenthaltsrechts auf den unrechtmässigen Sozialhilfebezug nach Annahme der Ausschaffungsinitiative zurückgeführt (AvenirSocial) oder nur im Zusammenhang mit Betreibungen oder kleineren Delikten (Intake) für möglich erachtet wurde. Auch die Einschätzung der SKOS, wonach die Ursache beziehungsweise die Vorwerfbarkeit des Sozialhilfebezugs keinen Einfluss auf die Beurteilungspraxis der Migrationsbehörden hat, stimmt nicht mit den Erfahrungen von MIRSAH und der Rechtsprechung überein. Die Rechtsberaterin hat im Gespräch mehrfach und mit Nachdruck darauf verwiesen, dass sowohl unter Fachleuten wie auch in der Bevölkerung zu wenig bekannt sei, dass der alleinige Sozialhilfebezug aufenthaltsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen kann – wie die Fallbeispiele illustrierten selbst dann, wenn die betroffene Person einer Erwerbsarbeit nachgeht.

Die Auswertung der Interviews hat Widersprüche zwischen unterschiedlichen Rechtsgebieten identifiziert, die zu einer komplexen Verschiebung von Problemlagen innerhalb des sozialen Sicherungssystems führen können. Im Zusammenhang mit dem Asylrecht wurde von einer Expertin beispielsweise die grössere Aufenthaltssicherheit eines F-Status (vorläufige Aufnahme) gegenüber einer Aufenthaltsbewilligung angeführt. Weiter können sich bestehende Schwierigkeiten im Bereich der sozialen Sicherung zuspitzen, wenn die Dimension des Aufenthaltsrechts dazukommt. Wenn armutsgefährdete Ausländer\*innen in finanzieller Not aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen den Bezug von Sozialhilfe solange aufschieben, bis sie sich verschulden, wirkt sich das letztlich doppelt negativ auf ihren Aufenthaltsstatus aus. Einerseits ist eine zeitnahe Ablösung von der Sozialhilfe schwieriger, je höher die Schulden sind. Andererseits ist die Gefahr einer ausländerrechtlichen Massnahme umso grösser, je höher der Sozialhilfebezug und je länger der Betreibungsregisterauszug ist.

Für Ausländer\*innen mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus haben die Sanktionsmöglichkeiten im AIG weitreichende Konsequenzen. Mit der Aufhebung der Schutzfrist von 15 Jahren leben sozialhilfebeziehende Drittstaatsangehörige unter ständigem Druck, sich nichts zuschulden lassen zu kommen. Sind sie aufgrund der Höhe oder Dauer ihres Sozialhilfebezugs in die Aufmerksamkeit der Migrationsbehörden geraten, müssen sie Rechenschaft über ebendiesen ablegen. Die Erfahrungen der Rechtsberaterin und Sozialarbeitenden, die ihre Klient\*innen bei der Korrespondenz mit den Migrationsbehörden unterstützen, zeigen, dass die Hinweisschreiben und Verwarnungen für die Betroffenen belastend sind. Die Annahme hat sich bestätigt, dass die rechtliche Koppelung von Existenzsicherung und Aufenthaltsregelung nicht nur sozialhilfebeziehende Ausländer\*innen trifft. Eine wiederholt geäusserte Auswirkung der rechtlichen Vorschriften im AIG ist der Nichtbezug von Sozialhilfe. Dass der bewusste Verzicht auf Sozialhilfe ein reales Problem darstellt, wurde von allen Expert\*innen deutlich zum Ausdruck gebracht und in einen direkten Zusammenhang mit den Integrationskriterien und Sanktionsmöglichkeiten im AIG gesetzt.

Sozialarbeitende auf Sozialdiensten kennen die prekären Lebensumstände von Klient\*innen und Ratsuchenden. Die Expert\*innen beobachten bei Sozialarbeitenden auf öffentlichen Sozialdiensten eine grosse Verunsicherungen betreffend Umsetzung der rechtlichen Vorschriften, der eigenen Rolle im Verfahren und den Auswirkungen auf ihre Klient\*innen. Eingebunden im Migrationsregime sind ihre Einfluss- und Unterstützungsmöglichkeiten eingeschränkt. Gleichzeitig sind sie aufgrund der Meldepflicht und im Rahmen der Amtshilfe dem Migrationsamt gegenüber der Auskunft verpflichtet und nehmen dadurch selber eine Rolle im Prozess der Aufenthaltsregelung ein. Wie unterschiedlich das Migrationsamt und die Sozialdienste „Integration“ verstehen und beurteilen, zeigt sich in den Rechtsberatungen von MIRSAH durch den direkten Kontakt mit Betroffenen, die mit unterschiedlichen Integrationsanforderungen konfrontiert sind. Auch wenn die berufliche Integration den Integrationsauftrag der Sozialhilfe dominiert, wird dieser gleichwohl weiter gefasst als von den

Migrationsbehörden. So wird nicht nur die Integration in den ersten Arbeitsmarkt gefördert, sondern auch die Teilnahme an Beschäftigungs- und Bildungsprogrammen unterstützt, wenn nicht sogar vorausgesetzt. Diese werden vom kantonalen Migrationsamt allerdings nicht als „Teilnahme am Wirtschaftsleben“ anerkannt, vielmehr noch werden allfällige Kosten für Integrationsmassnahmen dem Unterstützungsbudget angerechnet.

Hinsichtlich der aufgedeckten Missstände sehen die befragten Expert\*innen auf unterschiedlichen Ebenen eine Notwendigkeit zu handeln. Der grösste Handlungsbedarf wird auf der sozialpolitischen Ebene identifiziert. Konkret wurden Massnahmen zum Ausbau des sozialen Sicherungssystems, die Stärkung der Integrationsförderung und Investitionen in Bildung gefordert. Fachverbände und -organisationen sehen die befragten Expert\*innen in der Pflicht, auf die Auswirkungen der ausländerrechtlichen Massnahmen bei Sozialhilfebezug aufmerksam zu machen und politische Veränderungsprozesse zu initiieren. Auf der Ebene der Leistungserbringung ist es dringend notwendig, dass Migrationsämter und Sozialdienste ihre Entscheidungsgrundlagen stetig angleichen, was ein spezialisiertes Wissen voraussetzt. Darauf basierend soll in der Beratung von sozialhilfebeziehenden Ausländer\*innen transparent über die gesetzlichen Vorschriften und ihre Konsequenzen informiert werden.

## **6 Diskussion der Ergebnisse im Kontext von Theorie und Forschungsstand**

Die Ergebnisse dieser Arbeit bestätigen, dass die rechtliche Koppelung von Existenzsicherung, Integration und Aufenthaltsregelung im Ausländer- und Integrationsgesetz zum Zusammenwirken von aufenthaltsrechtlichen, sozialrechtlichen und sozialstrukturellen Exklusionsmechanismen führt. Diverse Studien (Mohr, 2005; Krenn, 2013; Crettaz 2018; Fluder et al., 2020) belegen, dass Ausländer\*innen auf dem Arbeitsmarkt eine marginale Position einnehmen und besonders von Erwerbsarmut betroffen sind. Gleichzeitig befinden sie sich aufgrund aufenthaltsrechtlicher Statuszuweisungen gegenüber dem Sozialstaat in einer strukturell schwachen Position. Und trotzdem – oder gerade deshalb – gelten für Ausländer\*innen aus Drittstaaten andere Integrationsanforderungen als für Schweizer\*innen oder EU-/EFTA-Staatsangehörige. Was bedeuten diese Entwicklungen für armutsgefährdete Ausländer\*innen aus Drittstaaten und die sozialarbeiterische Praxis an der Schnittstelle zwischen Existenzsicherung, Integration und Aufenthaltsregelung? Unter Bezugnahme der theoretischen und empirischen Überlegungen und Erkenntnisse dieser Arbeit werden nachfolgend die Ergebnisse der Expert\*inneninterviews und die aufgeworfenen Thesen diskutiert.

### **Verdichtung von Exklusionsmechanismen**

In der Sozialhilfeunabhängigkeit als Voraussetzung für einen längerfristigen und sicheren Aufenthalt von Ausländer\*innen aus Drittstaaten in der Schweiz manifestiert sich ein eingeschränkter Zugang zu Rechten und Leistungen des sozialstaatlichen Sicherungssystems. Wie die Auswertung der Expert\*inneninterviews zeigt, äussert sich das bei armutsgefährdeten Ausländer\*innen aus Drittstaaten beispielsweise im bewussten Verzicht auf Sozialhilfeleistungen oder in der „Bevorzugung“ des Status der vorläufigen Aufnahme (F-Ausweis) gegenüber einer Aufenthaltsbewilligung (B-Bewilligung). In Übereinstimmung mit den Ergebnissen der Untersuchung von Krenn in Österreich (2013) kann davon ausgegangen werden, dass die Verknüpfung von Aufenthaltsstatus mit dem Erwerbsstatus eine übersteigerte Form der Sicherheitsorientierung befördert, wonach der Verbleib in der Prekarität gegenüber den mit einem Sozialhilfebezug verbundenen Risiken bevorzugt wird.

Die Gefahr, aufgrund des Sozialhilfebezugs das Aufenthaltsrecht zu verlieren, führt zusammen mit der ohnehin strukturellen und wirtschaftlichen Benachteiligung von Migrant\*innen dazu, dass Ausländer\*innen aus Drittstaaten mehrfach marginalisiert werden. Mit Bezug auf die empirischen Erkenntnisse dieser Arbeit und weiterführende Untersuchungen (vgl. Kapitel 3.2.2) lässt sich festhalten, dass diese Marginalisierung weitreichende Folgen wie armutsbetroffene Kinder, die intergenerationale Weitergabe von Armut, Verschuldung oder erhöhte Gesundheitsrisiken haben kann. Aus diesen Gründen muss davon ausgegangen werden, dass der absichtliche Nichtbezug von Sozialhilfe letztlich die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt und die soziale und gesellschaftliche Integration von armutsgefährdeten Ausländer\*innen behindert. Die Annahme, dass die rechtliche Koppelung von Existenzsicherung und Aufenthaltsregelung zu einer Verdichtung von

Exklusionsmechanismen und Verschiebung von Problemlagen führt, lässt sich anhand des empirischen Materials bestätigen. Es kann gar davon ausgegangen werden, dass die im AIG verankerten Zugangsbeschränkungen zum sozialstaatlichen Sicherungssystem in Form von stratifizierten sozialen Rechten von Ausländer\*innen aus Drittstaaten konstitutiv für das Entstehen und die Aufrechterhaltung von prekären Lebens- und Arbeitsverhältnissen sind.

### **Aufenthaltssteuerung unter dem Deckmantel der Integration**

Die Erfahrungen der Rechtsberatungsstelle MIRSAH bekräftigen die Erkenntnisse der SFM-Studie (2019), dass der alleinige Sozialhilfebezug zu einem Widerruf der Aufenthaltsbewilligung oder zu einer Rückstufung der Niederlassungsbewilligung führen kann. Auch die strenge Auslegung der Verhältnismässigkeit im Kanton Zürich deutet darauf hin, dass der Handlungs- und Ermessensspielraum durch das Migrationsamt grosszügig gegenüber dem Gesetz angewendet wird. Betrachtet man die bisherige bundesgerichtliche Rechtsprechung, die weniger strenge Anforderungen an den Sozialhilfebezug als Widerrufsgrund stellt, als das AIG (Spescha et. al 2020), und die Ergebnisse der Studien zur ausländerrechtlichen Praxis der Kantone (Ecoplan, 2018; SFM, 2019), kann davon ausgegangen werden, dass der Kanton Zürich schweizweit kein Einzelfall ist. Demnach nutzen die Kantone ihre Spielräume zur Feinjustierung der Zulassungspolitik und gewichten je nach politischen Kräfteverhältnissen private und öffentliche Interessen unterschiedlich.

Die Auswertung der Expert\*inneninterviews zeigt, dass das kantonale Migrationsamt bei der Beurteilung der Integrationsleistungen von Ausländer\*innen das Kriterium der „Teilnahme am Wirtschaftsleben“ oder eben die finanzielle Autonomie im Sinne von Sozialhilfeunabhängigkeit stärker gewichtet als die anderen Integrationskriterien. Dass in den benannten Beispielen nur die klassische Lohnarbeit als „Teilnahme am Wirtschaftsleben“ gilt und auch bei Erwerbsarmut respektive ergänzender Unterstützung durch die Sozialhilfe (Working Poor) ausländerrechtliche Konsequenzen vollzogen werden, sind weitere Hinweise aus dem empirischen Material für eine eindimensionale Auslegung des Integrationsbegriffs. Die Ergebnisse zeigen darüber hinaus die Tendenz, dass in der Anwendung des AIG nur eine als unverschuldet geltende Hilfsbedürftigkeit als legitim erachtet wird, wobei die Hürde an eine unverschuldete Notlage hoch angesetzt ist. Dies ist gemäss Expert\*innen nur dann der Fall, wenn die betroffene Person von der Invalidenversicherung als 100 Prozent arbeitsunfähig eingestuft wird. Durch die qualitative Bewertung der Hilfsbedürftigkeit steht die ausländerrechtliche Praxis in einem Widerspruch zu einem zentralen Grundprinzip der Sozialhilfe, nach dem die sozialhilferechtliche Unterstützung unabhängig der Ursache der Notlage ausgerichtet wird.

Damit zeigt sich auch die Diskrepanz zwischen dem Integrationsauftrag der öffentlichen Sozialhilfe, der über eine rein berufliche Integration hinausgeht, und der Anwendung der Integrationskriterien durch die Migrationsbehörden: Während den Klient\*innen auf Sozialdiensten versichert wird, dass mit der Teilnahme an Integrationsprogrammen die Schadensminderungspflicht erfüllt ist, anerkennt das Migrationsamt die Teilnahme an den Bildungs- und Beschäftigungsprogrammen der Sozialhilfe

nicht als „Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung“. Werden die Kosten für Integrationsmassnahmen dem Unterstützungsbudget angerechnet, was nach Angaben der Rechtsberaterin von MIRSAH auf den Kanton Zürich zutrifft, wirkt sich die Teilnahme sogar nachteilig auf die Beurteilung durch das Migrationsamt aus. Auch die schriftlichen Stellungnahmen der Sozialarbeitenden zu den Integrationsbemühungen ihrer Klient\*innen finden beim Migrationsamt kaum Beachtung. Was zählt, ist die existenzsichernde Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt.

Unter dem Leitprinzip „Fördern und Fordern“ des aktivierenden Sozialstaates werden soziale Probleme wie Armut, Arbeitslosigkeit und Integration zum Problem der Individuen und fehlender Leistungsbereitschaft umgedeutet. Im Kontext des Aufenthaltsrechts überwiegt das „Fordern“ von Integration. Die Erkenntnisse aus den Interviews zur Umsetzung ausländerrechtlicher Massnahmen deuten ausserdem darauf hin, dass die gesetzliche Verankerung von Integrationskriterien die „Förderung“ von Integration sogar untergräbt. Denn Integrationsförderung in der aktuellen Anwendung läuft mehrfach ins Leere: Zum Beispiel dann, wenn sie als Zugangsbeschränkung zum sozialstaatlichen Sicherungssystem ausschliessend wirkt und prekäre Lebensverhältnisse aufrechterhält, wenn Integrationsbemühungen nicht anerkennt oder gar sanktioniert werden oder weil der Arbeitsmarkt nicht in jedem Fall aufnahmefähig ist.

Mit der Definition von Integrationskriterien im AIG wird Ausländer\*innen aus Drittstaaten der Eindruck vermittelt, dass sie durch „Integration“ Aufenthaltssicherheit erlangen. Doch wie im empirischen Teil dieser Arbeit und anhand diskutierter Beispiele deutlich wird, reichen ihre Integrationsbemühungen vielfach nicht aus, um als integriert im Sinne des AIG anerkannt zu werden. Damit erhärtet sich der Eindruck, dass Integration und Sozialhilfebezug letztlich als Feigenblatt für die Steuerung von Zuwanderung und Aufenthalt dienen.

### **Soziale Arbeit als Exklusionsverwalterin?**

Mit den theoretischen Bezügen zur Rolle und Funktionsbestimmung Sozialer Arbeit (Baecker, 1994; Bommers & Scherr, 2012; Galuske, 2002; Galuske 2004;) geht die vorliegende Arbeit davon aus, dass Soziale Arbeit – unabhängig davon, ob sie je nach Autor\*in als eigenständiges Funktionssystem verstanden wird oder nicht – im Sozialstaat eine nachrangige Funktion hat. Sie bearbeitet diejenigen Probleme, die von anderen (sozial-)staatlichen Institutionen oder Funktionssystemen nicht (mehr) aufgegriffen werden. Bei dieser „Zweitsicherung im Wohlfahrtsstaat“ (Bommers & Scherr 2012) oder „stellvertretenden Inklusion“ (Beacker, 1994) ist die Soziale Arbeit abhängig von der Programmatik des Sozialstaates, die darüber bestimmt, wer Hilfe beanspruchen kann, welche Hilfsbedürftigkeit legitim ist und in welchem Umfang sowie unter welchen Bedingungen Hilfe letztlich geleistet wird.

Eingebunden im sozialstaatlichen Sicherungssystem ist der Berufsalltag von Sozialarbeitenden auf öffentlichen Sozialdiensten von den Verschärfungen im Migrationsrecht direkt betroffen. Praxis und

Haltung der kantonalen Migrationsämter rahmen, lenken und kontrollieren die Arbeit der Sozialarbeitenden auf kommunalen Sozialdiensten. Dabei geht die Rolle der Sozialarbeitenden im Prozess der Aufenthaltsregelung über die Meldepflicht gegenüber den Migrationsbehörden hinaus. Joanneton und Beqiri (2020) kommen in ihrer explorativen Masterarbeit zum Schluss, dass der Ermessens- und Handlungsspielraum von Sozialarbeitenden auf Sozialdiensten zwar beschränkt ist, sie den Entscheidungsprozess bezüglich Aufenthaltsrecht aber dennoch beeinflussen können, etwa durch die Kommunikationsweise mit den Migrationsbehörden oder durch die Wahl von Integrationsmassnahmen und der persönlichen Beratung (S. 137; 140). Um diese Spielräume zu nutzen und den Entscheidungsprozess der Migrationsbehörden für betroffene Klient\*innen positiv zu beeinflussen, sind allerdings genau Kenntnisse über die rechtlichen Vorschriften und über deren Auslegung, also über Abläufe und Entscheidungspraxis der Migrationsbehörden, notwendig. In den Gesprächen mit den Expert\*innen wurde jedoch darauf hingewiesen, dass dieses Wissen auf den Sozialdiensten nicht immer ausgeprägt ist und die dafür erforderliche Transparenz vonseiten des Migrationsamtes fehlt. Die jüngste Revision des AIG Anfang 2019 hat zu neuen Unsicherheiten geführt.

Die Annahme, dass Sozialarbeitende auf öffentlichen Sozialdiensten widersprüchlichen Anforderungen und Interessen ausgesetzt sind und in dieser Position den Auftrag sozialer Integration, der über eine berufliche Integration hinausgeht, nur bedingt erfüllen können, kann vor diesem Hintergrund teilweise bestätigt werden. Zweifelsohne führen die nachgezeichneten Entwicklungen zu neuen und komplexen Dilemmata sowie Interessens- und Loyalitätskonflikten für Sozialarbeitende auf öffentlichen Sozialdiensten. Exemplarisch konnte das anhand der abweichenden Praxis der Migrationsbehörden und Sozialdienste hinsichtlich den Integrationsanforderungen gegenüber Sozialhilfebeziehenden und deren Sanktionierung aufgezeigt werden. Ethische Dilemmata zeigen sich auch in den begrenzten Handlungsmöglichkeiten, etwa wenn armutsgefährdete Personen in prekären Lebenslagen auf Sozialhilfe verzichten oder wenn ausländerrechtliche Massnahmen vollzogen und im Extremfall Familien getrennt werden. Allerdings bestehen Zweifel, inwiefern Sozialarbeitende auf öffentlichen Sozialdiensten im sozialpolitischen Kontext von „Fördern und Fordern“ überhaupt Ausschluss vermeiden und Inklusion ermöglichen können oder ob sie nicht in der Exklusionsverwaltung verhaftet bleiben und letztlich auch die Logik der Brauchbarkeit im Sinne von Arbeitsfähigkeit reproduzieren.

### **Armut und Fremdheit als Abweichung von der Norm**

Im einseitigen Fokus auf Erwerbstätigkeit und Arbeitsfähigkeit als Voraussetzung für sozialstaatliche Unterstützung steckt letztlich eine normative Vorstellung von Schuld und Unschuld, „würdigen“ und „unwürdigen“ Armen, gerechtfertigter und ungerechtfertigter Armut. Anrecht auf sozialstaatliche Unterstützung hat demnach, wer als arbeitsunfähig eingestuft wird, während auf den arbeitsfähigen Armen immer der Verdacht von Betrug und Faulheit lastet (Christoph Maeder & Eva Nadai, 2004, S. 29). Im Vergleich des „Armen“ mit dem „Fremden“ hat der Soziologe Georg Simmel einst die

Position des Armen als „Gleichzeitigkeit von Drinnen und Draussen“ beschrieben. Demnach konstituiert sich Fremdheit erst durch den Bezug des Fremden auf sich selber – also dann, wenn man mit ihm in ein soziales Verhältnis tritt. So wird auch Armut nach Simmel erst durch die öffentliche Unterstützung zu einem gesellschaftlichen Tatbestand. Zugleich wird die Unterstützung der Armen aus einem gesellschaftlichen Eigeninteresse an der Erhaltung bestehender Ungleichheitsstrukturen gewährt, anstatt im Hinblick auf das individuelle Interesse der Betroffenen (Kronauer, 1999, S. 9-13; Maeder & Nadai, 2004, S. 28-31).

In der marginalisierten Position von Ausländer\*innen aus Drittstaaten auf dem Arbeitsmarkt bis hin zu ihrem Ausschluss von Erwerbsarbeit oder aus dem sozialen Sicherungssystem zeigen sich auch heute noch Parallelen zur Position des „Armen“ und des „Fremden“ (Kronauer, 1999, S. 9-13; Maeder & Nadai, S. 28-31). Die vorliegende Arbeit zeigt, dass die einseitige Abhängigkeit von Sozialhilfebeziehenden, insbesondere von sozialhilfebeziehenden Ausländer\*innen aus Drittstaaten, gegenüber dem „Rest der Gesellschaft“ bis heute aufrechterhalten wird. Es ist davon auszugehen, dass sich das gesellschaftliche Spannungsverhältnis der „Gleichzeitigkeit von Drinnen und Draussen“, zwischen Inklusion und Exklusion durch die Verschränkung von migrations-, integrations- und sozialpolitischen Zielsetzungen und Bestimmungen weiter akzentuiert.

## **7 Handlungsempfehlungen für die Soziale Arbeit und Sozialpolitik**

Ausgehend von den diskutierten Ergebnissen werden nachfolgenden Handlungsempfehlungen formuliert. Dabei wird unterschieden zwischen Empfehlungen, die sich an Sozialarbeitende und Institutionen der Sozialen Arbeit – insbesondere im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe – richten und politischen Forderungen, die sich aus der vorliegenden Arbeit ergeben. Die Empfehlungen sind eine Auswahl der aus Sicht der Autor\*in zur Bearbeitung der aufgedeckten Problemlagen wichtigsten Handlungsanforderungen. Sie sind weder vollständig noch abschliessend.

### **Soziale Arbeit: Zurück zur Exklusionsvermeidung und Inklusionsvermittlung**

Im Verlauf der vorliegenden Arbeit wurde die Funktion der Sozialen Arbeit im Sozialstaat diskutiert und davon ausgehend Integrations- und Ausschlussmechanismen an der Schnittstelle zwischen Existenzsicherung und Aufenthaltsregelung sowie deren Auswirkungen auf die Soziale Arbeit im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe analysiert. Die Erkenntnisse dieser Arbeit zeigen, dass die besprochenen Entwicklungen für Sozialarbeitende im Spannungsfeld zwischen „Hilfe und Kontrolle“ neue Fragestellungen und Unsicherheiten aufwerfen.

Wird soziale Integration mit Galuske (2002) als eine Form von Kontrolle und normativer Bestandteil Sozialer Arbeit verstanden, dann kann sich die Soziale Arbeit „ihrer kontrollierenden Anteile nicht entledigen, sie kann sie allenfalls ‘kontrollieren’, indem sie sie reflektiert“ (S. 138). Entgegen der teilweise auch von den interviewten Expert\*innen vorgenommenen Vereinfachung, dass Widersprüche zum Alltag der Sozialarbeitenden gehören, scheint es deshalb wichtig, die eigene Rolle als Sozialarbeiter\*in bei der Anwendung der Gesetze stets zu reflektieren, Loyalitätskonflikte zu thematisieren und Position zu beziehen. Dazu gehört insbesondere die Anerkennung des Machtgefälles zwischen Sozialarbeitenden und Klient\*innen, das sich im Zusammenhang mit dem hier thematisierten Spannungsfeld nochmals akzentuiert. Adressatin der sozialarbeiterischen Reflexion sollte ausserdem der Integrationsbegriff selber sein, der heute noch zu einseitig eine „Bringschuld“ impliziert. Dabei stellt sich immer die Frage: Inwiefern geht es im Umgang mit Klient\*innen um Inklusion im Sinne der Ermöglichung von Teilhabe und Mitgestaltung? Inwiefern geht es lediglich um die wirtschaftliche Unabhängigkeit oder um Migrations- und Aufenthaltssteuerung?

Trotz unbestrittener Grenzen der Einflussmöglichkeiten zeigen die Ergebnisse der vorliegenden und früherer Untersuchungen, dass in der Beratung auf öffentlichen Sozialdiensten ein Handlungs- und Ermessensspielraum besteht, den es professionell auszunutzen gilt. Ziel ist, dass Sozialarbeitende auf öffentlichen Sozialdiensten ihre Klient\*innen bei der beruflichen und sozialen Integration bestmöglich unterstützen und sie vor negativen Auswirkungen bewahren. Sie befinden sich aufgrund ihrer organisationalen Eingebundenheit gegenüber ihren Klient\*innen in einer Machtposition und verfügen über einen Wissensvorsprung. Durch die Wahl oder Priorisierung von Integrationsmassnahmen beeinflussen sie beispielsweise die Chancen auf wirtschaftliche und soziale Integration ihrer

Klient\*innen und damit auch die Perspektive für einen sicheren und dauerhaften Aufenthalt in der Schweiz. Mehrfachproblemlagen und komplexe Zusammenhänge im System sozialer Sicherung erfordern individuelle Lösungen je nach Erwerbssituation, Aufenthaltsstatus und Familienkonstellation und ein entsprechend spezialisiertes Wissen der Sozialarbeitenden. Darüber hinaus ist eine transparente Kommunikation der gesetzlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen gegenüber den Klient\*innen wichtig. Dazu gehört auch, Unsicherheiten offenzulegen und bei Bedarf spezialisierte Fachstellen einzubeziehen.

Die Soziale Arbeit ist gefordert, sich aus dem Zwang von „Hilfe und Kontrolle“ zu befreien, um ihren Handlungsspielraum zu erweitern. Aus dem politischen Auftrag der Sozialen Arbeit entsteht die Forderung, dass Sozialarbeitende nicht nur Entscheide und Gesetze umsetzen, sondern auch eine Politikberatungs-, Interessensvertretungs- und Ermächtigungsfunktion wahrnehmen. Sozialhilfebeziehende sind in der Regel kaum vernetzt und organisiert. So fehlt ihnen auch eine institutionalisierte Interessenvertretung, gleichzeitig ist ihr Rechtsschutz mangelhaft. Sozialarbeitende können und sollen ihre Klient\*innen durch Beteiligungsprozesse und politische Bildung motivieren, sich zu vernetzen und Veränderungen von unten anzuregen.

Letztlich, und das scheinen die Erkenntnisse der vorliegenden Arbeit besonders deutlich zu machen, müssen Sozialarbeitende und die Sozialpolitik anerkennen, dass der Druck zur beruflichen Integration heute zu einseitig bei den Klient\*innen selbst liegt. Ziel muss vielmehr der Ausbau und die Stärkung von Inklusionsmöglichkeiten sein. Das (längerfristige) Ziel sozialarbeiterischen Handelns soll darin bestehen, die stellvertretende Inklusion, wie sie für die Sozialhilfe charakteristisch ist, in eine Inklusion zu überführen, die von anderen Funktionssystemen geleistet werden muss (Baecker, 1994). Mit Bezug auf armutsgefährdete Menschen ohne sicheren Aufenthaltsstatus sind das vorrangig der uneingeschränkte Zugang zu sozialen Rechten sowie lebenslanger Aus- und Weiterbildung und der vereinfachte Zugang zum Arbeitsmarkt. Anstatt die Folgen von (Teil-)Exklusion zu verwalten, soll Soziale Arbeit darauf hinwirken, Exklusionen zu vermeiden und (Re-)inklusion zu ermöglichen (Scherr, 2008). Dies schliesst eine Integration ausserhalb der Lohnarbeit selbstredend mit ein.

Wie bereits von den Expert\*innen thematisiert, setzen die Institutionen der Leistungserbringung den Rahmen für die sozialarbeiterische Praxis. Sozialdienste sind aufgefordert, sich im Sinne ihres Auftrages klar zu positionieren und die Mitarbeitenden zu ermutigen, ihren Handlungs- und Ermessensspielraum zugunsten ihrer Klient\*innen zu nutzen. Um die persönliche Hilfe zu stärken und Vorstellungen der sozialen Integration von einer rein beruflichen Integration zu lösen, sind Sozialdienste und weitere Institutionen der Leistungserbringung gefordert, ihre Angebote weiterzuentwickeln und entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Dabei ist besonders wichtig, dass diejenigen Personen erreicht werden, die aufgrund der aktuellen Gesetzgebung aus dem System sozialer Sicherung ausgeschlossen werden. Gezielte Aufklärungskampagnen können beispielsweise verhindern, dass armutsgefährdete und anspruchsberechtigte Personen auf den

Bezug von Sozialhilfe verzichten – zumindest dann, wenn die Sozialhilfe als kurzfristige finanzielle Überbrückung Wirkung erzielen kann und keine „Abhängigkeit“ entsteht, die sich negativ auf den Aufenthaltsstatus auswirken könnte. Gleichzeitig müssen Mitarbeitende von Sozialdiensten im Bereich des Migrationsrechts geschult sein, um die Auswirkungen ihres Handelns auf die Klient\*innen im Blick zu haben. Dazu kann zum Beispiel eine Anlaufstelle für Mitarbeitende von Sozialdiensten für migrationsrechtliche Fragen gehören. Um Daten zur Praxis der kantonalen Behörden und deren Auswirkungen zu sammeln, wäre weiter ein Monitoring von Fällen sinnvoll, bei denen das Migrationsamt involviert ist und aufenthaltsrechtliche Massnahmen drohen.

### **Sozialpolitik: Strukturelle Ursachen anstatt Symptome bekämpfen**

Die vorliegende Arbeit hat die These aufgeworfen, dass die im AIG festgelegten Integrationskriterien, allen voran die Sozialhilfeunabhängigkeit, für die Steuerung von Zuwanderung und Aufenthalt von schlecht qualifizierten Ausländer\*innen aus Drittstaaten instrumentalisiert werden. Anstatt über die Sozialhilfe migrationspolitische Ziele zu verfolgen und damit Prekarität zu befördern, sollte die politische Strategie dahingehend geändert werden, die strukturellen Ursachen von Armut zu bekämpfen. Denn letztlich ist es gerade die enge Koppelung von Sozialhilfe und Aufenthaltsrecht, die zu einer Prekarisierung führt. Dies zeigen nicht zuletzt die sozialen Auswirkungen des prekären Aufenthalts von Personen mit Saisonierstatus in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts (vgl. etwa Vasco Pedrina, 2018).

In einem ersten Schritt gilt es, die Armutsursachen in der Schweiz zu untersuchen. Mit dem von CARITAS Schweiz und der Fachhochschule Bern konzipierten Modell für ein schweizweites Armutsmonitoring wurde eine Grundlage geschaffen, die Armutssituation in der Schweiz systematisch zu erfassen. Die Autor\*in sieht in einem verbindlichen Armutsmonitoring die Chance, auf die hohe Armutsgefährdungs- und die Nichtbezugsquote von Sozialhilfe aufmerksam zu machen. Ein regelmässiges Monitoring hilft ausserdem, aktuelle Entwicklungen zu erkennen und geeignete Massnahmen zur Armutsbekämpfung einzufordern, mit dem Ziel, die Leistungen des sozialen Sicherungssystems zu verbessern und den Zugang dazu auszubauen. Denn wenn die rechtliche Koppelung von Existenzsicherung und Aufenthaltsrecht dazu führt, dass armutsgefährdete Menschen auf staatliche Unterstützung verzichten, kann nicht mehr von einer Sozialhilfe als letztes Netz die Rede sein.

Im Verlauf dieser Arbeit wurden sodann mehrere Lücken im sozialen Sicherungssystem thematisiert. Konkret sind die Leistungen der Sozialhilfe so auszubauen, dass sie unabhängig von Herkunft und Aufenthaltsstatus eine menschenwürdige Existenz sichern und gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen. Dazu gehört nicht nur die Forderung, die Leistungen der Sozialhilfe zu erhöhen und denjenigen der Ergänzungsleistungen anzugleichen, sondern auch, neue Formen der Existenzsicherung zu entwickeln. Die Corona-Krise hat besonders deutlich gemacht, wie viele Existenzen durch unvorhersehbare Ereignisse von einem Tag auf den anderen bedroht sind. Eine niederschwellige und kurzfristige finanzielle Überbrückung, ähnlich wie sie als Nothilfe im Rahmen von Corona-

Rettungspaketen von einigen Kantonen oder Gemeinden ausgerichtet wird, könnte vielen Menschen helfen, individuelle Krisen zu bewältigen, ohne dabei den Aufenthaltsstatus zu gefährden und in eine längerfristige Abhängigkeit zu geraten. Eine Sozialhilfe als Übergangslösung würde ausserdem die Chance bieten, die Existenzsicherung von der Beratung zu trennen und sie damit auch von ihren kontrollierenden Anteilen zu befreien. Die hier sehr grob skizzierten Ideen sind auch Bestandteil des vom Thinkthank „Denknetz“ entwickelten Reformmodells unter dem Namen „Existenzsicherung für alle“ (Gurny & Tecklenburg, 2019), das nach Ansicht der Autor\*in gute Ansätze beinhaltet.

Der Bund ist in der Pflicht, Sozialhilfe zu vereinheitlichen. Dies meint zunächst insbesondere die Klärung der Frage, welche Leistungen als Sozialhilfe gelten und über diese abgerechnet werden – was aufgrund der föderalen Ausgestaltung der Sozialhilfe zugegebenermassen schwierig ist. Hier verfügen die Kantone heute über einen grossen Interpretationsspielraum, was zu einer Ungleichbehandlung zwischen gleichgelagerten Fällen an unterschiedlichen Orten führen kann. Wichtig sind deshalb klare Richtlinien der Bundesbehörden (z.B. SEM oder BSV) über die Definition von Sozialhilfe oder die Schaffung eines Bundesrahmengesetzes, das die Sozialhilfe zur Bundeskompetenz macht. Die Autor\*in unterstützt in diesem Zusammenhang die Forderungen und Bemühungen der Expert\*innen, die Sozialhilfe zu harmonisieren.

Um der Stratifizierung der Rechte von Migrant\*innen entlang aufenthaltsrechtlicher Statuszuweisungen entgegenzuwirken und eine vollständige Inklusion in die Gesellschaft und das sozialstaatliche Sicherungssystem zu ermöglichen, wird ausserdem die Reform des Schweizer Bürgerrechts gefordert. Dazu gehört allen voran die Erleichterung der Einbürgerung und der automatische Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft per Geburt unabhängig der Staatszugehörigkeit der Eltern (*ius soli*).

Neben diesen grundsätzlichen und längerfristigen Reformvorschlägen sind auch unmittelbare Handlungsanforderungen angezeigt. Während sich die Auswirkungen der letzten Gesetzesrevision des AIG in der Praxis erst langsam zeigen und zu deren Folgen noch nicht einmal wissenschaftliche Daten vorliegen, prüft der Bundesrat bereits weitere Massnahmen zur Einschränkung der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige (EJPD, 2020). Diese drohen die prekäre Situation von armutsgefährdeten Personen mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus weiter zu verschärfen und unterlaufen die Ziele der eigenen Integrationsagenda. Die Kantone sind aufgefordert, sich gegen sozialhilferechtliche Verschärfungen zu wehren. Fachverbände und -organisationen sowie die Zivilgesellschaft sind aufgerufen, auf die problematischen Auswirkungen der jüngsten Revision des AIG aufmerksam zu machen und sich in den politischen Diskurs einzumischen.

## 8 Schlussfolgerungen und Ausblick

Das Ausländer- und Integrationsgesetz beschreibt „Integration“ als einen Prozess, an dem sowohl die einheimische wie auch die zugewanderte Bevölkerung beteiligt ist. Doch die Analyse von Integrations- und Ausschlussmechanismen an der Schnittstelle zwischen Existenzsicherung und Aufenthaltsrecht zeigt, dass die Integrationsanforderungen einseitig auf die ausländische Bevölkerung angewendet werden. Mit der Definition von Integrationskriterien im AIG wird „Integration“ nicht als ein gesamtgesellschaftlicher Prozess verstanden, sondern auf einen messbaren Zustand reduziert. Bei Ausländer\*innen aus Drittstaaten wird ein individueller Integrationsgrad beurteilt und sanktioniert oder belohnt, der sich hauptsächlich nach der Beschäftigungsfähigkeit und Erwerbstätigkeit richtet.

Die staatliche Integrationspolitik erfährt durch die Sanktionsmöglichkeiten des AIG folglich zunehmenden Zwangs- und Disziplinierungscharakter, wobei Integration ausgerechnet bei jenen Personen am nachdrücklichsten eingefordert wird, deren Rechte am stärksten eingeschränkt werden, nämlich bei sozialhilfebeziehenden Personen aus Drittstaaten. Die rechtliche Koppelung von Aufenthaltsregelung und Sozialhilfe greift das Recht auf Hilfe in Notlagen an und damit die Menschenwürde – zentraler Referenzpunkt der Sozialen Arbeit. Für Sozialarbeitende in Regelstrukturen ist es anspruchsvoll, die soziale und berufliche Integration ihrer Klient\*innen zu fördern, wenn gleichzeitig Verdachtsmomente gegenüber bestimmten Gruppen und Personen im Raum stehen. Vermehrter Nichtbezug, Prekarisierung und Irregularität als mögliche Folgen der aktuellen Migrations- und Integrationspolitik widersprechen dem Auftrag der Sozialen Arbeit beziehungsweise der Sozialhilfe und drohen, die Massnahmen der (staatlichen) Integrationsförderung zu unterminieren.

Wie die vorliegende Arbeit aufgezeigt hat, besteht bei den rechtsanwendenden Behörden ein grosser Handlungs- und Ermessensspielraum im Vollzug aufenthaltsrechtlicher Massnahmen bei Sozialhilfeabhängigkeit. Mangelnde Transparenz seitens der Migrationsbehörden und fehlendes Wissen von Sozialarbeitenden zu den komplexen rechtlichen Zusammenhängen führen zu Widersprüchen zwischen den Integrationsbemühungen und -anforderungen auf Sozialdiensten und der Beurteilungspraxis des Migrationsamtes. Diese Widersprüche können das Recht auf Aufenthalt von sozialhilfebeziehenden Ausländer\*innen aus Drittstaaten gefährden.

Anstatt wie in seiner Botschaft vom Januar 2020 angekündigt (EJPD, 2020), den Zugang zu Sozialhilfeleistungen für Drittstaatsangehörige mit neuen Massnahmen weiter einzuschränken, soll sich der Bundesrat dafür einsetzen, einheitliche Regeln und Abläufe für den Vollzug ausländerrechtlicher Massnahmen festzulegen. Um Ungleichheiten und Willkür gegenüber verletzlichen Personengruppen zu verhindern, ist es dringend notwendig, verbindliche Standards festzulegen und den Sozialhilfebegriff im Kontext des AIG zugunsten der Betroffenen zu harmonisieren.

Aufgrund der dynamischen Gesetzgebung im Migrations- und Sozialhilferecht, der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes und fehlender empirischer Daten, wurde zur Beantwortung der

Fragestellung ein explorativer Forschungsansatz gewählt. Mit qualitativen Expert\*inneninterviews konnte einerseits spezialisiertes Wissen über institutionalisierte Zusammenhänge und Abläufe auf der politisch-strategischen Gestaltungsebene und andererseits Kontextwissen zu den Lebensbedingungen der betroffenen Personen erhoben werden. Dieser Zugang hat es ermöglicht, verschiedene Widersprüche und Wechselbeziehungen an der Schnittstelle zwischen Existenzsicherung, Integration und Aufenthaltsregelung aufzuzeigen. Die langjährigen Erfahrungen einiger der befragten Expert\*innen in der politischen Grundlagenarbeit und ihre Vernetzung mit wichtigen sozialpolitischen Akteur\*innen ermöglichten Aussagen zu den Auswirkungen der Verschränkung von migrations-, integrations- und sozialpolitischen Aufgaben und Zielsetzungen auf einer übergeordneten und gesamtschweizerischen Ebene.

Wie sich im Verlauf der Datenerhebung und -auswertung zeigte, sind die Reichweite und Gültigkeit der Erkenntnisse durch den gewählten Zugang und die Auswahl der Fälle klar eingeschränkt. So fehlte den meisten befragten Expert\*innen die Nähe zur Praxis und damit auch detaillierteres Wissen zur Umsetzung des AIG und den Auswirkungen auf die Praxis. Auch wenn in der vorliegenden Arbeit nicht die institutionelle Problemwahrnehmung des Expert\*innenwissens im Vordergrund stand, konnten die Aussagen der Expert\*innen aufgrund der Unterschiedlichkeit der Daten im Ergebnisteil nicht vollständig von ihrem institutionellen Kontext gelöst und abstrahiert werden. Eine weitere Einschränkung wird darin gesehen, dass die vorliegende Arbeit die Komplexität der rechtlichen Rahmenbedingungen und deren kantonalen und regionalen Unterschiede nur ansatzweise abbilden konnte und aufgrund vorgenommener Auswahlentscheidungen und Vereinfachungen die soziale Wirklichkeit mitbestimmt wurde.

Durch das explorative Design der Untersuchung eröffnete die Masterarbeit ein breites Feld an Themen, die einen Überblick über die Problemlagen und Herausforderungen für die sozialarbeiterische Praxis an der Schnittstelle zwischen Existenzsicherung, Integration und Aufenthaltsregelung ermöglichte. Um der Komplexität des Themas gerecht zu werden, bedarf es weiterführender Untersuchungen. Eine vertiefte thematische Auseinandersetzung auf wissenschaftlicher, sozialpolitischer und praktischer Ebene kann dazu beitragen, strukturelle Ausschlussmechanismen und Mehrfachmarginalisierungen aufzudecken, die politische und öffentliche Problemwahrnehmung zu verändern und Integration als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu begreifen.

Konkret muss insbesondere die „Blackbox“ der Verfahrens- und Entscheidungspraxis der Migrationsbehörden zum Gegenstand wissenschaftlicher Studien gemacht werden. Mehr Aufmerksamkeit sollten auch die Schnittstelle und Zusammenarbeit zwischen Sozialdiensten und Migrationsbehörden sowie die kritische Analyse der Rolle von Sozialarbeitenden auf öffentlichen Sozialdiensten im Prozess der (Neu-)Definition des Aufenthaltsstatus erfahren. Aufgrund des Vollzugsföderalismus müssten hierfür einzelne Kantone vertieft untersucht werden. Mit quantitativen (Voll-)Erhebungen und statistischen Vergleichen können ausserdem repräsentative Erkenntnisse zu

ausländerrechtlichen Massnahmen bei Sozialhilfebezug und den Auswirkungen der jüngsten Gesetzesrevision im AIG gewonnen werden.

Mit dem Fokus auf den Ausländerbereich hat die vorliegende Arbeit die Schnittstellen zum Asylbereich nur am Rande thematisiert. Dies wurde mit dem Zuständigkeitsbereich des AIG und abweichenden Formen der Existenzsicherung begründet. Dennoch machen die Erkenntnisse der vorliegenden Arbeit deutlich, dass insbesondere integrationspolitische Entwicklungen beide Bereiche betreffen und nicht losgelöst voneinander betrachtet werden können. Insofern wäre es begrüßenswert, wenn zukünftige Untersuchungen Integrations- und Ausschlussmechanismen der Existenzsicherung im Asyl- und im Ausländerbereich analysieren. In diesem Zusammenhang drängt insbesondere auch die Frage, inwiefern ausländer- und asylrechtliche Verschärfungen die Ziele der neu eingeführten Integrationsagenda unterminieren.

Nicht zuletzt wären aus einer sozialarbeiterischen Perspektive die Lebensbedingungen und Bewältigungsstrategien von armutsgefährdeten Personen mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus zu erheben. Um die weitreichenden Konsequenzen der rechtlichen Koppelung von Existenzsicherung, Integration und Aufenthaltsrecht, wie sie angesichts der Erkenntnisse dieser Arbeit vermutet werden, aufzeigen zu können, müssten entsprechende Untersuchungen sowohl die Erfahrungen und Sichtweisen von Sozialhilfebeziehenden als auch von Nichtbezüger\*innen erfassen. Für die Analyse der Verschränkungen und Wechselwirkungen von verschiedenen Diskriminierungskategorien gegenüber armutsgefährdeten Ausländer\*innen könnte die intersektionale Theorie wichtige Erkenntnisse hervorbringen.

## Literaturverzeichnis

- AvenirSocial (2010). Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz. Ein Argumentarium für die Praxis. Gefunden unter [https://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2018/12/SCR\\_Berufskodex\\_De\\_A5\\_db\\_221020.pdf](https://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2018/12/SCR_Berufskodex_De_A5_db_221020.pdf)
- AvenirSocial (2020). *Über uns*. Gefunden unter <https://avenirsocial.ch/wer-wir-sind/ueber-uns/>
- Bachmann, Susanne (2014). *"Sie haben praktische keine Chance". Soziale Positionierungen in der Schweizer Integrationspolitik: Eine qualitative Analyse von Diskursen im Staatsdiskurs zu Integration und Projekten zur verbesserten Arbeitsmarktintegration von MigrantInnen*. Bern: Universität Bern.
- Baecker, Dirk (1994). Soziale Hilfe als Funktionssystem der Gesellschaft. *Zeitschrift für Soziologie*, 23 (2), 93-110.
- Beuchat, Stéphane (2019). Sozialarbeitende zwischen Verfassungsauftrag und politischem Druck. In Caritas Schweiz (Hrsg.), *Sozialalmanach 2020: Eine Sozialhilfe für die Zukunft* (S. 181-182). Luzern: Caritas-Verlag.
- Bommes, Michael & Scherr, Albert (2012). *Soziologie der Sozialen Arbeit*. Weinheim: Beltz Juventa.
- Bundesamt für Statistik [BFS]. (2020). *Armut*. Gefunden unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/armut-und-materielle-entbehrungen/armut.html>
- Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20). Gefunden unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20020232/index.html>
- Bundesrat (2013). *Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)*. Gefunden unter <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2013/2397.pdf>
- Bundesrat (2016). *Zusatzbotschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)*. Gefunden unter <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2016/2821.pdf>
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999.
- Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien [BASS]. (2018). *Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen*. Schlussbericht. Gefunden unter [https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2018/SEM\\_2018\\_DrittSohi\\_Schlussbericht.pdf](https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2018/SEM_2018_DrittSohi_Schlussbericht.pdf)
- Caritas Schweiz (2020). *Wer wir sind*. Caritas Schweiz. Gefunden unter <https://www.caritas.ch/de/wer-wir-sind/organisation/caritas-schweiz.html>
- Castro Varela, María do Mar (2013): *Ist Integration nötig? Eine Streitschrift*. Freiburg: Lambertus.

- Dahme, Heinz-Jürgen & Wohlfahrt, Norbert (2003). Aktivierungspolitik und der Umbau des Sozialstaates. Gesellschaftliche Modernisierung durch angebotsorientierte Sozialpolitik. In Heinz-Jürgen Dahme, Hans-Uwe Otto, Achim Trube & Norbert Wohlfahrt (Hrsg.), *Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat* (S. 75-100). Opladen: Leske + Budrich.
- Dallinger, Ursula (2016). *Sozialpolitik im internationalen Vergleich*. München: UVK Verlagsgesellschaft mbH.
- Ecoplan (2018). *Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten und Praxis der Kantone. Teilprojekt 2 im Auftrag des Staatssekretariats für Migration SEM*. Gefunden unter <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/aktuell/news/2019/2019-06-07/ber-ecoplan-d.pdf.download.pdf/ber-ecoplan-d.pdf>
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement [EJPD]. (2020). *Anpassungen bei der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten*. Gefunden unter <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2020/2020-01-151.html> abgerufen
- Eidgenössische Migrationskommission [EKM]. (2017) *Integration – kein Messinstrument, sondern die Aufgabe aller! Empfehlungen*. Gefunden unter [https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/empfehlungen/empf\\_integration\\_aufgabe\\_d.pdf](https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/empfehlungen/empf_integration_aufgabe_d.pdf)
- Eidgenössische Migrationskommission [EKM]. (2019). *Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden: Profile, (Aus-)Wege, Perspektiven. Ein Kurzbericht der Eidgenössischen Migrationskommission EKM basierend auf einer Studie von KEK-Beratung GmbH*. Gefunden unter: [https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/kurzber\\_ausscheiden\\_asylsystem\\_d.pdf](https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/kurzber_ausscheiden_asylsystem_d.pdf)
- Eidgenössische Migrationskommission [EKM]. (2020) *Sans-Papiers*. Gefunden unter: [www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/zuwanderung---aufenthalt/sanspapiers.html](http://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/zuwanderung---aufenthalt/sanspapiers.html)
- Espahangizi, Kijan (2015). Im Wartesaal der Integration. Ankommen in der postmigrantischen Gesellschaft. *terra cognita. Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration*, 104-108.
- Flick, Uwe, von Kardoff Ernst & Steinke, Ines (2004). Was ist qualitative Forschung? Einleitung und Überblick. In Uwe Flick, Ernst von Kardoff & Ines Steinke (Hrsg.), *Qualitative Forschung. Ein Handbuch* (S. 13-29). Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Flick, Uwe (2010). *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung*. Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Flick, Uwe (2011). *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung*. Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

- Fluder, Robert, Hümbelin, Oliver, Luchsiger, Larissa & Richard, Tina (2020). *Ein Armutsmonitoring für die Schweiz: Modellvorhaben am Beispiel des Kantons Bern. Schlussbericht*. Bern: Berner Fachhochschule Soziale Arbeit.
- Fumagalli, Antonio (2020, 11. Mai). „Wer stand in Genf für einen Sack Reis und etwas Pasta stundenlang Schlange? Das Unispital und Médecins Sans Frontières veröffentlichen die Ergebnisse ihrer Erhebung“. *NZZ online*. Gefunden unter: <https://www.nzz.ch/schweiz/coronakrise-umfrage-zeigt-wer-in-genf-fuer-essen-schlange-stand-ld.1556048>
- Galuske, Michael (2002). *Flexible Sozialpädagogik. Elemente einer Theorie Sozialer Arbeit in der modernen Arbeitsgesellschaft*. Weinheim: Juventa Verlag.
- Galuske, Michael (2004). *Der aktivierende Sozialstaat. Konsequenzen für die Soziale Arbeit*. Gefunden unter [http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/Der\\_aktivierende\\_Sozialstaat\\_sozialarbeit\\_GM\\_HES\\_D\\_2004.pdf](http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/Der_aktivierende_Sozialstaat_sozialarbeit_GM_HES_D_2004.pdf) abgerufen
- Gläser, Jochen & Laudel, Grit (2009). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gögercin, Süleyman (2018). Integration und aktuelle sozialwissenschaftliche Integrationskonzepte. In Beate Blank, Süleyman Gögercin, Karin Sauer & Barbara Schramkowski (Hrsg.), *Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft. Grundlagen, Konzepte, Handlungsfelder* (S. 173-185). Wiesbaden: Springer VS.
- Goodman, Sara Wallace (2020). Integration Requirements for Integration's Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36 (5), 753-772.
- Grunder, Hans-Ulrich (Hrsg.). (2009). *Dynamiken von Integration und Ausschluss in der Schweiz*. Zürich: Seismo Verlag.
- Grunder, Hans-Ulrich & Laura von Mandach (2009). Erträge aus dem NFP 51. In Hans-Ulrich Grunder (Hrsg.), *Dynamiken von Integration und Ausschluss in der Schweiz* (S. 160-173). Zürich: Seismo Verlag.
- Gurny, Ruth & Tecklenburg, Ueli (2016). *Fallgruben und Sackgassen. Zur Entwicklung der schweizerischen Sozialhilfe in den letzten Jahrzehnten*. Gefunden unter [www.denknetz.ch/wp-content/uploads/2017/07/denknetz\\_jb16\\_gurny\\_tecklenburg\\_fallgruben\\_und\\_sackgassen.pdf](http://www.denknetz.ch/wp-content/uploads/2017/07/denknetz_jb16_gurny_tecklenburg_fallgruben_und_sackgassen.pdf)
- Gurny, Ruth & Tecklenburg, Ueli (2019). *Robust, gerecht, solidarisch. Die Existenzsicherung für alle (Efa)*. Gefunden unter [www.denknetz.ch/wp-content/uploads/2020/09/Gurny\\_Tecklenburg\\_Existenzsicherung.pdf](http://www.denknetz.ch/wp-content/uploads/2020/09/Gurny_Tecklenburg_Existenzsicherung.pdf)

- Helfferrich, Cornelia (2014). Leitfaden- und Experteninterviews. In Nina Bauer & Jörg Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S.559-574). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Hodel, Sophie (2016). Wo Integration ausgehandelt wird. Integrationsvereinbarung zwischen Politik, institutioneller Logik und subjektiven Bedürfnissen. In Hans Baumann, Roland Herzog, Marina Richter, Beat Ringger, Holger Schatz, Sara Schilliger & Bernhard Walpen (Hrsg.), *Denknetz Jahrbuch 2016: Migration ohne Grenzen* (S. 67-75). Zürich: edition 8.
- Hotz, Stefan (2020, 23. April). „Corona-Krise: viermal mehr Anträge auf Sozialhilfe als vor dem Lockdown“. *NZZ online*. Gefunden unter: <https://www.nzz.ch/zuerich/corona-krise-in-zuerich-viermal-mehr-neue-antraege-auf-sozialhilfe-ld.1553056?reduced=true>
- Hümbelin, Oliver (2016). Nichtbezug von Sozialhilfe und die Bedeutung von regionalen Unterschieden. *University of Bern Social Sciences Working Paper No. 21*. Gefunden unter: <https://ideas.repec.org/p/bss/wpaper/21.html>
- Joanneton, Léa & Bunjaku Beqiri Albulenë (2020). *Entre inclusion et exclusion. Les marges de manoeuvre des assistant·e·s sociaux·ales dans le traitement des dossiers des personnes étrangères à l'aide social*. Gefunden unter: <https://doc.rero.ch/record/328259>
- Knöpfel, Carlo (2015). Sozialstaatliche Rahmenbedingungen in der Schweiz. In Bernadette Wüthrich, Jeremias Amstutz & Agnès Fritze (Hrsg.), *Soziale Versorgung zukunftsfähig gestalten* (S. 23-35). Wiesbaden: Springer VS.
- Korteweg, Anna C. (2017). The failures of ‚immigrant integration‘: The gendered racialized production of non-belonging. *Migrations Studies*, 5 (3), 428-444.
- Krenn, Manfred (2013). Prekäre Integration - zu den Besonderheiten eingeschränkter sozialer Teilhabe von MigrantInnen durch prekäre Arbeit. *SWS-Rundschau*, 53 (4), 382-403.
- Kronauer, Martin (1999). Die Innen-Außen-Spaltung der Gesellschaft. Eine Verteidigung des Exklusionsbegriffs gegen seinen mystifizierenden Gebrauch. *SOFI-Mitteilungen*, 7-14.
- Kuckartz, Uwe (2016). *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. Weinheim: Beltz Juventa.
- Kutzner, Stefan, Mäder, Ueli, Knöpfel, Carlo, Heinzmann, Claudia & Pakoci, Daniel (2009). *Sozialhilfe in der Schweiz. Klassifikation, Integration und Ausschluss von Klienten*. Zürich: Rüegger Verlag.
- Kurt, Stephanie, Achermann, Christin, Borelli, Lisa Marie & Pfirter, Luca (2020, 29. Januar). Zuwanderungs- und Aufenthaltssteuerung via Sozialhilfe? *nccr on the move*. Gefunden unter

<https://blog.nccr-onthemove.ch/zuwanderungs-und-aufenthaltssteuerung-via-sozialhilfe/?lang=de>

- Lätsch, David, Eberitzsch, Stefan & Brink, Ida Ofelia (2020). *Steigende Fallzahlen und Einschränkungen im Kinderschutz. Wie Sozialdienste in der Deutschschweiz von der Corona-Krise betroffen sind. Eine Studie*. Zürich: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.
- Luhman, Niklas (1973). *Formen des Helfens im Wandel gesellschaftlicher Bedingungen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Mäder, Ueli (2008). Wider den sozialen Rückzug. Anmerkungen zur Einführung von Segmentierungsverfahren in der Sozialhilfe. In Christoph Conrad & Laura von Mandach (Hrsg.), *Auf der Kippe. Integration und Ausschluss in Sozialhilfe und Sozialpolitik* (S. 107-117). Zürich: Seismo.
- Maeder, Christoph & Nadai, Eva (2004). *Organisierte Armut. Sozialhilfe aus wissenssoziologischer Sicht*. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft mbH.
- Manatschal, Anita (2015). Welche Integrationspolitik braucht die Schweiz? Befunde einer vergleichenden Studie kantonaler Integrationsansätze. *Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -Praxis* (3), 10-12.
- Matter, Sonja (2015). Historische Entwicklung im Wohlfahrtswesen der modernen Schweiz. In Anna Maria Riedi, Michael Zwilling, Marcel Meier Kressig, Petra Benz Bartoletta & Doris Aebi Zindel (Hrsg.), *Handbuch Sozialwesen Schweiz* (S.435-445). Bern: Haupt.
- Merchil, Paul (2010). *Migrationspädagogik*. Weinheim: Beltz.
- Merten, Roland (2001). Politisches Mandat als (Selbst-)Missverständnis des professionellen Auftrages Sozialer Arbeit. In Roland Merten (Hrsg.), *Hat die Soziale Arbeit ein politisches Mandat? Positionen zu einem strittigen Thema* (S. 89-100). Opladen: Leske + Budrich.
- Meuser, Michael & Ulrike, Nagel (2009). Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In Susanne, Pickel, Gert, Pickel, Hans-Joachim Lauth & Detlef Jahn (Hrsg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen* (S. 465-479). Wiesbaden: VS Verlag Sozialwissenschaften.
- Mey, Eva & Streckeisen, Peter (2020). „Integration von Ausländern“. *Eine kritische Reflexion. White Paper*. Gefunden unter <https://www.zhaw.ch/storage/shared/sozialarbeit/News/white-paper-integration-von-auslaendern.pdf>
- Mohr, Katrin (2005). Stratifizierte Rechte und soziale Exklusion von Migranten im Wohlfahrtsstaat. *Zeitschrift für Soziologie*, 34 (5), 383-398.

- Morris, Lydia (2003). Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrants' Rights. *The International Migration Review*, 37 (1), 74-100.
- Müller de Menezes, Rahel (2012). *Soziale Arbeit in der Sozialhilfe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Nadai, Eva (2007). Die Vertreibung aus der Hängematte: Sozialhilfe im aktiverenden Sozialstaat. In Hans Baumann, Beat Ringer, Holger Schatz, Walter Schöni, & Bernhard Walpen (Hrsg.), *Jahrbuch 2007: Zur politischen Ökonomie der Schweiz. Eine Annäherung* (S. 10-19). Zürich: edition 8.
- Opielka, Michael (2003). Was spricht gegen die Idee eines aktivierenden Sozialstaats? Zur Neubestimmung Sozialpädagogik und Sozialpolitik. *Neue Praxis*, 543-557.
- Pedrina, Vasco (2018). *Von der Kontingenzpolitik zur Personenfreizügigkeit. Gewerkschaftliche Migrationspolitik im Wettlauf gegen Diskriminierung und Lohndumping*. Bern: Bubenbergdruck.
- Piñeiro, Esteban (2015). *Integration und Abwehr. Genealogie der schweizerischen Ausländerintegration*. Zürich: Seismo.
- Piñeiro, Esteban & Haller, Jane (2009). Neue Migranten für die Integrationsgesellschaft. Versuch einer gouvernementalen Gegenlektüre des Prinzips "Fördern und Fordern". In Esteban Piñeiro, Isabelle Bopp, & Georg Kreis (Hrsg.), *Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses* (S. 141-170). Zürich: Seismo Verlag.
- Piñeiro, Esteban, Bopp, Isabelle & Kreis, Georg (2009). Einleitung: Fördern und Fordern revised. Seismografen zum gegenwärtigen Integrationsdiskurs. In Esteban Piñeiro, Isabelle Bopp & Georg Kreis (Hrsg.), *Fördern und Fordern im Fokus* (S. 9-20). Zürich: Seismo Verlag.
- Przyborski, Aglaja & Wohlrab-Sahr, Monika (2014). *Qualitative Sozialforschung. Ein Arbeitsbuch*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH.
- Pulver, Caroline (2010). *Studie zur Debatte über den Sozialhilfemissbrauch in der Stadt Bern. Und Folgerungen der Fachgruppe Sozialpolitik des SAH Bern*. Gefunden unter [https://spostermundigen.ch/fileadmin/user\\_upload/sp-be/sp-sektion-ostermundigen/pdf/Studie\\_Sozialhilfemissbrauch-1.pdf](https://spostermundigen.ch/fileadmin/user_upload/sp-be/sp-sektion-ostermundigen/pdf/Studie_Sozialhilfemissbrauch-1.pdf)
- Reichen, Philippe (2020, 25. Mai). „Sie gehen lieber auf die Gasse als aufs Sozialamt“. *Tages-Anzeiger online*. Gefunden unter: <https://www.tagesanzeiger.ch/sie-gehen-lieber-auf-die-gasse-als-aufs-sozialamt-373483578461>

- Rieger, Günter (2013). Das Politikfeld Sozialarbeitspolitik. In Benjamin Benz, Günter Rieger, Werner Schönig & Monika Többe-Schukalla (Hrsg.), *Politik Sozialer Arbeit. Band 1: Grundlagen, theoretische Perspektiven und Diskurse* (S. 54-69). Weinheim: Beltz Juventa.
- Roth, Thomas (2008). *Soziale Arbeit im Spannungsfeld zwischen Integration und sozialer Kontrolle am Beispiel des sozialen Integrationsauftrages der öffentlichen Sozialdienste*. Gefunden unter: <https://edoc.unibas.ch/728/>
- Scherr, Albert (1999). Inklusion/Exklusion - Soziale Ausgrenzung. Verändert sich die gesellschaftliche Funktion der Sozialen Arbeit? In Rainer Treptow & Reinhard Hörster (Hrsg.), *Sozialpädagogische Integration. Entwicklungsperspektiven und Konfliktlinien* (S. 39-56). München: Juventa Verlag.
- Scherr, Albert (2008). Kapitalismus oder funktional differenzierte Gesellschaft? Konsequenzen unterschiedlicher Zugänge zum Exklusionsproblem für Sozialpolitik und Soziale Arbeit. In Roland Anhorn, Frank Bettinger & Johannes Stehr (Hrsg.), *Sozialer Ausschluss und Soziale Arbeit: Positionsbestimmungen einer kritischen Theorie und Praxis Sozialer Arbeit* (S. 83-105). Wiesbaden: Springer VS.
- Schweizerisches Arbeitshilfswerk [SAH]. (2020). *MIRSAH. Beratungsstelle für Migrations- und Integrationsrecht*. Gefunden unter <https://www.sah-zh.ch/angebote/mirsah.html>
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe [SKOS]. (2016). *Das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe*. Gefunden unter [https://richtlinien.skos.ch/fileadmin/user\\_upload/skos\\_richtlinien/GeschuetzterBereich/2016\\_sozExistenzminimum-d.pdf](https://richtlinien.skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_richtlinien/GeschuetzterBereich/2016_sozExistenzminimum-d.pdf)
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe [SKOS]. (2019). *Der Fachverband für Sozialhilfe*. Gefunden unter <https://skos.ch/die-skos>
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe [SKOS]. (2019b). *Merkblatt. Unterstützung von Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs*. Gefunden unter [https://skos.ch/fileadmin/user\\_upload/skos\\_main/public/pdf/Recht\\_und\\_Beratung/Merkblaetter/2019\\_MB-Asylbereich.pdf](https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/Recht_und_Beratung/Merkblaetter/2019_MB-Asylbereich.pdf)
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe [SKOS]. (2020). *Anpassungen bei der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten*. Gefunden unter [https://skos.ch/fileadmin/user\\_upload/skos\\_main/public/pdf/grundlagen\\_und\\_positionen/positionen/2020\\_Stellungnahme\\_Sozialhilfe-Drittstaaten.pdf](https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/grundlagen_und_positionen/positionen/2020_Stellungnahme_Sozialhilfe-Drittstaaten.pdf)
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe [SKOS]. (2020b). *Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe*. Gefunden unter: [www.skos.ch/fileadmin/user\\_upload/skos\\_main/public/pdf/richtlinien/Aktuelle\\_Richtlinien/2020\\_SKOS-Richtlinien-komplett-d.pdf](http://www.skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/richtlinien/Aktuelle_Richtlinien/2020_SKOS-Richtlinien-komplett-d.pdf)
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe [SKOS]. (2020c). *Rechtsgrundlagen für die Sozialhilfe*. Gefunden unter: <https://skos.ch/skos-richtlinien/rechtliches/rechtsgrundlagen/>

- Sommerfeld, Peter, Calzaferri, Raphael & Hollenstein, Lea (2008). Die Dynamiken von Integration und Ausschluss. Zur Erfassung und Bearbeitung von Komplexität in der Sozialen Arbeit. In Christoph Conrad & Laura von Mandach (Hrsg.), *Auf der Kippe. Integration und Ausschluss in Sozialhilfe und Sozialpolitik* (S. 67-80). Zürich: Seismo Verlag.
- Spescha, Marc, Bolzli, Peter, de Weck, Fanny & Priuli, Valerio (2020). *Handbuch zum Migrationsrecht*. Zürich: Orell Füssli Verlag.
- Staatssekretariat für Migration [SEM]. (2015). *Schweizerische Integrationspolitik*. Gefunden unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/integration/politik.html>
- Staatssekretariat für Migration [SEM]. (2018). *Die Integrationsagenda kurz erklärt*. Gefunden unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/agenda/faktenblatt-integrationsagenda-d.pdf>
- Staatssekretariat für Migration [SEM]. (2019). *Migrationspolitik*. Gefunden unter: [www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/weltweite-migration/migrationspolitik.html](http://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/weltweite-migration/migrationspolitik.html)
- Staatssekretariat für Migration [SEM]. (2019b). *Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates der Staatspolitischen Kommission des Ständerates 17.3260 vom 30. März 2017*. Gefunden unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2019/2019-06-07/ber-br-d.pdf>
- Staatssekretariat für Migration [SEM]. (2020). *Integrationsagenda Schweiz: SEM und Kantone haben Zusatzvereinbarungen unterzeichnet*. Gefunden unter: [www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2020/2020-01-06.html](http://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2020/2020-01-06.html)
- Swiss Forum for Migration and Population Studies [SFM]. (2019). *Kantonale Spielräume im Wandel. Migrationspolitik in der Schweiz*. Gefunden unter: [https://nccr-onthemove.ch/wp\\_live14/wp-content/uploads/2019/10/SFM73\\_Kantonale-Spielräume-im-Wandel.pdf](https://nccr-onthemove.ch/wp_live14/wp-content/uploads/2019/10/SFM73_Kantonale-Spielräume-im-Wandel.pdf)
- Wichmann, Nicole, Hermann, Michael, D'Amato, Gianni, Efonayi-Mäder, Denis, Fibbi, Rosita, Menet, Joanna & Ruedin, Didier (2011). *Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen*. Gefunden unter: [http://www.alexandria.admin.ch/mat\\_foederalismus\\_d.pdf](http://www.alexandria.admin.ch/mat_foederalismus_d.pdf).
- Wyss, Kurt (2007). *Workfare. Sozialstaatliche Repression im Dienst des globalisierten Kapitalismus*. Zürich: edition 8.

## Abkürzungsverzeichnis

AuG	Ausländergesetz (bis 31.12.2018)
AIG	Ausländer- und Integrationsgesetz (ab 01.01.2019)
BASS	Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien
BüG	Bürgerrechtsgesetz
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKM	Eidgenössische Migrationskommission
EU	Europäische Union
FZA	Bilaterales Freizügigkeitsabkommen
IV	Invalidenversicherung
KIP	Kantonale Integrationsprogramme
KVG	Krankenversicherungsgesetz
MIRSAH	Beratungsstelle für Migrations- und Integrationsrecht
SEM	Staatssekretariat für Migration
SFM	Swiss Forum for Migration and Population Studies
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Schweizerischen Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
StGB	Schweizer Strafgesetzbuch
VIntA	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer
VKM	Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

## Selbständigkeitserklärung

Master in Sozialer Arbeit

Bern | Luzern | St. Gallen |

### Persönliche Erklärung Einzelarbeit

#### Erklärung der Studierenden zur Master-Thesis

Name, Vorname Studierende/r: Julia Hohl

Titel Master-Thesis: Sozialhilfebezug als Risiko – Soziale Arbeit an der Schnittstelle zwischen Existenzsicherung, Integration und Aufenthaltsrecht

Datum Abgabe: 13. Januar 2021

Name Fachbegleiter: Prof. Dr. Peter A. Schmid

Wo ich in der Master-Thesis-Arbeit aus Literatur oder Dokumenten *zitiere*, habe ich dies als Zitat kenntlich gemacht. Wo ich von anderen Autoren oder Autorinnen verfassten Text *referiere*, habe ich dies reglementskonform angegeben.

Ort, Datum:

Zürich, 11. Januar 2021

Unterschrift:

