

Sozialhilfebezug als Instrument der Migrationskontrolle:

Wenn Status über Recht steht

Master-Thesis

Aster Woldehawariat

Begleitperson

Prof. Dr. Mirjam Eser Davolio

Zweitgutachterin

Prof. Dr. Eva Mey

Masterstudiengang Zürich,
Frühlingssemester 2023

Abstract

2019 wurde mit dem revidierten Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) ein Instrument zur Steuerung der Migrationsbevölkerung geschaffen. Die im AIG umschriebenen Integrationskriterien machen die finanzielle Selbständigkeit bzw. die Unabhängigkeit von der Sozialhilfe zu einer wichtigen Voraussetzung für die Erteilung respektive Verlängerung der Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung von Drittstaatsangehörigen.

Vor diesem Hintergrund wird im Rahmen einer qualitativen Studie untersucht, welche Auswirkungen das AIG auf armutsbetroffene Drittstaatsangehörige hat und wie sich das gesetzliche Integrationsverständnis auf die Praxis der Sozialen Arbeit auswirkt. Dazu wurden drei problemzentrierte Interviews mit Betroffenen durchgeführt. Die Forschungsergebnisse zeigen Widersprüche in der Anwendung ausländerrechtlicher Massnahmen beim Sozialhilfebezug. Diese widerspiegeln sich vor allem in den unterschiedlichen Anforderungen und Integrationsbemühungen von Sozialdiensten und Migrationsbehörden. Immer öfter verzichten armutsgefährdete Migrant:innen aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen auf Sozialhilfeleistungen, was den Ausschluss aus dem sozialen Sicherungssystem zur Folge hat und die Partizipation an der Gesellschaft beeinträchtigt.

Aufbauend auf den Ergebnissen und Erkenntnissen der vorliegenden Arbeit wird ein Handlungsbedarf vorgeschlagen, der sowohl die Perspektive von armutsgefährdeten Migrant:innen in den Mittelpunkt stellt, als auch Ziele wie Inklusion und die wünschenswerte Haltungposition von Sozialarbeiter:innen in öffentlichen Sozialdiensten verfolgt.

Vorwort

Bei der Erstellung dieser Master-Thesis habe ich von verschiedenen Personen wertvolle Unterstützung erhalten, für die ich mich an dieser Stelle bedanken möchte.

Zunächst möchte ich mich bei meiner Betreuerin, Frau Prof. Dr. Mirjam Eser Davolio, bedanken, die mich unterstützt und mit ihrer Expertise einen wichtigen Beitrag zu den Grundlagen der vorliegenden Arbeit geleistet hat.

Mein Dank gilt auch der Beratungsstelle Infodona, die mir den Feldzugang für die qualitativen Interviews ermöglicht hat. Insbesondere bedanke ich mich bei den Interviewpartner:innen, welche an den Interviews teilgenommen und ihre Gedanken zum Thema mit mir geteilt haben.

Des Weiteren möchte ich mich bei der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW für das abwechslungsreiche und spannende Studium und die Möglichkeit, mich in meiner akademischen Laufbahn weiterzuentwickeln, bedanken. Ein herzliches Dankeschön geht auch an alle Personen, die durch ihr Korrekturlesen dieser Masterarbeit den letzten Schliff gegeben haben. Nicht zuletzt möchte ich mich bei meiner Familie bedanken, die mich während des gesamten Studiums moralisch unterstützt hat.

Inhaltsverzeichnis

Abstract	2
Vorwort	3
Inhaltsverzeichnis	4
Abbildungsverzeichnis	6
Tabellenverzeichnis	6
1. Einleitung	7
1.1 Ausgangslage und Problemstellung.....	8
1.2 Erkenntnisinteresse und Fragestellung	10
1.3 Aufbau der Arbeit	12
2. Grundlagen	13
2.1 Rechtlicher Rahmen	13
2.1.1 «Das Ausländer- und Integrationsgesetz»	14
2.1.2 Förderung der Integration	19
2.2 Die Sozialhilfe in der Schweiz	20
2.2.1 Ziele und Grundsätze der Sozialfürsorge.....	21
2.2.2 Das soziale Existenzminimum	22
2.2.3 SKOS-Richtlinien zur beruflichen und sozialen Integration	22
2.2.4 Unterstützung im Rahmen der Asylvorsorge.....	23
2.3 Kantonale ausländerrechtliche Praxis im Bereich der Sozialhilfe	23
3. Theoretische Bezüge und aktueller Forschungsstand	25
3.1 Soziale Arbeit im Kontext des aktivierenden Sozialstaats	25
3.1.1 Von der Fürsorge zur Aktivierung	26
3.1.2 Die Funktion der Sozialen Arbeit im aktivierenden Sozialstaat	27
3.1.3 Fördern und Fordern in der Sozialen Arbeit.....	28
3.2 Inklusion und Exklusion im Spannungsfeld der Integration.....	30
3.2.1 Politische und gesellschaftliche Integrationsdiskurse im Kontext von Migration	30
3.2.2 Nichtbezug im Lichte prekärer Integration	32
3.3 «Fördern und Fordern» als institutionelles Integrationsverständnis	35
3.3.1 Sozialhilfe: Eingliederung als Aufgabe und Ziel	36

3.3.2 Das Ausländer- und Integrationsgesetz: Pflicht zur Integration	38
3.4 Zwischenfazit	39
4. Methodisches Vorgehen	41
4.1 Problemzentrierte Interviews.....	41
4.1.1 Leitfadententwicklung	42
4.1.2 Feldzugang und Auswahl der Interviewpartner:innen	42
4.1.3 Datenerhebung.....	44
4.1.4 Datenauswertung	44
4.2 Reflexion der Interviewerhebung	45
5. Forschungsergebnisse	47
5.1 Darstellung der Ergebnisse entlang der Kategorien	47
5.1.1 Wahrnehmung der Umsetzung des AIG	48
5.1.2 Integration als Messinstrument der Migrationspolitik.....	51
5.1.3 Auswirkungen und Umgang.....	54
5.1.4 Anforderung respektive Wünsche an die Soziale Arbeit.....	58
5.1.5 Handlungsbedarf und Lösungswege.....	60
5.2 Zusammenfassung der relevantesten Ergebnisse.....	63
6. Diskussion der Ergebnisse.....	66
6.1 Integrationsgedanke vs. Verstärkung von Ausgrenzungsmechanismen.....	66
6.2 Integration als Vorwand der Migrationskontrolle.....	67
6.3 Verwaltet Soziale Arbeit Ausgrenzung?	68
6.4 Abwehrhaltung gegen das Fremde	69
6.5 Beantwortung der Forschungsfrage und Empfehlungen.....	70
6.5.1 Handlungsempfehlungen für die Soziale Arbeit	71
6.5.2 Handlungsempfehlungen für die Sozialpolitik	73
7. Fazit.....	76
7.1 Zusammenfassung und Konklusion	76
7.2 Ausblick und Limitation	78
Literaturverzeichnis	81
Persönliche Erklärung Einzelarbeit.....	90

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1.</i> Ausländerausweis für Drittstaatsangehörige	15
<i>Abbildung 2.</i> Ausländerausweis für EU/EFTA-Staatsangehörige	15

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1.</i> Übersicht Kategoriensystem	47
--	----

1. Einleitung

Stellen Sie sich vor, Sie stammen aus einem Drittstaatenland und leben seit über 30 Jahren in der Schweiz. Sie besitzen eine Niederlassungsbewilligung, haben jahrelang gearbeitet und sind plötzlich wegen einer Krankheit für längere Zeit auf Sozialhilfe angewiesen. Für sozialhilfebeziehende Migrant:innen ohne Schweizer Pass, kann dieses Szenario zum Problem werden. Denn seit 2019 können sie in einem solchen Fall aufgrund einer Gesetzesänderung ihre Bewilligung gefährden oder verlieren. Aus Angst vor diesen Konsequenzen, verzichten viele Betroffene auf Sozialhilfeleistungen und nehmen Armutsrisiken in Kauf (Büro BASS, 2022, S. 1).

Im Frühjahr 2020 hat die Corona-Pandemie etlichen Menschen in der Schweiz schlagartig vor Augen geführt, dass Armut für einen nicht unerheblichen Teil der Bevölkerung eine akute Bedrohung ist (Büro BASS, 2022, S. 1). Gemäss dem Bundesamt für Statistik (BFS) (2022, S. 1) waren im Jahr 2020 vor und zu Beginn der Corona-Pandemie 8,5% der Bevölkerung von Einkommensarmut betroffen, was rund 720'000 Personen entspricht. Die Auswirkungen der Pandemie verschärften die Armutssituation in der Schweiz zusätzlich (BFS, 2022, S. 2). Die neue Quote der materiellen und sozialen Deprivation beschreibt den Anteil der Personen, die sich aus finanziellen Gründen den Zugang zu wichtigen Gütern, Dienstleistungen und sozialen Aktivitäten nicht leisten können. Im Jahr 2021 waren 5,2% der Schweizer Bevölkerung respektive 448'000 Personen davon betroffen, wobei die Zahl seit der Corona-Pandemie rückläufig, aber immer noch hoch ist (BFS, 2023, S. 1).

Aufgrund der Corona-Pandemie entfiel für einen Teil der Bevölkerung das Erwerbseinkommen von einem Tag auf den anderen und die Betroffenen gerieten in unverschuldete Not. Sozialdienste rechneten mit einer grossen Zahl von neuen Sozialhilfeempfänger:innen, doch überraschenderweise suchten sich viele Bedürftige anderweitig Hilfe (Fargahi, 2022). In Grossstädten wie beispielsweise Zürich standen wiederholt Hunderte von Personen für Lebensmittelpakete an (Fumagalli, 2020). In diesem Zusammenhang wurde in verschiedenen Medien auf das Problem aufmerksam gemacht, dass in der Schweiz wohnhafte Migrant:innen aus Furcht vor aufenthaltsrechtlichen Folgen auf staatliche Unterstützung bzw. wirtschaftliche Sozialhilfe verzichten (Fumagalli, 2020; Hotz, 2020; Reichen, 2020). Die Ängste der Personen, die in Zürich und auch anderen Grossstädten mühsam für ein Hilfspaket anstanden, sind verständlich. Dafür ist ein komplexes Zusammenspiel von migrations- und integrationspolitischen Rechtsnormen und der Sozialhilfe, das sich in den letzten vier Jahren akzentuiert hat. So hat der Bundesrat im Januar 2020 eine Anpassung zur Einschränkung der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige vorgelegt (Der Bundesrat, 2020). Das revidierte «Ausländer- und Integrationsgesetz» AIG (Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005, SR 142.20), das im Januar 2019

eingeführt wurde, regelt die Ein- und Ausreise sowie den Aufenthalt in der Schweiz. Es legt Integrationskriterien fest, deren Umsetzung an das Aufenthaltsrecht geknüpft sind. Entscheidend ist vor allem die wirtschaftliche Selbständigkeit bzw. die Unabhängigkeit von der Sozialhilfe.

Wie schon der Begriff «Ausländer- und Integrationsgesetz» verdeutlicht, honoriert das Gesetz eine «erfolgreich» eingestufte Integration, während eine «unzureichende» Integration bestraft wird. Dadurch wird die Integration von einem sozialen Prozess auf einen quantifizierbaren individuellen Zustand heruntergebrochen. Mit anderen Worten: Drittstaatsangehörigen wird somit ein Integrationsdefizit attestiert, wenn sie keine wirtschaftliche Unabhängigkeit erreichen.

Vor diesem Hintergrund werden einige Fragen zum Verhältnis von Migrations-, Integrations- und Sozialpolitik aufgeworfen: In welcher Hinsicht stehen die Integrationsvoraussetzungen des AIG im Widerspruch zum Integrationsauftrag der Sozialhilfe? Welches Integrationsverständnis liegt den gesetzlichen Regelungen im AIG und in der Sozialhilfe zugrunde? Welche Auswirkungen haben die Integrationspflichten und Repressalien des AIG auf von Armut betroffene Migrant:innen? Und schliesslich: Was bedeutet dies für die Praxis der Sozialen Arbeit an der Schnittstelle von Integration, Existenzsicherung und Regelung des Aufenthalts?

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Seit der Einführung des «Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer» AuG (Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005, SR 142.20) sind im Jahr 2008 migrations- und integrationspolitische Regelungen wie auch Ziele eng miteinander verknüpft. Seit der jüngsten Überarbeitung im Januar 2019 rückt das «Ausländer- und Integrationsgesetz» (AIG) die «Integration» in den Mittelpunkt der gesetzlichen Regelungen für die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Familienzusammenführung von Migrant:innen in der Schweiz. Das Gesetz wurde damals in «Ausländer- und Integrationsgesetz» (AIG) umbenannt (Ecoplan, 2018, S. 4). Im AIG werden für die Einschätzung der Integration vier Kriterien festgelegt, die für die Erteilung, Verlängerung oder den Widerruf von Aufenthalts- wie auch Niederlassungsbewilligungen von Migrant:innen aus Drittstaaten ausschlaggebend sind. Zusätzlich zu weiteren Kriterien wie «Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung» und «Respektierung der Werte der Bundesverfassung» wird in Art. 58a AIG die «Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung» als eigenständiges Kriterium hervorgehoben. Dadurch wird finanzielle Unabhängigkeit zu einem Integrationsfaktor und zu einer Voraussetzung für einen gesicherten Aufenthalt in der Schweiz. Aufgrund dieser Regelung kann der Sozialhilfebezug aufenthaltsrechtliche Folgen bis hin zur Ausweisung aus der Schweiz haben.

In den vergangenen Jahren wurden verschiedene Forschungsprojekte durchgeführt, die sich mit dem Thema des Sozialhilfebezugs von Migrant:innen aus Drittstaaten beschäftigt haben. Dabei wurde auch die Praxis der Kantone im Zusammenhang mit dem Sozialhilfebezug von Migrant:innen untersucht (Probst et al., 2019; Büro BASS, 2018; Ecoplan, 2018). Die Studien belegen einen überdurchschnittlich hohen Sozialhilfebedarf von Drittstaatsangehörigen. Die Studie des BASS (2018, S. 6) zeigt, dass von den 345'000 Personen, die im Jahr 2016 Sozialhilfe bezogen haben, rund 60'000 (17%) aus Drittstaaten stammen. Etwas mehr als ein Viertel der sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen wird nur teilweise unterstützt und ist erwerbstätig. Demgegenüber ist auch bei den sogenannten «Working Poor» (Erwerbstätige Arme) der Unterstützungsanteil der Drittstaatsangehörigen mit 27% höher als bei den Sozialhilfebeziehenden aus den EU-/EFTA-Staaten (24%) und den Schweizerinnen und Schweizern (21%) (Büro BASS, 2018, S. 37).

Die Forschung von Eric Crettaz (2018) über Working Poor in der Schweiz zeigt ebenfalls, dass Drittstaatsangehörige stärker von Erwerbsarmut und Armutsrisiken betroffen sind. Dies ist auf folgende vier Faktoren zurückzuführen: ein tiefer Stundenlohn, ein grosser Haushalt mit mehreren Kindern, ein zu geringes Beschäftigungsausmass und fehlende oder ungenügende Sozialtransfers (Crettaz, 2018, S. 4-11). Zudem führten CARITAS Schweiz und die Berner Fachhochschule eine Analyse zur Entwicklung eines Armutsmonitorings durch, welche die aktuellsten Zahlen zur Einkommensarmut in der Schweiz liefert (Fluder, Hümbelin, Luchsiger & Richard, 2020, S. 96-100). Sie kommen zum Schluss, dass unzureichende Sozialtransfers die Armut von Erwerbstätigen begünstigen. Interessant ist, dass die Armutsquote von quellensteuerpflichtigen Personen deutlich höher ist als im Bevölkerungsdurchschnitt. Die Autor:innen schliessen daraus, dass Personen mit befristeter Aufenthaltsbewilligung ausserordentlich mehr von Armut betroffen sind (Fluder et al., 2020, S. 68). Neben der Berechnung der Armutsquote wurde in der Untersuchung auch der Frage nachgegangen, wie viele Personen armutsgefährdet sind. Gemäss der erweiterten Armutsgefährdungsquote sind rund 15% der Schweizer Bevölkerung von Armut oder Armutsgefährdung betroffen und befinden sich in einer schwierigen finanziellen Situation (Fluder et al., 2020, S. 77-78).

Die Daten zeigen eindeutig auf, dass ein beträchtlicher Anteil der Bevölkerung von Armut betroffen ist. Armut existiert in der Schweiz und Drittstaatsangehörige sind gemäss den Ausführungen am stärksten gefährdet, unabhängig davon, ob sie erwerbstätig sind oder nicht. Vor diesem Hintergrund wird davon ausgegangen, dass die gesetzlichen Verschärfungen im AIG Drittstaatsangehörige in eine prekäre Situation bringen, in der sie sich zwischen dem Bezug von Sozialhilfe und dem Erhalt der Bewilligung entscheiden müssen.

Doch inwieweit ist dieses Dilemma ethisch vertretbar und vor allem, was bedeutet es für das professionelle Selbstverständnis der Sozialen Arbeit?

Artikel 12 der Bundesverfassung (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101) hält folgendes fest:

«Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.»

Dieser Artikel stellt den Kern des schweizerischen Sozialhilferechts und das darin verankerte Ziel der Existenzsicherung dar (Amstutz, 2005, S. 8). Wie weitere Grundrechtsbestimmungen ist auch Art. 12 BV offen beschrieben und durch unklare und mehrdeutige Begriffe gekennzeichnet (Amstutz, 2005, S. 17). Einerseits fehlt eine Abgrenzung des vom Grundrechtsschutz umfassten Personenkreises und eine Definition der «Notlage», andererseits fehlt eine Auslegung des Umfangs der für ein «menschenwürdiges Dasein unerlässlichen» Hilfeleistung (Amstutz, 2005, S. 17). Aufgrund der nicht sehr eindeutigen Formulierung in der Verfassung gibt es einen grossen Handlungsspielraum für die Ausgestaltung des Gesetzes.

Und wie wird in der Sozialen Arbeit damit umgegangen?

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) (2021, A.3) beschreibt in ihren SKOS-Richtlinien, dass professionelle Hilfe die exakte Abklärung der persönlichen und sozialen Situation der betroffenen Personen, eine Ausarbeitung eines Hilfeplans und eine persönliche Fachberatung durch die Sozialhilfestelle beinhaltet. Sozialarbeitende sind durch ihre Arbeit in Sozialdiensten, Integrationsfachstellen und im Asylbereich direkt in das Migrationsregime eingebunden und oft mit widersprüchlichen Anforderungen konfrontiert. Ein Beispiel hierfür ist die Entscheidung, ob sie die Vermittlung von Migrant:innen in Beschäftigungsprogramme oder prekäre Arbeitsverhältnisse unterstützen sollen, um ihren Aufenthaltsstatus zu erhalten, obwohl dies potenziell problematisch für die berufliche Zukunft sein kann (Mey & Streckeisen, 2020, S. 7). Gleichzeitig kann es vorkommen, dass sich Personen mit unsicherem Aufenthaltsstatus aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen von der Sozialhilfe abmelden oder gar nicht erst anmelden, auch wenn sie Working Poor sind und/oder kleine Kinder haben (Mey & Streckeisen, 2020, S. 8). Diese Ausführungen werfen wiederum die Rechtsfrage auf, ob und inwieweit ein behördlicher Ermessensspielraum besteht und was das konkret für die Betroffenen bedeutet (Schaller-Schenk, 2016, S. 77).

1.2 Erkenntnisinteresse und Fragestellung

In der Fachöffentlichkeit wurde die sozialpolitische Bedeutung und Reichweite der rechtlichen Kopplung von Integration, Existenzsicherung und Aufenthaltsregelung sowohl für Armutsbetroffene als auch für die sozialarbeiterische Praxis immer wieder diskutiert. Gerade vor dem Hintergrund der Corona-Krise hat das Thema an Bedeutung gewonnen. Welche Hürden die genannten Darlegungen für armutsbetroffene Menschen mit sich bringen und was

sie für die Praxis der Sozialen Arbeit bedeuten, ist jedoch wie oben bereits erwähnt, wenig erforscht. So gibt es beispielsweise kaum Berichte oder Untersuchungen darüber, welche Emotionen bzw. Auswirkungen die gesetzlichen Rahmenbedingungen bei den Betroffenen auslösen. Dies lässt sich durch die kaum auffindbare Literatur zur Thematik bestätigen.

Die vorliegende Master-Thesis greift diese Problematik auf und hat sich zum Ziel gesetzt, einen Beitrag zum fachlichen Diskurs zu leisten. Ein weiterer Fokus wird auf die Verknüpfung migrations-, integrations- und sozialpolitischer Aufgaben und Ziele gelegt und am Beispiel der Bleiberechtsregelung für Drittstaatsangehörige beleuchtet, wobei die Folgen auf die Betroffenen und die Praxis der Sozialen Arbeit erläutert werden. Die Auswahl der Zielgruppe dieser Arbeit begründet sich in der Tatsache, dass diese am stärksten vom AIG betroffen sind. In dieser Arbeit wird von Migrant:innen gesprochen, da dieser Begriff auch in der Arbeitsstelle der Autorin verwendet wird und alle Menschen mit einem Migrationshintergrund inkludiert. Im Gegensatz zum Begriff «Ausländer:innen» ist die Bezeichnung weniger von Fremdheit und Ausgrenzung geprägt. Aus den ersten theoretischen Erkenntnissen lässt sich folgende übergeordnete Forschungsfrage ableiten:

«Welche Auswirkungen hat das gesetzlich festgehaltene Integrationsverständnis für sozialhilfebeziehende Migrant:innen aus Drittstaaten und wie wirkt es sich auf die sozialarbeiterische Praxis an der Schnittstelle zwischen Integration, Existenzsicherung und Aufenthaltsregelung aus?»

Aus der Forschungsfrage leiten sich folgende Unterfragen ab:

- Wie wirkt sich der Bezug oder eben Nichtbezug von Sozialhilfe auf Drittstaatsangehörige aus?
- Mit welchen Problemen und Herausforderungen ist die Praxis der Sozialen Arbeit konfrontiert?
- Welche Handlungsanforderungen ergeben sich an die Soziale Arbeit und die Sozialpolitik?

Die Masterarbeit beschäftigt sich in einem ersten deskriptiven Teil anhand der Forschungsliteratur mit den unterschiedlichen Integrationsverständnissen, die dann in die weitere Analyse einbezogen werden. Zur Beantwortung der Unterfragen wurden drei problemzentrierte Interviews mit Betroffenen durchgeführt und ausgewertet. Diese Ergebnisse widerspiegeln, was mangelnde soziale Sicherheit und missliche Zukunftsaussichten bei den Interviewpartner:innen auslösen. Ausgangspunkt der Masterarbeit ist das AIG, da es als Bundesgesetz die gesamtschweizerische Rechtsgrundlage bildet. Eine räumliche Abgrenzung wird nicht vorgenommen, da es sich bei der Studie um einen explorativen Ansatz handelt. Es

ist jedoch zu beachten, dass die Kantone bei der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben über einen gewissen Spielraum verfügen (Ecoplan, 2018, S. 29). Auf die unterschiedlichen Handhabungen wird an den entsprechenden Stellen hingewiesen und eingegangen.

In der Politik, in öffentlichen Debatten und auch im wissenschaftlichen Diskurs existieren unterschiedliche, Definitionen und Vorstellungen von «Integration». Als Fachausdruck wird «Integration» in etlichen Bereichen wie Soziologie und Politikwissenschaft verwendet und je nach Bezugsrahmen als Prozess, Funktion oder Zustand definiert (Gögercin, 2018, S. 173-175). In der Migrationsdebatte spielt der Begriff «Integration» eine relevante Rolle, der auch den Rahmen für die vorliegende Masterarbeit bildet. Die Arbeit untersucht das Integrationsverständnis, wie es im AIG verankert ist und vom Migrationsamt in Bezug auf Migrant:innen angewendet wird. Im Zentrum steht dabei der politische und gesellschaftliche Integrationsdiskurs. Im Allgemeinen bezieht sich «Integration» auf die Einbeziehung von Personengruppen in wesentliche Bereiche und Aktivitäten des gesellschaftlichen Lebens. Dies umfasst die Teilnahme und Teilhabe an wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Aspekten einer Gesellschaft (Probst et al., 2019, S. 29). «Exklusion» oder «Ausschluss» bildet das begriffliche Gegenstück zum Integrationsbegriff und bezeichnet den Prozess, durch den Einzelpersonen oder Gruppen vom Zugang und der Teilhabe an Möglichkeiten, Ressourcen oder Rechten ausgeschlossen werden (Achermann, 2013, zitiert nach Probst et al., 2019, S. 29).

1.3 Aufbau der Arbeit

Im ersten Teil der Masterarbeit (Kapitel 2) werden die grundlegenden Theorien zur Existenzsicherung und zur Aufenthaltsregelung in der Schweiz im rechtlichen Kontext erläutert. Diese Einbettung ermöglicht die Erfassung und das Verständnis des Zusammenhangs zwischen Migrationspolitik und Sozialhilfe. Zudem werden zentrale Begriffe wie Integration, Existenzsicherung und Armut definiert und schliesslich in Bezug zur Wahrnehmung der Betroffenen gesetzt. Das dritte Kapitel beinhaltet einen Diskurs zur Thematik des aktivierenden Sozialstaates. Nach ersten theoretischen Erkenntnissen wird das Verständnis von «Integration» im Zusammenhang mit Existenzsicherung und Aufenthaltsrecht begutachtet und ein Zwischenfazit gezogen. Das vierte Kapitel erklärt das methodische Vorgehen. Daraufhin werden im fünften Kapitel die Ergebnisse der qualitativen problemzentrierten Interviews zu den Ursachen, Hintergründen und Folgen der Nichtinanspruchnahme von Leistungen durch Personen mit Migrationshintergrund dargestellt. In Kapitel 6 folgt die Diskussion der Untersuchungsergebnisse sowie die Einbettung in die theoretische Fundierung. Das Fazit im letzten Kapitel fasst die gewonnenen Erkenntnisse abschliessend zusammen und eröffnet im Ausblick weitere Ansätze für die zukünftige Forschung.

2. Grundlagen

Die vorliegende Arbeit analysiert die Auswirkungen der rechtlichen Verknüpfung von Sozial- und Migrationspolitik auf sozialhilfebeziehende Drittstaatsangehörige in der Schweiz. Dazu ist es notwendig, die theoretischen Grundlagen der Existenzsicherung und der Aufenthaltsregelungen zu betrachten.

Die historische Entwicklung des schweizerischen Sozialhilfesystems ist von facettenreichen Vorstellungen der dominierenden sozialstaatlichen, privaten und parastaatlichen Akteure geprägt (Matter, 2015, S. 435). Die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Interessengruppen charakterisierte sich durch den föderalistischen Aufbau, das Prinzip der Subsidiarität und die Demokratie. Dadurch wurden einheitliche Vorgehensweisen erschwert und die unterschiedlichen Sicherungssysteme in der Schweiz relativ spät verankert (Matter, 2015, S. 435). Aufgrund ungleicher Voraussetzungen in politischen Aushandlungsprozessen kommen nicht alle Menschen in den Genuss der gleichen sozialstaatlichen Leistungen. Auch heute noch ist die Schweizer Staatsbürgerschaft Voraussetzung für die Inanspruchnahme bestimmter sozialer Rechte (Matter, 2015, S. 435). Im Folgenden werden die wichtigsten rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen für die Annäherung an den Forschungsgegenstand dargestellt. Zentral ist dabei das Zusammenspiel von Sozial- und Migrationspolitik.

2.1 Rechtlicher Rahmen

Seit der Gründung des Bundesstaates im Jahr 1848 hat die Schweizer Migrationspolitik verschiedene Phasen zwischen Öffnung und Abwehr durchlaufen (Spescha, Bolzli, de Weck & Priuli, 2020, S. 31). Das Staatssekretariat für Migration (SEM) (2021a) beschreibt drei Ziele der Schweizer Migrationspolitik: Die Erhaltung und Förderung des Wohlstandes durch die Zuwanderung von Arbeitskräften und eine gesteuerte Migrationsbewegung, der Schutz von Geflüchteten und schliesslich die Sicherheit der Schweizer Bevölkerung und der Zugewanderten. In der Schweiz basiert die Zuwanderung auf einem dualen Zulassungssystem. Dabei wird differenziert zwischen einer Zulassung gestützt auf das Freizügigkeitsabkommen mit der EU (FZA) sowie die entsprechende EFTA-Konvention und einer beschränkten Zulassung von Angehörigen der übrigen Drittstaaten, die im AIG ausgeführt ist (Der Bundesrat, 2019, S. 15). Für ungefähr 70% der in der Schweiz wohnhaften Migrant:innen, die EU- oder EFTA-Staatsangehörige sind, gilt für sie und ihre Familienangehörigen im Allgemeinen das Freizügigkeitsabkommen (FZA). Für EU- und EFTA-Staatsangehörige ist das Freizügigkeitsabkommen nur massgebend, wenn das FZA keine vom AIG divergierende oder vorteilhaftere Bestimmung vorsieht (Spescha et al., 2020, S. 107).

Da der Fokus der Master-Thesis auf Personen aus Drittstaaten liegt, werden im Folgenden die Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt in der Schweiz, die im AIG verankert sind, näher erläutert.

2.1.1 «Das Ausländer- und Integrationsgesetz»

Das «Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration» bestimmt laut Art. 1 AIG die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt, den Familiennachzug von Migrant:innen in der Schweiz und auch die Förderung der Integration. Sofern keine anderen Vorschriften des Bundesrechts oder von der Schweiz unterzeichnete völkerrechtliche Abkommen Gebrauch finden, gilt dieses Gesetz gemäss Art. 2 AIG für Migrant:innen.

Mit der Einführung des Ausländergesetzes per 01.01.2008 wurde «Integration» zum ersten Mal als Ziel der schweizerischen Migrationspolitik verankert. Seither wurde es mehrfach revidiert (Spescha et al., 2020, S. 71). Mit der Teilrevision, die am 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist, wurden die integrationsrechtlichen Bestimmungen auf Gesetzesstufe gestärkt. Im Anschluss an die Gesetzesrevision wurden verschiedene politische Geschäfte zur Anpassung der schweizerischen Integrationspolitik lanciert, darunter die 2014 zur Abstimmung gelangte eidgenössische Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» (Bundesrat, 2013; Bundesrat, 2016). Der Bundesrat hat im März 2011 einen Integrationsplan verabschiedet und am 8. März 2013 dem Parlament ein Vorschlag zur Anpassung des «Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer» AuG unterbreitet. Die Revision des AuG wurde im Dezember 2016 verabschiedet, worauf im Januar 2019 das «Ausländer- und Integrationsgesetz» AIG rechtskräftig wurde (Spescha et al., 2020, S. 71).

Erlaubnis zum Aufenthalt und zur Niederlassung

Für das Aufenthaltsrecht in der Schweiz sieht Art. 3 AIG verschiedene Zulassungsgründe vor. So werden Migrant:innen, die zu beruflichen Zwecken einreisen bevorzugt, da das Interesse der Gesamtwirtschaft im Vordergrund steht. Entscheidend für die Aufnahme sind nachhaltige berufliche, wirtschaftliche und soziale Integrationsperspektiven. Andere Gründe für die Aufnahme können gemäss Art. 3 AIG der Familiennachzug oder völkerrechtliche und humanitäre Verpflichtungen sein.

Migrant:innen, die zum ersten Mal in die Schweiz einreisen und einen längerfristigen Aufenthalt von mindestens einem Jahr anstreben, erhalten nach einer positiven Entscheidung des Migrationsamtes eine Aufenthaltsbewilligung (B-Ausweis) (Spescha et al., 2020, S. 158). Personen aus EU-/EFTA-Staaten erhalten die Aufenthaltsbewilligung B für fünf Jahre. Migrant:innen aus Drittstaaten wird die Bewilligung allerdings nur für ein Jahr ausgestellt, das heisst, der Status muss jährlich verlängert werden (Spescha et al., 2020, S. 159). Zudem haben Drittstaatsangehörige grundsätzlich keinen Rechtsanspruch auf die Erteilung oder

Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis. Ansprüche bestehen lediglich im Bereich des Familiennachzugs (Spescha et al., 2020, S. 164-165). Die Bewilligung richtet sich nach dem Zuwanderungsgrund und den damit verbundenen gesetzlichen Zulassungsvoraussetzungen. Sowohl EU/EFTA-Staatsangehörige als auch Drittstaatsangehörige müssen eine Arbeitstätigkeit und/oder finanzielle Unabhängigkeit nachweisen, um eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten (Spescha et al., 2020, S. 158-167).



Abbildung 1. Ausländerausweis für Drittstaatsangehörige

Quelle: Kanton Zürich, 2023, Abschn. Drittstaatsangehörige



Abbildung 2. Ausländerausweis für EU/EFTA-Staatsangehörige

Quelle: Kanton Zürich, 2023, Abschn. EU/EFTA

Anders als die Aufenthaltsbewilligung ist die Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) unbefristet. Sie geht von einer dauerhaften und gefestigten Anwesenheit der Migrant:innen aus (Spescha et al., 2020, S. 167). Menschen die eine Niederlassungsbewilligung besitzen sind praktisch Einheimische, haben aber kein aktives und passives Wahlrecht (Spescha et al., 2020, S. 167). Drittstaatsangehörige erhalten die Niederlassungsbewilligung erst nach einem Aufenthalt von zehn Jahren, wenn keine Gründe für eine sofortige oder vorzeitige Erteilung vorliegen. Eine vorzeitige Niederlassungsbewilligung können beispielsweise ausländische Kinder oder Ehegatten von Niedergelassenen oder Schweizer:innen oder insbesondere

sprachlich gut integrierte Personen beantragen (Spescha et al., 2020, S. 169). Auch wenn das Kriterium des zehnjährigen Aufenthalts erfüllt ist und keine Widerrufsgründe nach Art. 63 AIG vorliegen, besteht kein automatisches Recht auf eine C-Bewilligung. Der Entscheid über die Erteilung der Bewilligung liegt im Zuständigkeitsbereich des Migrationsamtes, das sich dabei an den im AIG verankerten Integrationskriterien ausrichtet (Spescha et al., 2020, S. 169-173).

Seit dem 1. Januar 2018 verlangt das Bürgerrechtsgesetz (BüG) die Niederlassungsbewilligung als Voraussetzung für die Einbürgerung von Migrant:innen (Spescha et al., 2020, S. 70). Von dieser Verschärfung sind insbesondere Drittstaatsangehörige betroffen. Ihr ausländerrechtlicher Status ist eine entscheidende Voraussetzung dafür, ob ein Einbürgerungsgesuch überhaupt gestellt werden kann oder nicht (Spescha et al., 2020, S. 71). Die Erfüllung der Voraussetzungen bzw. die Verwurzelung in der Schweiz bleiben zweitrangig. Zudem wurden die Anforderungen an die Integration an die Integrationskriterien des AIG angeglichen, wobei die Antragsteller:innen positiv eingebunden und mit den schweizerischen Lebensverhältnissen vertraut sein müssen (Spescha et al., 2020, S. 463).

Verlust des Aufenthaltsrechts bei Abhängigkeit von Sozialhilfe

Das Migrationsrecht nennt eine Reihe von Gründen, die zum Verlust des Aufenthaltsrechts von Migrant:innen führen können. Der Rechtsverlust tritt auf drei Arten ein: Erlöschen, Widerruf und Nichtverlängerung der Bewilligung (Spescha et al., 2020, S. 315). Anschliessend werden die ausländerrechtlichen Folgen bei Erwerbslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit näher erläutert.

Art. 62 Abs. 1 Bst. e. AIG sieht einen Widerruf bzw. eine Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung vor, wenn Migrant:innen ohne Schweizer Pass Sozialhilfe beziehen oder eine von ihnen zu unterstützende Person (z.B. Kinder) Sozialhilfe bezieht. Im Gegensatz zur Aufenthaltsbewilligung setzt der Widerruf der Niederlassungsbewilligung laut Art. 63 Abs. 1 Bst. c AIG voraus, dass die Sozialhilfeabhängigkeit dauernd und in erheblichem Umfang besteht. Obwohl Art. 62 AIG die die Abhängigkeit von der Sozialhilfe als Grund für den Widerruf festschreibt, ist der Gesetzgeber der Ansicht, dass nicht jeder Bezug von Sozialhilfe als Entziehungsgrund angesehen werden kann. Daher ist ein Widerruf nur dann zu prüfen, wenn der Sozialhilfebezug eminent ist und als vorwerfbar oder verschuldet erscheint (Spescha et al., 2020, S. 330). Personen, die unverschuldet in eine Notlage geraten oder arbeitslos werden, sollen nach dem Gesetz nicht ausländerrechtlich sanktioniert werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist der Widerrufsgrund jedoch erfüllt, wenn das Risiko einer dauerhaften Abhängigkeit von Sozialhilfe vorliegt (Spescha et al., 2020, S. 330). Wenn diese Beurteilung negativ ausfällt, untersuchen die Migrationsämter als nächstes die Voraussetzungen eines möglichen Bewilligungsentzugs unter Berücksichtigung der Umstände

des Einzelfalls (Der Bundesrat, 2019, S. 16). Im Zentrum steht die Frage, ob die sozialhilfebeziehende Person ihrer Schadenminderungspflicht nachgekommen ist. Wenn Ursachen für den Bezug von Sozialhilfe vorliegen, die nach Art. 58a Abs. 2 AIG bei der Integrationsbeurteilung keinen Vorwurf begründen wie beispielsweise gesundheitliche Verschlechterungen, Einkommensarmut oder die Übernahme von Betreuungspflichten, können die Migrationsämter einen Widerruf der Aufenthaltsbewilligung nicht rechtfertigen (Spescha et al., 2020, S. 330).

Die Rückstufung der Niederlassungsbewilligung C in eine Aufenthaltsbewilligung B ist ebenfalls seit dem 1. Januar 2019 möglich. Bis zu diesem Zeitpunkt war der Widerruf einer Niederlassungsbewilligung nach einem ununterbrochenen und ordentlichen Aufenthalt von 15 Jahren ausgeschlossen (Spescha et al., 2020, S. 333-334). Die Nichterfüllung der Integrationskriterien kann neu gemäss revidiertem AIG (Art. 63 AIG) zu einer Rückstufung in eine Aufenthaltsbewilligung führen (Spescha et al., 2020, S. 334). Die Rückstufung ist mit Auflagen für den künftigen Aufenthalt in der Schweiz verbunden. Erst nach einer Frist von fünf Jahren kann erneut eine Niederlassungsbewilligung ausgestellt werden, wenn keine Widerrufsgründe nach Art. 62 oder 63 AIG bestehen und die Integrationskriterien eingehalten sind (Spescha et al., 2020, S. 72).

Wird eine Aufenthaltsbewilligung widerrufen oder nicht verlängert, erfolgt die Wegweisung aus der Schweiz (Spescha et al., 2020, S. 343). Bei Niedergelassenen ist bei einem Widerruf der Niederlassungsbewilligung im Sinne der Verhältnismässigkeit zu prüfen, ob anstelle einer Wegweisung aus der Schweiz (aufgrund der langen Aufenthaltsdauer) eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden kann (Spescha et al., 2020, S. 344). Für den Entscheid über die Landesverweisung sind die kantonalen Migrationsbehörden verantwortlich. Diese haben gemäss Art. 83 des AIG zu prüfen, ob eine Ausweisung rechtlich möglich, zumutbar und verhältnismässig ist. Wenn weggewiesene Personen die Schweiz nicht innerhalb der vorgegebenen Frist verlassen, können sie zwangsweise ausgeschafft werden (Spescha et al., 2020, S. 344).

Die oben erwähnten Rechtsfolgen bei Sozialhilfeabhängigkeit, die im AIG geregelt sind, beziehen sich auf Personen aus Drittstaaten. Für EU/EFTA-Staatenangehörige sind bezüglich der beschriebenen Thematik die Vorgaben des FZA entscheidend (Spescha et al., 2020, S. 334). Die Rechtsfolgen des Sozialhilfebezugs sind je nach Aufenthaltswitz und Aufenthaltsstatus differenziert (Spescha et al., 2020, S. 335). Gemäss Art. 61a AIG erlischt die Bewilligung jedoch auch bei EU-/EFTA-Angehörigen, wenn das Arbeitsverhältnis während der ersten Aufenthaltsperiode von einem Jahr unfreiwillig aufgelöst wird. Sofern das Arbeitsverhältnis nach Ablauf des ersten Aufenthaltsjahres nicht gekündigt wird, verfällt die Berechtigung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit erst, wenn kein Anspruch auf

Arbeitslosengeld mehr besteht oder seit der Kündigung sechs Monate verstrichen sind (Spescha et al., 2020, S. 319).

Kriterien der Integration

Die Revision des AIG setzt ein klares Zeichen, indem sie die Massnahmen bei mangelnder Integration verschärft. Art. 4 AIG umschreibt als Ziel der Integration das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und der gegenseitigen Achtung und Toleranz. Zudem soll, wie in Art. 4 AIG beschrieben, die Integration von Migrant:innen die Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben ermöglichen, wobei ihr Wille wie auch die Offenheit der Schweizer:innen unabdingbare Voraussetzungen sind. Das bestehende Integrationskapitel im AIG wurde durch die Anpassung des Gesetzes ausgedehnt (Art. 53-58 AIG). Damit wurde die Integration als staatliches Anliegen auf Gesetzesstufe weiter ausdifferenziert und unterstrichen (Spescha et al., 2020, S. 71). Die Migrationsbehörden orientieren sich an den folgenden vier Integrationskriterien, die in Art. 58a AIG genannt 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

Wer einen Familiennachzug anstrebt oder eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung beantragt, muss die oben genannten Kriterien erfüllen (Spescha et al., 2020, S. 243). Die Umsetzung durch die Behörden in der Praxis sowie deren Integrationsverständnis werden im weiteren Verlauf dieser Arbeit thematisiert.

Meldepflicht

Art. 97 AIG verpflichtet die mit dem Vollzug beauftragten Behörden, die erforderlichen Informationen zu übermitteln und nötigenfalls Einsicht in die amtlichen Akten Einsicht zu gewähren. Die gesetzliche Meldepflicht gilt laut Art. 97 AIG bei folgenden Ereignissen: Einleitung von Strafuntersuchungen, zivil- und strafrechtliche Urteile, Zivilstandsänderungen, Bezug von Sozialhilfe, Arbeitslosenentschädigung und Ergänzungsleistungen, Disziplinar massnahmen der Schulbehörden sowie Massnahmen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und weitere Entscheide, die nach den Integrationskriterien auf eine erschwerte Integration hinweisen. Somit besteht eine gesetzlich verankerte Meldepflicht der Sozialdienste an die Migrationsbehörden zur Überprüfung von sozialhilfebeziehenden Migrant:innen aus Drittstaaten (Ecoplan, 2018, S. 13). Die Handhabung des Informationsflusses ist in den Kantonen verschieden geregelt und variiert hinsichtlich Informationsinhalt, Periodizität und Anspruchsgruppen. Da jeder Kanton eigene Kriterien

festlegt, ab wann ein Dossier näher abgeklärt wird und differenzierte Massnahmen zur Abklärung des Sozialhilfebezugs anwendet, fällt auch die Meldung des Sozialhilfebezugs unterschiedlich aus (Ecoplan, 2018, S. 13). Im Kanton Zürich wird beispielsweise ein dreistufiges Verfahren angewendet. In einem ersten Schritt wird ein Informationsschreiben versendet, wenn der Sozialhilfebezug eine bestimmte Grenze überschreitet (Aufenthaltsbewilligung: 25'000 CHF, Niederlassungsbewilligung: 40'000 CHF) (Ecoplan, 2018, S. 17). Dieses Schreiben informiert die Sozialhilfebezüger:innen darüber, dass das Migrationsamt über den Sozialhilfebezug Bescheid weiss und in einem nächsten Schritt eine Verwarnung ausspricht, wenn nach einem Jahr weiterhin Sozialhilfe bezogen wird (Ecoplan, 2018, S. 17). Nach einem Jahr erfolgt eine Überprüfung des Falles. Wird die Sozialhilfe weiterhin bezogen, erfolgt in einem dritten Schritt der Widerruf (Ecoplan, 2018, S. 17). Auf die konkrete Praxis im Kanton Zürich wird in Kapitel 5 näher eingegangen, da alle drei Befragten in diesem Kanton wohnhaft sind.

Integrationsabkommen

Art. 58b Abs. 1 AIG regelt in der Integrationsvereinbarung und der Integrationsempfehlung präventive Instrumente zur Behebung von Integrationsdefiziten fest. Dazu gehören Ziele, Massnahmen und Fristen einer individuell vereinbarten Integrationsförderung. Von besonderer Bedeutung sind gemäss Art. 58b Abs. 2 AIG die Sprachkompetenz, die schulische, berufliche und wirtschaftliche Integration sowie die Kenntnisse über die Lebensbedingungen, das Wirtschaftssystem und die Rechtsordnung in der Schweiz. Ausserdem haben die Behörden nach Art. 58b Abs. 3 AIG die Möglichkeit, Integrationsvereinbarungen zu treffen und die Beibehaltung oder Erneuerung eines Aufenthaltstitels von deren Erfüllung abhängig zu machen.

2.1.2 Förderung der Integration

Die Förderung der Integration hat sich seit Beginn der 2000er Jahre zu einem zentralen Bestandteil der Migrationspolitik des Bundes entwickelt (Probst et al., 2019, S. 71). Die Integrationsziele der Schweiz sind im Ausländer- und Integrationsgesetz sowie in der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) festgehalten. Deren Grundprinzipien wurden im vorangehenden Kapitel bereits erläutert.

Die Formel «Fördern und Fordern» prägt seit einigen Jahren die öffentliche und politische Diskussion über die Integration von Migrant:innen. Dabei zielt «Fordern» auf die Eigenverantwortung der Migrant:innen, die ausländerrechtlichen Anforderungen zu erfüllen. Mittels «Fördern» wird auch den staatlichen Akteur:innen Verantwortung zugeschrieben (SEM, 2020b, Abschn. Fordern und Fördern). Integrationsförderung findet in den Regelstrukturen wie Schule, Berufsbildung, Gesundheitswesen sowie Arbeitsmarkt statt. Demgegenüber wird der

spezifischen Integrationsförderung eine relevante Rolle zugeschrieben. Gleichzeitig soll sie die qualitativ hochwertige Integrationsförderung in den Regelstrukturen sichern, das Angebot der Regelstrukturen vervollständigen und Defizite beheben (SEM, 2021b).

Zentrale Ansprechpartner des Bundes sind die Kantone, da sie für die Umsetzung der nationalen Integrationsförderung zuständig sind. Zwischen Bund und Kantonen werden deshalb seit 2014 Programmvereinbarungen zur Weiterentwicklung der kommunalen Integrationspolitik (Kantonale Integrationsprogramme, KIP) abgeschlossen (Probst et al., 2019, S. 22). In den Abkommen werden Strategieziele für eine Periode von jeweils vier Jahren definiert. Ziel der Integrationsprogramme ist eine strukturierte Strategie zur Integrationsförderung, die beispielsweise neben Aspekten von Verständigung, Bildung und Arbeit auch den Schutz vor Diskriminierung umfasst (Probst et al., 2019, S. 22). Der Bund finanziert die Hälfte der Integrationsprogramme. Gleichzeitig fand 2018 eine Neustrukturierung des Asylwesens statt, bei der eine Beschleunigung der Asylverfahren beschlossen wurde (Probst et al., 2019, S. 22). Ziel ist es, eine nachhaltigere Integration zu fördern, weshalb Bund und Kantone neu die sogenannte «Integrationsagenda» geschaffen haben. Diese trägt dazu bei, die Integrationsmassnahmen der kantonalen Integrationsprogramme frühzeitig einzubinden (Probst et al., 2019, S. 22). Die Integrationsagenda definiert fünf Wirkungsziele in Bezug auf das Sprachniveau, das Bildungsniveau, die Eingliederung in den Stellenmarkt, die Kenntnisse der schweizerischen Lebensformen wie auch die Kontakte zu Einheimischen (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2018, S. 1-2). Zur Zielerreichung wurde für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene ein schweizweit einheitlicher Integrationsprozess gemäss der Integrationsverordnung festgelegt (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2018, S. 2):

- a. Erstinformation und Integrationsförderbedarf
- b. Beratung und Begleitung
- c. Sprache
- d. Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit
- e. Zusammenleben (soziale Integration)

In einer Zusatzvereinbarung hat der Bund für die Umsetzung der Integrationsagenda eine neue Integrationspauschale festgelegt, die den Kantonen neu 18'000 Franken pro Person statt wie bisher 6'000 Franken ausrichtet (SEM, 2020a).

2.2 Die Sozialhilfe in der Schweiz

Die obigen Beschreibungen zeigen, dass der Sozialhilfebezug ein entscheidendes Kriterium bei der Prüfung der Aufenthaltsbewilligung ist. Migrationspolitische Erwägungen sind in den Grundsätzen der Sozialhilfe hingegen nicht enthalten.

In der Schweiz ist die Sozialhilfe im Gegensatz zum Migrationsrecht nicht national geregelt. Nach Art. 115 BV werden bedürftige Personen von ihrem Aufenthaltskanton unterstützt, weshalb es auf der nationalen Regierungsebene kein Sozialhilfegesetz gibt. Der Bund stützt sich bei der Verantwortlichkeit von zu unterstützenden Personen auf das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz vom 24. Juni 1977, SR 851.1). In der Schweiz ist die Sozialhilfe föderalistisch organisiert, d.h. sie ist von Kanton zu Kanton unterschiedlich ausgestaltet. Die Verantwortlichkeit und Durchführung der Sozialhilfe kann je nach Kanton auf kantonaler, regionaler oder kommunaler Ebene organisiert sein (Wolffers, 1993, S. 49). Wie in der Einleitung erwähnt, ist nur das Recht auf Existenzsicherung in der Bundesverfassung geregelt.

Die SKOS formuliert Empfehlungen zur Ausrichtung und Bemessung der Sozialhilfe. Sie bezweckt die Zuständigkeit, die Planung und die Zusammenarbeit in der öffentlichen und privaten Sozialhilfe auf kommunaler, regionaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene zu fördern (Knupfer, 2003, S. 260). Die SKOS hat verschiedene Aufgabenbereiche, zu denen auch die Entwicklung von Richtlinien zur Gestaltung und Bemessung der Sozialhilfe gehört (Knupfer, 2003, S. 260). Die kantonale und kommunale Gesetzgebung setzt die Richtlinien um (SKOS, 2021, A.4.2). Die Richtlinien werden laufend den Erfordernissen der gesellschaftlichen und sozialpolitischen Entwicklung angepasst und ergänzt (Knupfer, 2003, S. 253).

2.2.1 Ziele und Grundsätze der Sozialfürsorge

Die Bundesverfassung garantiert in Art. 12 BV, dass jede Person in der Schweiz, unabhängig von ihrem Status, Anspruch auf Existenzsicherung und Hilfe in Notlagen durch den Staat hat. Die öffentliche Sozialhilfe beruht auf dem Recht auf Existenzsicherung (SKOS, 2021, A.2). Sie sichert die Lebensgrundlage notleidender Personen, fördert ihre finanzielle und individuelle Eigenständigkeit und stellt ihre soziale und berufliche Integration sicher. Dabei steht nicht nur das physische Überleben der Betroffenen im Vordergrund, sondern auch ihre aktive Teilnahme am gesellschaftlichen und beruflichen Leben (SKOS, 2021, A.2). Die Sozialhilfe basiert auf den folgenden acht Prinzipien: Achtung der Menschenwürde, Subsidiarität, Individualisierung, Bedarfsdeckung, Angemessenheit der Hilfe, Professionalität, Wirtschaftlichkeit, Leistung und Gegenleistung (SKOS, 2021, A.3). Die Menschenwürde hat einen hohen Stellenwert, da verhindert werden soll, dass die unterstützten Personen zum Objekt staatlichen Handelns werden. Zu beachten ist, dass die Sozialhilfe dem Subsidiaritätsprinzip unterliegt (Gurny & Tecklenburg, 2016, S. 3). Aus diesem Grund besteht nur dann ein Recht auf Beihilfe, wenn alle sonstigen Einkunftsquellen wie Arbeits-, Alters- oder Vermögenseinkommen, Familienzulagen sowie Sozialversicherungsleistungen, zu denen auch Arbeitslosengelder oder Invalidenrenten gehören, nicht oder nicht ausreichend zur Verfügung stehen (Gurny & Tecklenburg, 2016, S. 3). Das Bedarfsdeckungsprinzip regelt die individuelle, bestehende und aktuelle Notlage. Die Unterstützung ist nicht an die Auslöser der Notlage gebunden (SKOS,

2021, A.3). Der Anspruch auf das soziale Existenzminimum hängt aufgrund des Leistungs- und Gegenleistungsprinzips von der Partizipation der Sozialhilfebeziehenden ab. So können Leistungen gestrichen bzw. reduziert werden, wenn Voraussetzungen nicht eingehalten oder Rechtspflichten nicht erfüllt werden (SKOS, 2021, F.2). Demgegenüber kann die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sowie die soziale und/oder berufliche Integration durch eine Integrationszulage oder einen Einkommensfreibetrag belohnt werden (SKOS, 2021, C.6.7).

2.2.2 Das soziale Existenzminimum

Das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe, auf dessen Grundlage das individuelle Unterstützungsbudget berechnet wird, ist in den SKOS-Richtlinien festgelegt. Definiert wird der Grundbedarf für den Lebensunterhalt, die medizinische Grundversorgung, die ortsüblichen Wohnkosten und situationsbedingte Leistungen (SKOS, 2021, C.2). Die Höhe des Grundbedarfs orientiert sich an den zehn Prozent der einkommensschwächsten Haushalte in der Schweiz (SKOS, 2023, C.3.1). Seit dem Beschluss der SODK vom November 2022 beträgt der monatliche Grundbedarf 1031 Franken (SKOS, 2023, C.3.1). Er liegt damit unter dem pauschalen Lebensbedarf der Ergänzungsleistungen, der für Alleinstehende 20`100 Franken pro Jahr bzw. 1`675 Franken pro Monat beträgt (AHV/IV, 2023, S. 8).

Wie bereits erwähnt, kann der Grundbedarf durch Leistungen mit Anreizcharakter erhöht werden (SKOS, 2021, C.2). Mit dem Leistungs- und Gegenleistungsprinzip wird somit eine nachhaltige Verknüpfung von Integration und Existenzsicherung angestrebt (SKOS, 2021, A.3). In Kapitel 3 werden das Aktivierungsparadigma, das Prinzip von Leistung und Gegenleistung sowie deren Relevanz für den Integrationsauftrag der Sozialhilfe differenziert erläutert.

2.2.3 SKOS-Richtlinien zur beruflichen und sozialen Integration

Die Sozialhilfe hat nicht nur die Aufgabe der Existenzsicherung. Wie in den vorangegangenen Kapiteln dargestellt, hat sie auch einen Integrationsauftrag zu erfüllen. Heute ist die Sozialhilfe, wie sich aus den SKOS-Richtlinien ableiten lässt, das letzte Auffangnetz für Menschen, die aufgrund ihrer Notlage Gefahr laufen, die Teilhabe und Teilnahme an der Gesellschaft zu verlieren (SKOS, 2021, A.2). Neben der bereits erwähnten materiellen Hilfe (SKOS, 2021, C.1-2) steht die persönliche Hilfe (SKOS, 2021, B.1-3) im Zentrum der Sozialhilfe. Diese beinhaltet die Unterstützung, die Begleitung, die Organisation des Alltags oder die Weitervermittlung an Fachdienste und umfasst die Verbindung zwischen der materiellen Existenzsicherung als Zweck und der beruflichen und sozialen Integration als Ziel der Sozialhilfe (SKOS, 2021, B.3). Da insbesondere der Arbeitsmarkt von Interesse ist, ermöglicht die Sozialhilfe spezielle Beschäftigungs- und Integrationsangebote, um die wirtschaftliche und soziale Ausgrenzung von Erwerbslosen zu verhindern (SKOS, 2021, A.3).

2.2.4 Unterstützung im Rahmen der Asylvorsorge

Es wird unterschieden zwischen Personen mit Aufenthaltsbewilligung, die nach SKOS-Richtlinien unterstützt werden, und Personen aus dem Asylbereich (N und F), die nach Asylfürsorge unterstützt werden. Der Bund vergütet den Kantonen die Sozialhilfekosten für Asylsuchende (Status N), anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene in Form von Pauschalbeiträgen (SKOS, 2019, S. 3). Personen mit einem negativen Asylentscheid haben keinen Anspruch auf Sozialhilfe (SKOS, 2019, S. 13). Sie haben nur noch Anspruch auf Nothilfe nach Art. 12 BV. Bei der Nothilfe wird ein sehr tiefer Unterstützungsansatz ausbezahlt, der unter demjenigen der ordentlichen Asylfürsorge liegt (SKOS, 2019, S. 13). Personen mit einem negativen Asylentscheid und einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid werden als «Sans-Papiers» bezeichnet und dürfen weder arbeiten noch an Integrationsprogrammen teilnehmen (Eidgenössische Migrationskommission [EKM], 2022). Aus den oben beschriebenen Gründen lässt sich der hohe Druck gegenüber «Sans-Papiers» herauslesen.

2.3 Kantonale ausländerrechtliche Praxis im Bereich der Sozialhilfe

Zwar hat der Bund im Bereich der Sozialhilfe wenig Mitspracherecht, allerdings verfügt er gestützt auf Art. 121 Abs. 1 BV über vielfältige Möglichkeiten bei der Steuerung der Einwanderung und des Aufenthaltsrecht von Migrant:innen. Das geltende Recht sieht vor, dass für den Bezug von Sozialhilfe eine Bewilligung erforderlich ist und dass das Aufenthaltsrecht bei Sozialhilfebezug mit Auflagen verbunden oder sogar entzogen werden kann (Der Bundesrat, 2019, S. 14). Das Ausländerrecht bietet dem Bund grössere Steuerungsmöglichkeiten als eine direkte Einflussnahme auf die Sozialhilfe (Der Bundesrat, 2019, S. 14).

Im Juni 2017 wurde der Bundesrat ermächtigt zu untersuchen, inwiefern rechtliche Optionen existieren, den Sozialhilfebezug für die in dieser Master-Thesis behandelte Personengruppe einzuschränken oder auszuschliessen (Der Bundesrat, 2019, S. 4-7). Dies, obwohl die jüngste Revision des AIG den Sozialhilfebezug von Personen aus Drittstaaten stark einschränkt. Da die Schweiz ein föderalistischer Staat ist, verfügen die Kantone zudem über einen Handlungs- und Ermessensspielraum bei der Umsetzung des AIG (Ecoplan, 2018, S. 32). In der Theorie werden vor allem die positiven Aspekte einer flexiblen Politikgestaltung erwähnt, auch wenn diese Spielräume oft mit der Migrationsrealität kollidieren (Probst et al., 2019, S. 15). Diese Nachteile werden anhand zweier Studien dargestellt.

Im Herbst 2019 ist die Studie «Kantonale Handlungsspielräume im Wandel» erschienen. Sie beleuchtet die Gestaltung der kantonalen Migrationspolitik auf subnationaler Ebene. Die Studie basiert auf einer umfassenden quantitativen Befragung aller 26 Kantone sowie auf Interviews mit Fachpersonen aus der Zivilgesellschaft, den Kantonen, der Bundesbehörden

und der Forschung (Probst et al., 2019, S. 36-41). Die Autor:innen kommen zum Schluss, dass trotz des bundesrechtlichen Verständnisses des Integrationsbegriffs entscheidende Unterschiede in der migrationsbezogenen Verwaltungspraxis zwischen den Kantonen bestehen. So zeigen sich Unterschiede bei der Verlängerung von Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligungen sowie bei der Beurteilung des normativen Rechtsbegriffs «erfolgreiche Integration» (Probst et al., 2019, S. 131). Die häufigsten Ablehnungsgründe sind die Sozialhilfeabhängigkeit, die geringe Teilnahme am Wirtschaftsleben sowie die Missachtung der Rechtsordnung. Damit ist in allen Kantonen ein allfälliger Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen nicht ausgeschlossen. In praktisch allen Kantonen kann bereits der längerfristige Bezug von Sozialhilfe zu aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen führen (Probst et al., 2019, S. 122-130). Das Fazit der Studie lautete: «Je migrationsliberaler die politischen Kräfte im Kanton sind, desto inklusiver ist die Ausgestaltung der Zulassungspolitik» (Probst et al., 2019, S. 130). Demnach nutzen die Kantone selbst die Spielräume zur Feinjustierung ihrer Zulassungspolitik.

Im Jahr 2018 hat das Institut Ecoplan (S. 7) im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM) eine Studie zur Anwendung des AIG in den Kantonen durchgeführt. Im Mittelpunkt standen der Sozialhilfebezug von Personen aus Drittstaatenländern sowie die Ursachen für die Anordnung bzw. Nichtanordnung von Wegweisungsmassnahmen (Ecoplan, 2018, S. 7). Die Resultate der Studie wurden mit verschiedenen Methoden gewonnen. Dazu gehören qualitative Interviews mit der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) und neun kantonalen Migrationsstellen, eine Online-Befragung sowie eine Dossieranalyse in ausgesuchten Kantonen (Ecoplan, 2018, S. 9). Ähnlich wie bei der «Swiss Forum for Migration and Population Studies» (SFM) zeigte sich, dass die Handhabung, die Eckwerte und die institutionellen Rahmenbedingungen für das Vorgehen bei Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen nach AIG im Zusammenhang mit dem Sozialhilfebezug von Drittstaatsangehörigen von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich sind. Das Verhältnismässigkeitsprinzip spielt zwar eine zentrale Rolle, die öffentlichen Interessen werden jedoch zu verschieden gewichtet, was zu einem unterschiedlichen Einsatz der Massnahmen führt (Ecoplan, 2018, S. 30-32). Die Verfasser:innen der SFM-Studie weisen darauf hin, dass durch die Neuerungen im AIG Umsetzungsmöglichkeiten geschaffen wurden, die sich negativ auf Personen aus Drittstaaten und aus dem Asylwesen auswirken können (Probst et al., 2019, S. 173-174). So bemängelt auch die SKOS (2020, S. 4) die vom Bund verordneten Verschärfungen im AIG mit den aufgelisteten Massnahmen zur weiteren Beschränkung der Sozialhilfe bei Migrant:innen aus Drittstaaten.

3. Theoretische Bezüge und aktueller Forschungsstand

Die Ausführungen des vorangegangenen Kapitels haben gezeigt, dass sich die rechtlichen Bedingungen und der politische Kontext zur Regelung von Zuwanderung und Aufenthalt sowie der Existenzsicherung in den vergangenen Jahrzehnten verändert und vor allem verschärft haben. Diese Veränderungen wirken sich auf die Soziale Arbeit aus, die als institutionalisierte Hilfe in staatliche Organisationen eingegliedert ist. Die Entwicklung in der Sozialpolitik beeinflusst sowohl die Probleme, mit denen sich die Soziale Arbeit auseinandersetzt, wie auch die Instrumente, die ihr als Ressource zur Auswahl stehen. Im ersten Abschnitt dieses Kapitels wird die Funktionsbestimmung der Sozialen Arbeit im Kontext der veränderten Rahmenbedingungen thematisiert. Dabei wird von einem systemtheoretischen Verständnis ausgegangen, um die Funktion der Profession im sozialstaatlichen Sicherungssystem und ihre Rolle bei der Steuerung von Inklusions- und Exklusionsverhältnissen zu beleuchten. Der zweite Abschnitt ergänzt diese gesellschaftspolitische Einbettung durch einen Exkurs in den politischen und gesellschaftlichen Integrationsdiskurs im Migrationskontext. Dazu werden auch Forschungsergebnisse unterschiedlicher Studien zu den Auswirkungen migrantischer Prekarisierung referiert. Zuletzt wird der Integrationsauftrag der Sozialhilfe mit dem Integrationsverständnis des AIG verglichen und in einem Zwischenfazit werden Hypothesen für die Empirie formuliert.

3.1 Soziale Arbeit im Kontext des aktivierenden Sozialstaats

Im 20. Jahrhundert wurde mit dem Ausbau der westlichen Staaten zu Wohlfahrts- bzw. Sozialstaaten eine sozial gerechtere Gesellschaft angestrebt. Dabei sollten klassische Lebensrisiken durch die Einführung sozialer Sicherungssysteme abgedeckt, Dienstleistungen angeboten und soziale Rechte wie der Arbeitnehmerschutz durch Interventionen in den Arbeitsmarkt gewährleistet werden (Galuske, 2004, S. 2). In den 1970er Jahren erlebte das auf Lohnarbeit, Kleinfamilie und Massenkonsum ausgerichtete Wohlfahrtsstaatsmodell einen Wendepunkt. In dieser Zeit kam es zu einer Vielzahl von Veränderungen der wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen (Galuske, 2004, S. 2). Da praktisch alle westlichen Industrienationen mit steigender Arbeitslosigkeit und einer Finanzkrise der öffentlichen Haushalte zu kämpfen hatten, wurde ab den 1990er Jahren international heftige Kritik am kompensatorischen Modell der sozialen Sicherung laut (Galuske, 2004, S. 3). Diese Kritik stützt sich auf drei zentrale Erklärungsansätze (Galuske, 2004, S. 3-4):

1. Der Sozialstaat sei mit hohen Kosten verbunden.
2. Die (Dienst-)Leistungen seien trotz hoher volkswirtschaftlicher Kosten oftmals erfolglos und zu bürokratisch.

3. Zudem würde die sozialstaatliche «Rundumversorgung» nicht das produzieren, was sie hervorbringen sollte: aktive selbstverantwortliche Bürger:innen. Im Gegenteil: Die «soziale Hängematte» würde zur Ressourcenverschwendung beitragen.

3.1.1 Von der Fürsorge zur Aktivierung

Die Reaktionen vieler westlicher Staaten auf die Krise und die Kritik am Wohlfahrtsstaat führten zu einem Wandel vom versorgenden zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat. In den Sozialwissenschaften wurde dieser wohlfahrtsstaatliche Wandel diskutiert und analysiert (Galuske, 2004, S. 2-3). Gemäss dem Sozialwissenschaftler Michael Galuske (2004, S. 4) zielte der Wandel vor allem auf eine Umpolung von «welfare» zu «workfare», von Wohlfahrt zu Arbeitsförderung. Aktivierung ist die neue Perspektive, um auf die Unzulänglichkeiten des alten Systems zu reagieren (Galuske, 2004, S. 4). Galuske (2004, S. 5) differenziert drei Ebenen der Aktivierung: Durch Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse sollte einerseits die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes gefördert werden. Als Folge dieser Flexibilisierungspolitik entstanden neben dem Normalarbeitsverhältnis atypische Beschäftigungsverhältnisse wie Arbeit auf Abruf, (Schein-)Selbständigkeit oder Minijobs (Galuske, 2004, S. 5). Andererseits sollte die Verwaltung im öffentlichen Sektor durch die Einführung von Effizienz-, Wettbewerbs- und Leistungsorientierung optimiert werden, um «ineffiziente» sozialstaatliche Leistungen zu korrigieren (Galuske, 2004, S. 7). Die Qualität der Verwaltungen passte sich an, indem Instrumente wie Kontraktmanagement, Budgetierung und Qualitätssicherung eingeführt wurden. Diese wiederum führten zu einer wachsenden Kommerzialisierung und Privatisierung sozialer Dienstleistungen sowie zur Dominanz einer wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung, die heute als «New Public Management» bezeichnet wird (Galuske, 2004, S. 7). Auf der dritten Ebene der Aktivierung geht es um die Bürger:innen. Der aktivierende Sozialstaat setzt hier auf das Prinzip «Hilfe zur Selbsthilfe» durch verstärktes Fördern und Fordern der Arbeitsmarktintegration, weil er die Betroffenen aus eigener Kraft zur idealen Lösung bringen will (Galuske, 2004, S. 7-8).

Die Revision der SKOS-Richtlinien von 2005, mit der arbeitsmarktliche Massnahmen in die Arbeitslosenversicherung eingeführt wurden, stellt die erste Schweizer Aktivierungspolitik im Sozialbereich dar. Diese entstand aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit Anfang der 1990er Jahre mit dem Ziel, dass sich Arbeit lohnen soll und Sozialhilfeempfänger:innen mittels finanzieller Anreize zu einer Reintegration in den Arbeitsmarkt bewegt werden (Gurny & Tecklenburg, 2016, S. 10). Diese Anreize belohnen einerseits Arbeitsbemühungen durch die Auszahlung von Integrationszulagen und Einkommensfreibeträgen und dienen andererseits der Sanktionierung bei mangelnden Bemühungen oder fehlender Kooperation (Gurny & Tecklenburg, 2016, S. 10). In der Folge hat in der Sozialhilfe ein Paradigmenwechsel von der Bedarfs- zur Leistungsorientierung stattgefunden. Dieser Wechsel führte zu einer Senkung

des Existenzminimums um rund sieben Prozent (Gurny & Tecklenburg, 2016, S. 10). Kapitel 3.3 beschreibt die Auswirkungen des Aktivierungsparadigmas auf die aktuelle Sozialhilfe.

3.1.2 Die Funktion der Sozialen Arbeit im aktivierenden Sozialstaat

Es stellt sich nun die Frage, wie sich die Soziale Arbeit im aktivierenden Sozialstaat verortet. Welche Aufgaben kommen auf Sozialarbeiter:innen zu und was bedeutet dies für ihre Profession?

Gemäss Galuske (2002, S. 117) lässt sich die Entstehung der Sozialen Arbeit als «vorberufliches, professionalisiertes, institutionalisiertes und verrechtlichtes System personenbezogener Hilfen» auf die Entwicklung der wohlfahrtsstaatlich regulierten Arbeitsgesellschaft zurückführen. Darüber hinaus etabliert sie sich als personenbezogene soziale Hilfe innerhalb des sozialstaatlichen Gefüges und unterliegt insofern den sozialpolitischen Imperativen und Funktionsanforderungen (Galuske, 2002, S. 118). Galuske (2002, S. 128) konstatiert, dass Bildung und Erziehung den modernen Menschen entscheidend prägten. Ziel war es immer, die Subjekte einerseits zu Stärke und Autonomie zu führen und andererseits den gesellschaftlichen Imperativen von Nützlichkeit und Gemeinnützigkeit gerecht zu werden (Galuske, 2002, S. 128). Aus sozialpädagogischer Sicht weisen die Ausführungen darauf hin, dass die im pädagogischen Kontext entstandenen Differenzen, wie die Unzulänglichkeiten der schulischen bzw. familiären Erziehung, ausgeglichen werden müssen. Soziale Arbeit orientiert sich demnach an den Erfordernissen der industriekapitalistischen Arbeitsgesellschaft (Galuske, 2002, S. 133-134). Soziale Arbeit fördert die soziale Integration von Individuen, indem sie Normalitätsmuster und Normen in den Lebenszusammenhängen der Subjekte repräsentiert. Dies zeigt sich unter anderem in der Unterstützung der alltäglichen Erziehungsarbeit in der Familie, aber auch dort, wo sie auf die sozialen und psychischen Auswirkungen der kapitalistischen Lebensweise, ihre zyklischen individuellen und gesellschaftlichen Bedarfslagen und Dilemmata (z.B. Erwerbslosigkeit, Delinquenz, Drogensucht) reagiert (Galuske, 2002, S. 134). Nach Galuske (2002, S. 138) manifestiert sich die Repression und Kontrolle sozial und politisch abweichender Bevölkerungsgruppen gegenwärtig in den Bereichen der «sozialen Integration» und der «sozialpädagogischen Bewältigung sozialer Probleme». Soziale Integration manifestiert sich somit als eine neue Form der Kontrolle und wird damit zu einem normativen Faktor Sozialer Arbeit (Galuske, 2002, S. 138). Wie aufgezeigt, weist Galuske mit Blick auf das historische Verhältnis von Arbeit und Bildung sowie auf den Aktivierungsdiskurs auf die Veränderung des Auftrags der Sozialen Arbeit hin. Gleichzeitig beschreibt er, dass die Anwendung der Aktivierung bereits in den Grundlagen der Sozialen Arbeit verankert ist. Im Verlauf dieser Master-Thesis wird die Relevanz der Arbeitsfähigkeit im Rahmen des Integrationsauftrages der Sozialen Arbeit schrittweise herausgearbeitet.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach der Ausprägung der Kontrollfunktion in der Integrationsposition der Sozialen Arbeit.

Gemäss Dirk Beacker (1994, S. 93-94) ist die theoretische Reflexion der sozialen Hilfe, die alle Arten von «Sozialarbeit» und «Sozialhilfe» auf die «Leitdifferenz von Konformität und Devianz» stützt, unzureichend, weil sich die Normen, an denen die Devianz gemessen wird, ständig ändern. Er führt weiter aus, dass sich in der modernen Gesellschaft ein «Funktionssystem Wohlfahrt» herausgebildet hat, das sich stellvertretend für die Gesellschaft um die Inklusionsprobleme der Bevölkerung kümmert, die von den übrigen Funktionssystemen nicht mehr berücksichtigt werden (Beacker, 1994, S. 95). Die Sozialhilfe kümmert sich also um Probleme, die nicht ihre eigenen sind, und schafft damit ein neues Problem: das Defizit der stellvertretenden Inklusion (Beacker, 1994, S. 96). Nach Baecker (1994, S. 103) wird die Sozialhilfe ihrer Aufgabe nur dann gerecht, wenn es ihr gelingt, die stellvertretende Inklusion in eine Inklusion zu überführen, die nicht von der «Sozialhilfe», sondern von den anderen gesellschaftlichen Funktionssystemen erbracht wird. Dementsprechend empfiehlt Baecker (1994, S. 96) anstelle der Unterscheidung von Konformität und Abweichung, die Unterscheidung von Helfen und Nicht-Helfen. Letzteres zielt nicht auf die Einheit einer Gesellschaft, sondern auf die Einheit eines Funktionssystems und macht dieses reflexionsfähig. Neben dem genannten System spricht Niklas Luhmann (1973, S. 125) von der Funktion des Helfens in der «Daseinsnachsoorge». Darunter versteht er die soziale Hilfe in der Interaktion mit anderen Systemen, die von ihr bestimmte Hilfeleistungen erwarten (Luhmann, 1973, S. 125). Die Politik erhofft sich die Aufrechterhaltung des sozialen Friedens, die Wirtschaft erwartet Arbeitslosenunterstützung und das Recht geht von Prävention aus, um nicht dort zu sanktionieren, wo geholfen werden kann (Baecker, 1994, S. 108).

3.1.3 Fördern und Fordern in der Sozialen Arbeit

Seit den 1990er Jahren hat sich mit dem Wandel vom versorgenden zum aktivierenden Sozialstaat sowohl die sozialstaatliche Programmatik als auch die Funktion der Sozialen Arbeit verändert (Opielka, 2003, S. 543). Die Balance zwischen Hilfe und Kontrolle hat sich kontinuierlich in Richtung mehr Kontrolle verschoben. Die «klassischen» sozialarbeiterischen Tätigkeiten wie Beratung, Unterstützung und Befähigung werden heute zunehmend von Kontrollfunktionen begleitet (Opielka, 2003, S. 545). Klient:innen sind mittlerweile an soziale Rechte und auch soziale Pflichten (Eigenverantwortung) gebunden, wobei zum Beispiel der Erhalt von Leistungen an Gegenleistungen gekoppelt oder als gesellschaftsschädigendes Handeln bestraft wird. «Fördern und Fordern» sowie «Hilfe zur Selbsthilfe» sind die neuen Leitbilder des aktivierenden Sozialstaates (Opielka, 2003, S. 545).

Sozialpolitik wird im aktivierenden Staat als ein relevantes Prinzip der Arbeitsmarktpolitik wahrgenommen. Denn Aktivierung fokussiert sich auf Erwerbslose und Sozialhilfebezüger:innen, wobei «aktiv sein» an erster Stelle «erwerbstätig sein» bedeutet (Dahme & Wohlfahrt, 2003, S. 90). Für die Soziale Arbeit bedeutet dies ein methodisches Umdenken, da die Profession als ausführendes Organ des aktivierenden Staates betroffen ist (Dahme & Wohlfahrt, 2003, S. 90-91). Das Motto des «Förderns und Forderns» im aktivierenden Sozialstaat steht für Befähigung und Zwang: Befähigung zur Optimierung der Beschäftigungsfähigkeit und Zwang in Form von Pflichten wie z.B. Bemühungen um einen Arbeitsplatz. Letzteres ist zunehmend Voraussetzung für die Inanspruchnahme sozialer Rechte (Galuske, 2002, S. 343). Galuske (2002, S. 343) sieht die Inklusionschancen schwinden, weshalb der Sozialen Arbeit zunehmend die Funktion zukommt, Exklusion zu verwalten. Da sich die Soziale Arbeit im aktivierenden Sozialstaat zunehmend von der Exklusionsvermeidung und Inklusionsvermittlung zur Exklusionsverwaltung wandelt, kommt der Profession umso mehr die Rolle des Wächters/der Wächterin an den fließenden Grenzen sozialer Integration und Desintegration zu (Galuske, 2004, S. 14). Zwar ist der aktivierende Sozialstaat ohne Soziale Arbeit nicht denkbar, doch müsste es sich, so Galuske (2004, S. 14), um eine andere Soziale Arbeit handeln als die, die im kompensatorischen Sozialstaat entwickelt wurde.

Bis heute wird an der Aktivierungspolitik die Einseitigkeit des Aktivierungsparadigmas kritisiert. Selbst der Berufsverband der Sozialen Arbeit AvenirSocial hält die Aktivierungspolitik für zu einseitig, da sie vor allem auf Eigenverantwortung setzt (Beuchat, 2019, S. 183). Zudem wirft der Aktivierungsgedanke den Leistungsempfänger:innen Passivität vor. Zugleich reduziere die finanzielle Unabhängigkeit die Arbeit auf ein Mittel zum Zweck, obwohl die Leistungsbeziehenden diese gerade als erfüllend und perspektivisch empfinden (Beuchat, 2019, S. 183). Die intensive Betreuung und Begleitung von Menschen in komplexen Notlagen wird durch diese Priorisierung beeinträchtigt (Beuchat, 2019, S. 184). Der Berufsverband weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass mit den angekündigten Sanktionen nicht nur individuelle, sondern auch kollektive Ziele der Abschreckung und Stigmatisierung verfolgt werden (Beuchat, 2019, S. 185).

Müller de Menezes (2012, S. 178) führt aus, dass die Ausgleichs- und Integrationsfähigkeit des Sozialstaates unter Druck gerät, solange die Unterstützung im aktivierenden Sozialstaat an Voraussetzungen gebunden ist und Betroffene dadurch eine doppelte Exklusion sowohl aus dem Arbeitsmarkt als auch aus dem Sozialstaat erfahren. Infolgedessen führen die undefinierten Rahmenbedingungen von Leistungskürzungen und Strafen zu einem Verlust an Berechenbarkeit des sozialen Sicherungssystems und damit zu einer Gefährdung der sozialen Rechte der Leistungsberechtigten (Müller de Menezes, 2012, S. 170).

Gerade vulnerable Personengruppen könnten von zunehmender Willkür betroffen sein, in dem die Aktivierungspolitik soziale Ungleichheiten weiter ausweitet (Müller de Menezes, 2012, S. 170). Umso mehr steht die Soziale Arbeit im Spannungsfeld zwischen ihrem Selbstverständnis und den aktuellen politischen und ökonomischen Gegebenheiten im aktivierenden Sozialstaat (Müller de Menezes, 2012, S. 178).

Die Ausführungen zeigen, dass der Verpflichtungscharakter nicht nur im AIG festgeschrieben ist, sondern mit dem Ausbau des aktivierenden Sozialstaates, seiner Aufwertung von Pflichten und dem Geschehen in der Sozialen Arbeit einhergeht. Folglich stehen Migrant:innen, die keinen sicheren Aufenthaltsstatus besitzen und Sozialhilfe beziehen, unter grossem Druck.

3.2 Inklusion und Exklusion im Spannungsfeld der Integration

Die unterschiedlichen Grenzziehungen einer Gesellschaft, in der z.B. zwischen «Innen» und «Aussen», «Eigenem» und «Fremdem», «Normalität» und «Abweichung», «Gesundheit» und «Krankheit» unterschieden wird, führen zu einem Spannungsfeld zwischen Integration und Exklusion (Grunder, 2009, S. 24-26). Dabei wird im Rahmen der Integration sowohl vom Individuum als auch von Gruppen eine Anpassung an gesellschaftliche Normen erwartet (Grunder, 2009, S. 26). Inwieweit Integrationsprozesse inkludierend und gleichstellend wirken oder aber zu Exklusion, Diskriminierung oder Stigmatisierung beitragen, hängt davon ab, wie diese Normen umgesetzt und letztlich im Alltag wirksam werden (Grunder, 2009, S. 26).

3.2.1 Politische und gesellschaftliche Integrationsdiskurse im Kontext von Migration

Der Begriff «Integration» wird sowohl in politischen und wissenschaftlichen Diskursen als auch in der Alltagssprache mit Migration in Verbindung gebracht (Gögercin, 2018, S. 174). Dies, obwohl in den vorangegangenen Kapiteln bereits aufgezeigt wurde, dass Integration nicht zwangsläufig auf Migrationsbeziehungen basiert. Im sozialwissenschaftlichen Kontext wird der Begriff seit den 1980er Jahren kritisch thematisiert und die Normativität von Integrationszielen hinterfragt (Gögercin, 2018, S. 176). So beziehen sich Integrationsvorstellungen einseitig auf die Migrant:innen. Zudem sei «Integration» enorm individualisiert und personalisiert, weshalb der Begriff strukturelle Ungleichheiten verstärke (Gögercin, 2018, S. 176).

Demgegenüber führte der Soziologe Esteban Piñeiro eine genealogische Diskursanalyse von offiziellen Dokumenten der Schweizer Bundesverwaltung und Gesetzestexten zur Ausländer- und Integrationspolitik aus den Jahren 1899 und 2010 durch. Dabei ging er der Frage nach, wie sich die Integrationspolitik zur heutigen Form der Aufenthaltssteuerung entwickelt hat (Piñeiro, 2015, S. 11). Piñeiro (2015, S. 11) geht davon aus, dass die heutige Regierungspraxis aus dem Überfremdungsdiskurs der 1960/1970er Jahre hervorgegangen ist. Damals habe die Bundesregierung nach dem Scheitern der damaligen Kontroll- und Abwehrregime neue

Integrationsmassnahmen durchgesetzt, die dem heutigen Integrationsprogramm ähnelten (Piñeiro, 2015, S. 11). Piñeiro (2015, S. 11-12) stellt fest, dass die Migrationspolitik trotz der zunehmenden Berücksichtigung von Chancengleichheit und rechtlicher Gleichstellung in eine defensive Haltung gerät. Die Betroffenen spüren diese Haltung vor allem in der fehlenden Anerkennung durch die Einheimischen (Piñeiro, 2015, S. 12). Ähnlich sieht es Kijan Espahangizi (2016, S. 22), der zudem auf den Richtungswechsel in der Integrationspolitik hinweist. Die heutige Integrationspolitik zielt darauf ab, dass das «Ankommen» von Migrant:innen staatlich zu lenken sei (Espahangizi, 2016, S. 22). Weiter hält Espahangizi (2016, S. 22) fest, dass die aktuelle Integrationspolitik eine verzögerte Reaktion auf die Tatsache des ungeplanten Ankommens, Einrichtens und Verbleibens von Gastarbeiter:innen und ihren Familien in der Schweiz ist. In der Forschung werden Gesellschaften «nach der Migration» als postmigrantische Gesellschaften bezeichnet. Dabei zeichnet sich die Schweiz nicht nur als Einwanderungsland bzw. postmigrantische Gesellschaft aus, sondern zeigt eine regelrechte «Obsession mit dem Themenkomplex Migration und Integration» (Espahangizi, 2016, S. 23). Espahangizi (2016, S. 23) spricht in diesem Zusammenhang vom Phänomen des «Migrations-Integrationskomplexes». Er beschreibt damit sowohl den öffentlichen und politischen Diskurs, der oftmals eine problematisierende Sicht auf Migration und Integration beinhaltet, als auch den «empathisch-positiven» Bezug in Konzepten wie «Diversity» oder «Einwanderungsgesellschaft» (Espahangizi, 2016, S. 24). Er zielt damit darauf ab, dass trotz unterschiedlicher Sichtweisen die «postmigrantische Vielfalt» eine gesellschaftliche Normalität darstellt (Espahangizi, 2016, S. 24-25).

Im Gegensatz zu Piñeiro (2015, S. 11) behauptet Espahangizi (2016, S. 24), dass die Attribution von Fremdheit nach wie vor eine wesentliche Unterscheidungskategorie ausmacht. Espahangizi (2016, S. 25) verwendet für Menschen mit Migrationshintergrund in der postmigrantischen Gesellschaft die Metapher des «Wartezimmers der Integration». So sei das Ankommen für alle Fremden, Einwander:innen und Migrant:innen ein Fernziel und die Integration ein Ausnahmezustand (Espahangizi, 2016, S. 25). In diesem Sinne ist nach der Migration mit nachhaltigen Integrationsmassnahmen zu rechnen. Seiner Metapher zufolge zeigt sich der neue Migrationsbezug im alten rassistischen Gewand: chronisch, endemisch und vererbbar (Espahangizi, 2016, S. 26). Diese Erklärung des Ankommens schliesst hochqualifizierte Beschäftigte in global organisierten Unternehmen, sogenannte «Expatriates», nicht mit ein, da für sie «Mobilität» Teil ihres Lebenslaufs ist und sie kaum mit Integrationsanforderungen konfrontiert sind (Espahangizi, 2016, S. 26). Für Espahangizi (2016, S. 27) lässt sich daraus ein flexibles Verständnis von «Integration» ableiten, das je nach Interpretation beruht und gruppenspezifisch geregelte Inklusion und Exklusion bzw. «differentielle Inklusion und Exklusion» ausrichtet. Gleichzeitig stellt Susanne Bachmann (2014, S. 86) in ihrer Dissertation fest, dass der staatliche Diskurs in der Schweiz einem

normativen Verständnis von Integration folgt. Sie führt aus, dass Integration eine Funktion in der Migrationssteuerung habe, da sie rechtlich durchgesetzt und mit dem Widerruf von Aufenthaltsrechten bestraft werden könne (Bachmann, 2014, S. 86). Die Argumentation der fehlenden Integration ermöglicht es, unerwünschte Einwanderung zu steuern und zu kontrollieren (Bachmann, 2014, S. 86). Der im staatlichen Diskurs verwendete Integrationsbegriff begünstigt also die Zuschreibung von Verantwortlichkeit für gesellschaftliche Problemlagen an Einzelpersonen und dient gleichzeitig der Selbstvergewisserung der eigenen Gesellschaft als emanzipiert und modern (Bachmann, 2014, S. 86). Bachmann (2014, S. 86) kritisiert, dass die staatliche Integrationspolitik die Auffassung einer einheitlichen Mehrheitsgesellschaft reproduziere, in der Migration nach wie vor als Abweichung von der Norm erscheine.

Im Unterschied zur «Gastarbeiterpolitik» der 1970er Jahre, die sich am Rotationsprinzip orientierte und keinen längerfristigen Aufenthalt von Migrant:innen in der Schweiz vorsah, sollte Mitte der 1990er Jahre mit dem Ansatz der «Integration» ein Wendepunkt im Umgang mit der Migrationsbevölkerung eingeführt werden (EKM, 2017, S. 3). Generell stand die Idee von Integration als Prozess im Fokus, der sowohl die Migrant:innen als auch die Einheimischen einbezieht und dementsprechend von staatlicher Seite begleitet werden muss (EKM, 2017, S. 3). In den letzten zwanzig Jahren haben jedoch asyl- und ausländerpolitische Debatten sowie gesetzliche Anpassungen zu einer Verengung dieses offenen und dynamischen Konzepts geführt. Integrationsanforderungen werden überwiegend an die Zugewanderten adressiert und statt Integration als Prozess erlangt die Idee von Integrationskarrieren und der Messbarkeit von Integrationsgraden an Relevanz (EKM, 2017, S. 4-5).

3.2.2 Nichtbezug im Lichte prekärer Integration

In dieser Arbeit wurde die zentrale Stellung der Erwerbsarbeit im aktivierenden Sozialstaat bereits ausgehend dargestellt. So wurde deutlich, dass nicht nur Anspruch und Umfang sozialstaatlicher Leistungen an Erwerbsarbeit gekoppelt sind, sondern Erwerbsarbeit auch als ein relevantes Integrationskriterium im Zusammenhang mit der gelungenen Integration von Migrant:innen gilt. Ein Zugang, der auf prekarisierungstheoretischen Ansätzen basiert, kann hilfreich sein, um das Phänomen des Nichtbezugs von wirtschaftlicher Sozialhilfe in seinen gesellschaftlichen Implikationen und lebensweltlichen Konsequenzen zu erfassen. Nachfolgend werden Untersuchungen vorgestellt, die ein ambivalentes Verhältnis zwischen Prekarisierungsprozessen und der Integrationswirkung von Erwerbsarbeit für Migrant:innen, ausgelöst durch veränderte Bedingungen am Arbeitsmarkt, aufzeigen.

Manfred Krenn untersuchte in einer Forschungsarbeit in Österreich, ob Erwerbsarbeit Migrant:innen zur Integration befähigt und inwieweit ethnische Grenzziehungsprozesse im

gesellschaftlichen Feld Einfluss nehmen (Krenn, 2013, S. 383). Dabei wurde ersichtlich, dass Migrant:innen in Österreich genauso wie in der Schweiz von einer sozialen Gefährdung durch prekäre Arbeits-, Beschäftigungs- und Lebensverhältnisse betroffen sind (Krenn, 2013, S. 385). Krenn (2013, S. 388) identifiziert in seiner Analyse qualitativer berufsbiografischer Erhebungen vier Typen migrantischer Prekarisierung. Diese sind: irreguläre Arbeit aufgrund eines irregulären Aufenthaltsstatus als Phase in der Erwerbsbiografie, unqualifizierte Arbeit in ethnisch segmentierten Arbeitsmärkten, irreguläre migrantische Arbeit als studentische Nebentätigkeit und individuelle Prekarität aufgrund einer materiell unzureichend abgesicherten Lebenssituation (Krenn, 2013, S. 388). Er stellt weiters fest, dass Aufstiegsprozesse möglich sind, aber die Reduktion des Prekaritätsgrades entlang von schrittweisen Legalisierungen des Aufenthalts- und Beschäftigungsstatus oft nicht ausreicht, um schliesslich ein Verlassen der Prekaritätszone zu erreichen (Krenn, 2013, S. 394). Gerade Migrant:innen, die als «unqualifizierte» Arbeitskräfte eingeschätzt werden, weisen kaum Chancen auf, von den prekären Segmenten des regulären Arbeitsmarktes wegzukommen (Krenn, 2013, S. 394). Die Studie ergibt, dass die Kopplung des Aufenthalts- mit dem Beschäftigungsstatus «übersteigerte Formen der Sicherheitsorientierung» bei Migrant:innen entfesselt (Krenn, 2013, S. 394). Migrant:innen fürchten sich vor Risiken beim Versuch, aus der Prekarität auszusteigen, weshalb sie oftmals Stabilität in der Prekarität bevorzugen (Krenn, 2013, S. 394). Darüber hinaus bedeutet der drohende Verlust des Aufenthaltstitels das Scheitern des gesamten Migrationsprojekts und begünstigt den Verbleib in prekären Verhältnissen (Krenn, 2013, S. 394).

Das Nationale Forschungsprogramm «Integration und Ausschluss» hat zudem bestätigt, dass Erwerbstätige oftmals in prekären Arbeitsverhältnissen verbleiben. Dies hängt mit dem Wunsch nach einem höheren Integrationsgrad zusammen, weshalb sie eher bereit sind, kurzfristige Integrationsmassnahmen zu akzeptieren, um rasch in den Arbeitsmarkt eingegliedert zu werden (Grunder & von Mandach, 2009, S. 165). Davon profitieren die staatlichen Sozialhilfeeinrichtungen. Sie sind aufgrund des steigenden Effizienzdrucks weniger an nachhaltigen als an kurzfristigen Integrationserfolgen interessiert (Grunder & von Mandach, 2009, S. 166). Solange weiterführende «Probleme» von Klient:innen nicht behandelt werden und sich Sozialarbeitende nur auf deren Integration in eine Erwerbsarbeit fokussieren, kann Ausschluss kaum verhindert werden (Grunder & von Mandach, 2009, S. 166). Studien belegen zudem, dass prekäre Arbeitsverhältnisse ein hohes Armuts- und Gesundheitsrisiko mit sich bringen. Insbesondere Personen mit Mehrfachbelastungen wie unzureichender Qualifikation, Migrationshintergrund oder geschlechtsspezifischen Ungleichheiten sind von einem Ausgrenzungsrisiko aufgrund beruflicher Unsicherheit betroffen (Grunder & von Mandach, 2009, S. 165).

In der Wohlfahrtsstaatsforschung wird der Begriff der «Stratifizierung» verwendet, womit die Gliederung der Gesellschaft in soziale Schichten gemeint ist (Dallinger, 2016, S. 37).

Nach Katrin Mohr (2005, S. 383) gewinnt dieses Merkmal im Kontext von Migration und Wohlfahrtsstaat an Relevanz. Dies vor allem dann, wenn von einem Zusammenwirken aufenthaltsrechtlicher, sozialrechtlicher und sozialstruktureller Ausgrenzungsmechanismen ausgegangen wird (Mohr, 2005, S. 383). Mohr (2005, S. 385) hält weiter fest, dass sich die sozialen Rechte von Migrant:innen zwischen aufenthaltsrechtlicher Statuszuweisungen und der damit verbundenen Teilinklusionen in wohlfahrtsstaatliche Sicherungssysteme unterscheiden. So seien die Rechte von Migrant:innen als ein in sich stratifiziertes System zu verstehen, in dem «unterschiedliche Migrantengruppen mit unterschiedlichen Rechten ausgestattet und von unterschiedlichen Entwicklungen betroffen sind» (Mohr, 2005, S. 285). Wenn der Aufenthaltsstatus an Erwerbsarbeit geknüpft ist, begünstigen solche Zugangsbeschränkungen sowohl prekäre Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse als auch die Möglichkeit, sich gegen diese prekären Verhältnisse zu entscheiden (Krenn, 2013, S. 400). Daraus lässt sich ableiten, dass diese Zugangsbeschränkungen das Risiko von Erwerbsarmut erzeugen können.

Insbesondere Drittstaatsangehörige sind von Einkommensarmut bedroht, da für sie der Bezug von Sozialhilfe aufenthaltsrechtliche Konsequenzen zur Folge haben kann. Daher ist dem Phänomen des Nichtbezugs von Sozialhilfe besondere Aufmerksamkeit zu schenken (Büro BASS, 2022, S. 1). Die bereits erwähnte Studie zum Sozialhilfebezug von Migrant:innen aus Drittstaaten, die vom SEM in Auftrag gegeben wurde, thematisierte nicht den Nichtbezug von Sozialhilfe. Im Gegensatz dazu hat eine Publikation der ZHAW in einer Vorstudie den Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung untersucht. Dabei wurde angenommen, dass Personen mit prekärem Aufenthaltsstatus häufig aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen auf den Sozialhilfebezug verzichten (Meier, Mey & Strohmeier Navarro Smith, 2021, S. 31).

In einer Studie der Universität Bern von Oliver Hümbelin (2016, S. 18) wird der Anteil der Nichtbezüger:innen im Kanton Bern für das Jahr 2012 auf 26.3% geschätzt. Eine neuere Untersuchung im Kanton Bern zeigt, dass gemäss dem Armutsmonitoring der Caritas Schweiz in Zusammenarbeit mit der Berner Fachhochschule 36.8% der Personen, die nach Steuerdaten des Kantons Bern im Jahr 2015 Anspruch auf Sozialhilfe gehabt hätten, diesen nicht geltend gemacht haben (Fluder et al., 2020, S. 94). Die Studie zeigt, dass die Quote nach soziodemografischen Gruppen und Merkmalen variiert, wobei die höchste Nichtbezugsquote bei verheirateten Personen ohne Kinder zu finden ist (Fluder et al., 2020, S. 96). Darüber hinaus ist die Quote bei Personen in Mehrpersonenhaushalten (ohne Alleinerziehende) auffallend niedrig. Deutliche Unterschiede zeigen sich auch nach dem Erwerbsstatus. So liegt

die Quote bei Nichterwerbstätigen deutlich unter dem Durchschnitt (Fluder et al., 2020, S. 97). Hingegen ist die Quote bei (Teil-)Selbständigen und Working Poor sehr hoch, was mit den restriktiven Bedingungen für den Bezug von Sozialhilfeleistungen erklärt werden kann (Fluder et al., 2020, S. 98). In den beschriebenen Schätzungen werden nur Personen mit einer Niederlassungsbewilligung berücksichtigt. Andere Personen, deren Aufenthaltsstatus durch den Bezug von Sozialhilfe gefährdet sein könnte, gehören nicht zur Grundgesamtheit. Die Autoren beschreiben in ihrem Fazit, dass oft auf Sozialhilfe verzichtet wird, solange noch ein minimaler finanzieller Spielraum vorhanden ist bzw. Haushalte erst dann Sozialhilfe beziehen, wenn ihre finanzielle Situation schon gefährdet ist (Fluder et al., 2020, S. 100). In der Folge verschulden sich die Betroffenen häufig, um ihren Lebensunterhalt zu finanzieren (Fluder et al., 2020, S. 102). Nebstdem weisen die Autor:innen auf gravierende Folgen des Nichtbezugs von Sozialhilfeleistungen hin. So besteht die Gefahr, dass Kinder, die in solchen Haushalten leben, nicht optimal betreut werden (Fluder et al., 2020, S. 102). Eine weitere Folge ist die Vererbung von Armut. Die beschriebenen Gründe beeinträchtigen die Armutsbekämpfung in der Schweiz (Fluder et al., 2020, S. 102). Zudem leidet auch die Wirksamkeit der bestehenden Instrumente zur Armutsbekämpfung unter dem Phänomen der Nichtinanspruchnahme (Fluder et al. 2020, S. 102).

Aus den Ausführungen geht hervor, dass insbesondere bei Migrant:innen aus Drittstaaten eine hohe Dunkelziffer bezüglich des Nichtbezugs von Sozialhilfe besteht. Deshalb sollte der Frage nachgegangen werden, inwiefern ein Zusammenhang zwischen der Verdichtung gesetzlicher Bestimmungen in der Migrations- und Sozialpolitik und der Anzahl der Nichtbezüger:innen besteht. Dies genauer zu untersuchen, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Mit der Untersuchung der Schnittstelle zwischen den verschiedenen Praktiken und der Befragung von Betroffenen liefert die Dissertation jedoch einen ersten qualitativen Ansatz.

3.3 «Fördern und Fordern» als institutionelles Integrationsverständnis

Die vorherigen Beschreibungen haben gezeigt, dass normative und strukturelle Rahmenbedingungen den Zugriff auf gesellschaftliche Ressourcen und die Partizipation am gesellschaftlichen Leben beeinflussen. Eine «gelungene Integration» in der Schweiz gilt gemäss Ausländer- und Integrationsgesetz als Voraussetzung für Existenzsicherungs- und Aufenthaltsrechte. Aus diesem Grund wird im Folgenden das Integrationsverständnis der Sozialhilfe und des Ausländer- und Integrationsgesetzes untersucht und auf inkludierende und exkludierende Mechanismen eingegangen.

3.3.1 Sozialhilfe: Eingliederung als Aufgabe und Ziel

Wie im vorhergehenden Kapitel erwähnt, umfasst die schweizerische Sozialhilfe wirtschaftliche und persönliche Hilfe. So zielen nicht-finanzielle Leistungen wie Beratung oder Integrationsprogramme auf die berufliche und soziale Integration von Sozialhilfebeziehenden ab. Finanzielle Leistungen hingegen dienen der Existenzsicherung (Müller de Menezes, 2012, S. 39). Die sogenannte persönliche Hilfe respektive Betreuung wurde erst in den 1960er Jahren im Rahmen der Fürsorgegesetze etabliert. Sie verfolgte zu dieser Zeit das Ziel der Erziehung von Armutsbetroffenen im Sinne eines paternalistischen Verständnisses (Müller de Menezes, 2012, S. 46). Erst in den 1990er Jahren fand mit der Einführung der Sozialhilfegesetze eine Umstrukturierung hin zu einem partnerschaftlichen Verständnis von Sozialhilfe statt, wobei die persönliche Hilfe an Relevanz zunahm (Müller de Menezes, 2012, S. 46).

Unter persönlicher Hilfe ist ein sehr weites, prinzipiell unbegrenztes Spektrum möglicher Leistungen zu verstehen, das vom einfachen Gespräch bis zur aufwendigen Dauerberatung und Vermittlung verschiedenster Dienstleistungen reicht (Wolffers, 1993, S. 123). Mit persönlicher Hilfe ist mehr gemeint als die Sicherung der physischen Existenz bedürftiger Menschen (Amstutz, 2005, S. 28). Materielle (wirtschaftliche) und persönliche Hilfe ergänzen sich heute im Recht, sind in der aktuellen Sozialarbeit vielfach miteinander verknüpft und nicht mehr zu trennen (Wolffers, 1993, S. 121).

Die berufliche und soziale Integration wird heutzutage durch finanzielle Anreize mittels Integrationszulagen zwischen 100 und 300 Franken pro Person und Monat inklusive persönlicher Beratung gefördert bzw. gefordert (SKOS, 2021, C.6.7). Sozialhilfeempfänger:innen stehen unter einer Mitwirkungspflicht. So gilt: «Wer Sozialhilfe beantragt und erhält, ist zur Mitwirkung verpflichtet» (SKOS, 2021, A.4.1). Falls angemessene Integrationsmassnahmen verweigert oder eine schriftlich vereinbarte Massnahme ohne Erlaubnis beendet oder nicht angetreten wird, kann dies Bestraft werden (SKOS, 2021, F.2).

In Anlehnung an die SKOS-Richtlinien wird deutlich, dass sie sich an der Idee einer Leistungsgesellschaft orientieren. Dahinter steht wohl der Grundgedanke, dass auch soziale Integration vor allem durch Arbeit, Anerkennung von Leistung und wirtschaftliche Unabhängigkeit erreicht wird. Die beschriebenen Richtlinien respektive Massnahmen zielen somit primär auf die Sozialhilfebeziehenden und deren wirtschaftliche Selbständigkeit ab. Gemäss Ueli Mäder (2008, S. 108) ist dieser Grundgedanke dem gesellschaftlichen Auftrag der Sozialhilfe geschuldet, welche die Reintegration von Menschen in Armutslagen anstrebt. Demnach bedeutet Integration in diesem professionellen Kontext in erster Linie die Ablösung von der institutionellen Unterstützung (Mäder, 2008, S. 108). Zugleich zeigen die öffentlichen

und politischen Debatten über den angeblichen «Sozialhilfemissbrauch» und die «Kostenexplosion» in der Sozialhilfe, dass der gesellschaftliche Druck auf den Auftrag der Sozialen Arbeit in der Sozialhilfe enorm zunimmt. So werden Sozialhilfeleistungen im öffentlichen Kontext primär als materielle Versorgungsleistungen verstanden (Kutzner, Mäder, Knöpfel, Heinzmann & Pakoci, 2009, S. 164). Entsprechend werden unter wachsendem Legitimationsdruck die Kontrollmassnahmen im Bereich der Sozialhilfe verstärkt. Demgegenüber nehmen die Fallzahlen und auch die Komplexität der Fälle zu (Gurny & Tecklenburg, 2016, S. 22). Unter diesen Umständen ist es schwierig, den individuellen Bedürfnissen der Sozialhilfebeziehenden gerecht zu werden. So wird letztlich nur die Anpassungsbereitschaft der Sozialhilfebeziehenden gefördert (Kutzner et al., 2009, S. 56). Dies spiegelt sich auch in den Integrationszulagen wider, bei denen nicht die Aktivität, sondern die Bereitschaft zur Übernahme von Eigenverantwortung honoriert wird (Kutzner et al., 2009, S. 56).

Sozialarbeiter:innen in der öffentlichen Sozialhilfe sind in ihrer täglichen Arbeit oft dem Spannungsfeld zwischen «einschliessen und ausschliessen», «anerkennen und kontrollieren», «integrieren und segregieren», «belohnen und sanktionieren», «Freiräume schaffen und gleichzeitig definieren», «fördern und fordern» gegenübergestellt (Roth, 2008, S. 9). Ansprüche auf Sozialhilfeleistungen müssen vor dem Hintergrund des eigenen Professionsverständnisses, der Grund- und Menschenrechte sowie institutioneller und gesetzlicher Vorschriften geklärt und bewertet werden. Dabei werden die grundlegenden Ziele der Sozialhilfe wie Existenzsicherung, soziale Integration und das Menschenrecht auf ein menschenwürdiges Leben oft vernachlässigt (Beuchat, 2019, S. 181).

AvenirSocial, der Berufsverband der Sozialen Arbeit, lehnt Strafen als Legitimations- und Durchsetzungsinstrument der Politik ab. Der Verband stellt fest, dass solche Regelungen das Vertrauensverhältnis zu den Sozialarbeiter:innen erschweren und das Machtgefälle vergrössern (Beuchat, 2019, S. 186). In diesem Kontext sollte die Soziale Arbeit die Klient:innen zu Veränderungen motivieren und befähigen und nicht noch mehr Druck auf sie ausüben. AvenirSocial fordert das Recht auf soziale und berufliche Integration und setzt sich für notwendige und nachhaltige Integrationsmassnahmen ein (Beuchat, 2019, S. 186). Integrationsmassnahmen mit Kürzungsdrohungen sind grundsätzlich abzulehnen. Sie sollten auf Freiwilligkeit beruhen (Beuchat, 2019, S. 186). Diese kritischen Überlegungen werden für die vorliegende Arbeit als relevant erachtet. Allerdings drückt sich AvenirSocial selbst etwas widersprüchlich aus, denn im Abschnitt zu den Handlungsmaximen für die Arbeit mit Klient:innen beschreiben sie, dass Professionelle der Sozialen Arbeit ihre Klient:innen nicht nur in der Inanspruchnahme ihrer Rechte bestärken, sondern gleichzeitig auch ihre Verpflichtungen «einfordern» sollen (AvenirSocial, 2010, S. 13).

In Anlehnung an Kutzner et al. (2009, S. 57) lässt sich festhalten: Die Sozialhilfe wirkt sowohl integrierend als auch ausgrenzend. Indem jede Bürgerin und jeder Bürger, der oder die sich in einer materiellen Notlage befindet, Anspruch auf Hilfe durch die Gemeinschaft hat, ist die Sozialhilfe allein durch ihre Existenz integrierend. Exkludierend ist sie dann, wenn die Betroffenen durch die Anweisung von Massnahmen nicht mehr als vollwertige Bürger:innen wahrgenommen werden (Kutzner et al., 2009, S. 57). Im nächsten Unterkapitel werden weitere Auswirkungen von Ausschlussbestimmungen, wie z.B. das Zusammenspiel von Lebensunterhaltssicherung oder Integrations- und Aufenthaltsregelungen im Ausländergesetz diskutiert.

3.3.2 Das Ausländer- und Integrationsgesetz: Pflicht zur Integration

Das Integrationsverständnis der Sozialhilfe fokussiert auf die wirtschaftliche und soziale Selbständigkeit, während der Integrationsbegriff des AIG stärker auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt ausgerichtet ist. In Art. 4 AIG wird Integration bzw. das Integrationsziel als «friedliches Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung in gegenseitiger Achtung und Toleranz» definiert. Weiter wird dargelegt, dass rechtmässig anwesende Migrant:innen, die langfristig in der Schweiz bleiben, «am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft» partizipieren sollen (Art. 4 AIG). Die Behörden orientieren sich bei der Prüfung der Integration und beim Entscheid über die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung an den oben genannten Kriterien.

Kritisch betrachtet zeigen die Formulierungen, dass von der beschriebenen Gegenseitigkeit im Integrationsprozess nicht viel vorhanden ist. Durch die Definition von Integrationskriterien schafft sich das AIG ein Instrument, dem sich Migrant:innen anpassen müssen. Zudem wird ein Anreizsystem etabliert, das einerseits individuelle Integrationserfolge durch aufenthaltsrechtliche Besserstellung honoriert und andererseits unzureichende Integration ausländerrechtlich bestraft. Somit ist auch die Eigenverantwortung von Migrant:innen gefordert. Der Staat beschränkt sich auf die Gewährleistung von Unterstützungsangeboten wie Sprachkursen oder Arbeitsintegrationsprogrammen. Ausserdem tritt der Faktor Aufnahmebereitschaft der einheimischen Bevölkerung in den Hintergrund (Bachmann, 2014, S. 86). Die bestehende Differenzierung im AIG zwischen Personen mit Schweizer Pass, EU/EFTA-Bürger:innen und Drittstaatsangehörigen deutet darauf hin, dass die letztgenannte Personengruppe einen besonderen Integrationsbedarf aufweist. Wie in Kapitel 2.1.1 beschrieben, sind EU/EFTA-Bürger:innen nicht direkt betroffen, da ihre Aufenthaltsbewilligungen nicht an die Integrationskriterien des AIG gebunden sind. Anders verhält es sich bei Drittstaatsangehörigen, deren Aufenthaltsrecht an die Bedingung einer erfolgreichen Integration geknüpft ist (Hodel, 2016, S. 70). Demgegenüber wird bei der

Kategorie der Drittstaatsangehörigen zwischen Hoch- und Niedrigqualifizierten unterschieden, wobei beispielsweise ausgebildete Personen aus dem englischsprachigen Raum je nach Abkommen, Niederlassungsvereinbarung oder Niederlassungsvertrag von der Integrationspflicht befreit sind. In der Schweiz werden demnach weniger gut qualifizierte Migrant:innen aus Drittstaaten zur Zielgruppe der Integrationspolitik (Bachmann, 2014, S. 78-79).

3.4 Zwischenfazit

Zum Abschluss des theoretischen Teils und als Überleitung zur Forschungsarbeit wird an dieser Stelle ein kurzes Zwischenfazit gezogen.

Die Ausführungen in Kapitel 3 zeigen, dass die Aktivierungspolitik die Grundlage für das Leitmotiv «Fördern und Fordern» schafft und die Soziale Arbeit beeinflusst. Dies zeigt sich z.B. in der Einschränkung der sozialarbeiterischen Tätigkeit in der Sozialhilfe, was zu sozialer Ausgrenzung führt (Opielka, 2003, S. 545). Sozialhilfebeziehende erhalten finanzielle Unterstützung, die an Bedingungen geknüpft ist. Die Einhaltung der Bedingungen wird durch Sozialarbeiter:innen kontrolliert, wobei Empfänger:innen bei unzuverlässigem Verhalten sanktioniert werden müssen. Darüber hinaus dominieren arbeitsmarktpolitische Interessen die Sozialpolitik, in der die Funktion der Sozialen Arbeit als Bindeglied zur Arbeitsgesellschaft darin besteht, Menschen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Die Anforderungen sowohl der öffentlichen Sozialhilfe als auch des AIG mit all ihren Zielen und Massnahmen machen deutlich, dass beide Ausrichtungen der Aktivierungslogik folgen. Dies zeigt sich in der primären Zielsetzung der Beschäftigungsfähigkeit und Erwerbstätigkeit. Sowohl die SKOS-Richtlinien als auch das AIG projizieren den Grundgedanken des «Förderns und Forderns», wobei unterstützungsbedürftige Personen und die Unwilligen zu integrieren sind. Das AIG geht sogar noch weiter, in dem es sich auf erwerbslose Migrant:innen fokussiert. Generell unterscheiden sich die Zielsetzungen und ideologischen Positionen nur geringfügig. Die im AIG beschriebenen Regelungen zur Existenzsicherung, Integration und Aufenthaltsregelung widersprechen jedoch den Aufgaben und Zielen der Sozialhilfe und dem Menschenbild der Sozialen Arbeit. Migrant:innen müssen mit ausländerrechtlichen Restriktionen rechnen, wenn sie in Not geraten. Dies ist bei Schweizer:innen nicht der Fall. Umgekehrt werden Migrant:innen aus Drittstaaten spezifische Integrationsdefizite zugeschrieben. Aus den theoretischen Überlegungen hat sich folgende Ableitung ergeben.

Die rechtliche Kopplung von Existenzsicherung und Aufenthaltsregelung führt zu einer Verlagerung von Problemlagen innerhalb des sozialstaatlichen Sicherungssystems. Mit dem revidierten Ausländergesetz wurde ein Instrument der Integrationskontrolle und der damit verbundenen Ausgrenzungsmechanismen der Migrationsbevölkerung geschaffen, von dem vor allem Drittstaatsangehörige betroffen sind.

Sanktionen gegen diese Personengruppe werden vom Staat geschaffen, was auf ungleiche Rechte innerhalb der Schweiz hinweist. Die Gesetzgebung führt zudem dazu, dass die Sozialarbeitenden in den öffentlichen Sozialdiensten mit widersprüchlichen Anforderungen und Interessen konfrontiert sind. So können sie ihren Auftrag der sozialen Integration nur teilweise erfüllen. Migrant:innen ohne Arbeit oder Flüchtlingseigenschaft sind einem enormen Druck ausgesetzt, da ihre berufliche Integration an erster Stelle steht. Es wird vermutet, dass die Belastung durch die erhöhte Arbeitssuche krank machen kann und die Angst vor Statusverlust dazu führt, dass auch prekäre Arbeitsverhältnisse angenommen werden und die Situation insgesamt armutsfördernd ist. Die vorangegangenen Kapitel haben einen vertieften theoretischen Einblick in den rechtlichen Zusammenhang von Integration, Existenzsicherung und Aufenthaltsregelung gegeben. Gleichzeitig wurde deutlich, dass die Herausforderungen, die die genannten Entwicklungen für Drittstaatsangehörige mit sich bringen und was dies für die sozialarbeiterische Praxis bedeutet, in der Fachöffentlichkeit noch wenig erforscht sind. So gibt es beispielsweise kaum Berichte darüber, welche Emotionen die rechtlichen Rahmenbedingungen bei den Betroffenen auslösen.

Um die beschriebene These zu überprüfen, knüpft das folgende Kapitel an dieser Stelle an und soll damit einen Input zum Fachdiskurs liefern. Es geht darum, herauszufinden, welche Auswirkungen sozialhilfebeziehende Drittstaatsangehörige aufgrund des AIG erfahren und wie sie damit umgehen. Im Fokus der Interviews stehen dabei Fragen wie, welche Wege führen aus der sozialen Unsicherheit oder wie wirkt sich Armut auf Kinder und ihre Zukunftsaussichten aus.

4. Methodisches Vorgehen

Nach dem theoretischen Überblick widmet sich dieses Kapitel dem methodischen Vorgehen. Wie bereits erwähnt, wurde die Bedeutung der rechtlichen Dimension von Existenzsicherung, Integration und Aufenthaltsregelung auf Migrant:innen aus Drittstaaten sowie auf die sozialarbeiterische Praxis in der Schweiz bislang nur wenig empirisch erforscht. Für wenig erforschte Wirklichkeitsbereiche ist ein qualitativer Zugang hilfreich, da die Gegenstände in ihrem alltäglichen Kontext sowie in ihrer Komplexität und Ganzheitlichkeit untersucht werden können (Flick, von Kardoff & Steinke, 2005, S. 22-24). Darüber hinaus zielt qualitative Sozialforschung nach Bergmann (2011, S. 17) darauf ab, die Eigenart, Vielschichtigkeit, Widersprüchlichkeit und Dynamik sozialer Phänomene zu erschliessen und eine verborgene Wirklichkeit sichtbar zu machen. In den folgenden Unterkapiteln wird daher zunächst die Wahl der Erhebungs- und Auswertungsmethode begründet. Dabei wird das leitfadengestützte, problemzentrierte Interview nach Witzel (2000) vorgestellt. Im nächsten Abschnitt wird die Entwicklung des Leitfadens sowie der Feldzugang beschrieben. Ebenfalls wird die Auswahl der Interviewpartner:innen aufgezeigt. Es folgt die Erläuterung der Datenerhebung und -auswertung. Abschliessend soll eine kurze Reflexion des methodischen Vorgehens dazu dienen, den Gütekriterien qualitativer Forschung, vor allem der prozeduralen Reliabilität und der kommunikativen Validität, gerecht zu werden (Flick, 2010, S. 490-492).

4.1 Problemzentrierte Interviews

Da in der vorliegenden Arbeit die Perspektive der sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen im Mittelpunkt steht, sollen die subjektiven Sichtweisen und Erfahrungen der Interviewpartner:innen erfasst werden. Gemäss Reinders (2012, S. 84) ist hierfür insbesondere die qualitative Forschung geeignet, weshalb drei problemzentrierte Interviews mit dem Fokus durchgeführt wurden, die individuelle Sichtweise abzubilden sowie die Thematik der zunehmenden Zukunftssorgen von sozialhilfebeziehenden Migrant:innen zu erforschen. Angesichts der beschriebenen Zielsetzung erwies sich die problemzentrierte Interviewmethode nach Witzel (1982; 2000) als geeignet, da sie es ermöglicht, das Wissen über gesetzliche und sozialpolitische Probleme aus der Perspektive der Interviewpartner:innen zu erfassen (Witzel & Reiter, 2021, S. 2). Das problemzentrierte Interview ermöglicht zudem die Verknüpfung von bereits vorhandenem Wissen mit subjektiven Alltagsperspektiven, was zu einer Erweiterung des Problembewusstseins führen und potenziell neue Handlungsvorschläge für die Soziale Arbeit hervorbringen kann (Witzel & Reiter, 2021, S. 2).

4.1.1 Leitfadententwicklung

Laut Reinders (2012, S. 101) gehört das problemzentrierte Interview zur Kategorie der Leitfadeninterviews. Der Leitfaden fungiert als Rahmen für das Gespräch, ermöglicht jedoch gleichzeitig, auf die Anliegen der Interviewpartner:innen einzugehen (Reinders, 2012, S. 136). Das problemzentrierte Interview zeichnet sich einerseits durch die Anwendung theoretischer Grundlagen bei der Erstellung des Leitfadens und andererseits durch eine offene Gesprächsführung aus (Witzel, 2000, Kap. 2). Für die vorliegende Arbeit zeigt sich dieses Vorgehen als sehr geeignet, da durch die Einleitungsfrage *«Sie beziehen Sozialhilfe und kommen ursprünglich aus einem Drittstaat. Können Sie uns erzählen, wann Sie zum ersten Mal mit dem AIG-Gesetz konfrontiert wurden bzw. einen Brief vom Migrationsamt erhalten haben und wie es Ihnen dabei ergangen ist?»* und den anschließenden ad-hoc-Fragen subjektive Perspektiven und Auffassungen erfasst werden konnten. Der Interviewleitfaden wurde auf Basis der Erkenntnisse aus den theoretischen Grundlagen entwickelt. Dementsprechend lag der inhaltliche Schwerpunkt auf den individuellen Erfahrungen mit der Umsetzung des AIG und den im Alltag spürbaren Auswirkungen für die Betroffenen. Der Leitfaden diente in allen Interviews als Strukturierungs- und Orientierungshilfe. Neben einer erzählgenerierenden Einstiegsfrage wurden im Rahmen der Interviews offene Fragen formuliert, um verschiedene thematische Blickwinkel des Untersuchungsgegenstandes anzusprechen. Zum Abschluss jedes Interviews wurde auch nach individuellen Unterstützungswünschen an die Soziale Arbeit in Bezug auf das Thema dieser Arbeit erfragt. Den Interviewpartner:innen wurde zudem die Option geboten, Fragen an die interviewende Person zu stellen.

4.1.2 Feldzugang und Auswahl der Interviewpartner:innen

Der Feldzugang erfolgte über die Beratungsstelle Infodona der Stadt Zürich. Diese ist auf migrationsspezifische und transkulturelle Themen spezialisiert. Sie bietet Information und Beratung für Migrant:innen, die der hiesigen Sprache nicht mächtig sind und/oder die schweizerischen Strukturen, Funktionsweisen und Gesetze in verschiedenen Bereichen nicht kennen (Sozialdepartement der Stadt Zürich, 2023, Abschn. Unser Angebot). Da die Autorin dieser Arbeit selbst als Beraterin in der Infodona tätig ist, war der Zugang zum Feld gegeben. Zu Beginn wurde das gesamte Beratungsteam per E-Mail über die vorliegende Masterarbeit sowie die Problem- und Fragestellung informiert und angefragt, ob sie Klient:innen aus der Zielgruppe dieser Arbeit beraten würden. Die Autorin dieser Arbeit entschied sich bewusst dafür, nicht eine ihrer Klient:innen zu befragen, um die wissenschaftliche Neutralität zu wahren. Auf diese Weise meldeten sich sechs Beraterinnen bei der Autorin. Zwei Fälle wurden direkt ausgeschlossen, da sie nicht zur untersuchten Zielgruppe gehörten.

Die Auswahl der untersuchten Fälle für diese Masterarbeit wurde auf Basis der Forschungsfrage, der theoretischen Überlegungen, des aktuellen Forschungsstandes sowie methodischer Überlegungen im Zusammenhang mit den problemzentrierten Interviews getroffen. So konnten schliesslich drei geeignete Interviewpartner:innen gewonnen werden. Wie bereits im vorangegangenen Kapitel erwähnt, leben alle Interviewpartner:innen im Kanton Zürich, genauer gesagt in der Stadt Zürich. Es handelt sich um Personen aus Drittstaaten, die eine Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung besitzen, Sozialhilfe beziehen oder bezogen haben und aufgrund dessen vom Migrationsamt kontaktiert wurden.

Im Folgenden werden die Interviewpartner:innen in der Reihenfolge vorgestellt und nummeriert, in der die Interviews geführt wurden. Um die Anonymität der Interviewpartner:innen zu wahren, werden nur die für die vorliegende Arbeit relevanten Auswahlkriterien genannt und auf weitere Angaben zu den Personen verzichtet.

Das erste Interview (I1) wurde mit einem Mann aus Ghana geführt, der im Besitz einer Niederlassungsbewilligung ist. Herr X. ist 60 Jahre alt und lebt von der Sozialhilfe. Er wurde erstmals vor einem Jahr vom Migrationsamt kontaktiert und verwart. Zum Interview brachte Herr X. einen Stapel Bewerbungsunterlagen mit. Damit wollte er seine Bewerbungsbemühungen aufzeigen. Jedes Mal erhielt er gemäss eigenen Aussagen Absagen wegen seines hohen Alters und seiner fehlenden Ausbildung. Die Bewerbungen schrieb er mithilfe seiner 23-jährigen Tochter.

Das zweite Interview (I2) wurde mit einer aus Pakistan stammenden Frau mit Aufenthaltsbewilligung geführt. Sie ist 38 Jahre alt, verheiratet, Mutter von vier Kleinkindern und musste sich im März 2022 von der Sozialhilfe ablösen, da der ganzen Familie der Verlust der Aufenthaltsbewilligung drohte. Seit sie in der Schweiz ist, wurde sie vom Migrationsamt immer wieder aufgefordert, einer Arbeit nachzugehen und Deutsch zu lernen. Im Jahr 2020 wurde sie zum ersten Mal vom Migrationsamt kontaktiert und in Bezug auf das AIG-Gesetz verwart. Da sich die Familie wie erwähnt von der Sozialhilfe lösen konnte, wurden die Bewilligungen im Frühjahr 2022 verlängert. Sie leben jedoch mit einem knappen Budget und gemäss ihrer Schilderung in Armut.

Das dritte Interview (I3) wurde mit einem Mann aus Eritrea geführt, der über eine Aufenthaltsbewilligung verfügt. Der Mann ist 38 Jahre alt und wird zurzeit von der Sozialhilfe unterstützt. Er wurde erstmals im Sommer 2022 vom Migrationsamt kontaktiert und verwart. Eine zweite Sozialhilfeanfrage folgte im Herbst 2022 und eine dritte im Januar 2023. Er leidet an gesundheitlichen Problemen und ist deswegen in ärztlicher Behandlung. Seine Krankheit beeinträchtigt seine Arbeitssuche und seine Ärzte halten ihn für krankheitsbedingt arbeitsunfähig.

Ziel der Forschungsarbeit ist es nicht, Repräsentativität für die Grundgesamtheit der sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen in der Schweiz zu erreichen, sondern im begrenzten Rahmen der Masterarbeit die subjektiven Wahrnehmungen der einzelnen Befragten zu analysieren, um deren soziale Wirklichkeit zu rekonstruieren. Die Anzahl der Interviews reicht nicht aus, um allgemeingültige Aussagen über die Grundgesamtheit machen zu können, jedoch werden in der Auswertung auf Basis der subjektiven Sichtweisen theoretische Aspekte gewonnen, die an der Grundgesamtheit überprüft werden können.

4.1.3 Datenerhebung

Die drei Interviews fanden im Februar 2023 in den Räumlichkeiten der Beratungsstelle Infodona statt, dauerten jeweils 50 bis 60 Minuten und wurden auf Hochdeutsch geführt. Sie wurden mit Erlaubnis der Befragten aufgezeichnet, nachfolgend transkribiert und anonymisiert. Drei Monate später wurden die digitalen Aufnahmen gelöscht. Das Forschungsvorhaben und das Thema der Untersuchung wurden zu Beginn der Interviews auf der Grundlage der vorangegangenen Korrespondenz und des telefonischen Austauschs nochmals erläutert. Das Vorgehen und die verschiedenen Elemente der Einverständniserklärung wurden besprochen. Dabei wurde - ebenso wie bei der Garantie der Anonymität - betont, dass die subjektiven Wahrnehmungen und Meinungen der Befragten wertschätzend und aufrichtig zur Kenntnis genommen und für die Erarbeitung künftiger Handlungsansätze der Sozialen Arbeit genutzt werden. Nach Witzel und Reiter (2021, S. 3) zielt das problemzentrierte Interview darauf ab, «Forschungssubjekte in einem Arbeitsbündnis als temporäre Co-Forscher:innen ernst zu nehmen und sie einzuladen, an der Aushandlung von Deutungen im Rahmen der Interviewbegegnung teilzunehmen». Dies wurde auch in den durchgeführten Interviews so gehandhabt.

Nachdem in diesem Unterkapitel die Datenerhebung erläutert wurde, wird im folgenden Kapitel die Auswertungsmethode vorgestellt. Zur Auswertung der Interviews wird die qualitative Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2018) herangezogen und im Folgenden erläutert.

4.1.4 Datenauswertung

Die Aufarbeitung und Analyse der Interviews wurde nach dem Verfahren der inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2018, S. 100) durchgeführt. Nach der Transkription und einer ersten Durchsicht des Textes wurde analog zum Vorgehen von Kuckartz (2018, S. 59) eine kurze Zusammenfassung der inhaltlichen Merkmale der Interviews formuliert. Dies lenkte den analytischen Blick auf die Heterogenität der einzelnen Fälle und ermöglichte die Bildung erster Kategorien sowie die Formulierung übergreifender Hypothesen (Kuckartz, 2018, S. 62). Die Kategorienbildung erfolgte primär induktiv. Induktives Vorgehen beschreibt in diesem Zusammenhang die Bildung von Codes aus dem Datenmaterial, die

wichtige Aussagen zu einem bestimmten Oberthema enthalten. Da drei Interviews keine Grundlage für generalisierende Vergleiche bieten, wurde bei der Kategorienbildung pragmatisch vorgegangen. Es wurden sowohl Hauptkategorien als auch Subkategorien gebildet. Das Kategoriensystem wurde nach jeder Interviewbearbeitung überarbeitet und systematisiert (Kuckartz, 2018, S. 93). Die kodierten Aussagen der drei Interviews wurden schliesslich fünf Kategorien zugeordnet, die sich zu siebzehn Themenbereichen zusammenfassen lassen. Diese werden in Kapitel 5 der Arbeit dargestellt und mit Zitaten aus den Interviews illustriert.

4.2 Reflexion der Interviewerhebung

Sowohl Döring und Bortz (2016, S. 107-108) als auch Flick (2014, S. 422) teilen die Ansicht, dass qualitative Forschung verbindliche Gütekriterien benötigt. Flick (2014, S. 422) beschreibt allgemeine Anforderungen an die qualitative Forschung im Hinblick auf die bisher fehlende allgemeine Verständigung über Kriterien oder Standards. Er fordert, dass die Methodenwahl begründet, die Vorgehensweisen erläutert und die Ziele und Qualitätsansprüche dargestellt werden. Durch eine möglichst transparente Darstellung des Vorgehens wird ein qualitatives Vorgehen intersubjektiv nachvollziehbar und überprüfbar (Flick, 2014, S. 422).

Die Durchführung der Interviews wurde auf Basis der Erkenntnisse aus den theoretischen Vorüberlegungen und dem Forschungsstand geplant und abgeleitet. Gedankenfolgen und Begründungen zum methodischen Vorgehen, vor allem zum Feldzugang und zur Auswahl der Interviewpartner:innen, zum problemzentrierten Interview sowie zur Datenerhebung und -auswertung sind in diesem Kapitel aufgeführt. Ziel der Interviewdurchführung war es, den sozialhilfebeziehenden Migrant:innen die Möglichkeit zu geben, sich zum AIG-Gesetz zu äussern und ihre Einschätzungen und Perspektiven dazu in den Mittelpunkt zu stellen. Die Vertiefung der Fragestellung mittels dreier problemzentrierter Interviews erwies sich als geeignetes Vorgehen, da dadurch sowohl prägende Auswirkungen auf die Betroffenen beleuchtet als auch neue Aspekte für Handlungsansätze thematisiert werden konnten. Als hilfreich erwies sich der Feldzugang über die Beratungsstelle Infodona. Damit konnten unterschiedliche, interessante Interviewteilnehmer:innen gewonnen werden. Die Durchführung der Interviews war organisatorisch realisierbar. Den Termin- und Durchführungswünschen der Interviewpartner:innen wurde in vollem Umfang entsprochen. Nach der Durchführung des ersten Interviews blieb genügend Zeit, um erste Hypothesen zu formulieren und diese in den folgenden Interviews zu berücksichtigen. Die Antworten und Erzählungen der Befragten waren in ihrer Aussagekraft, Emotionalität und in ihrem Umfang sehr differenziert. Gerade deshalb war der Leitfaden einerseits zur Strukturierung hilfreich und trug andererseits dazu bei, in der Rolle der Interviewerin zu bleiben und keine Lösungs- und Handlungsvorschläge zu machen. Die Befragten wurden nach dem Interview nochmals darauf

hingewiesen, dass die in den Interviews gemachten Aussagen vertraulich behandelt werden und die Anonymität gewährleistet ist. Die durchgeführten Interviews wurden von der Verfasserin dieser Masterarbeit vollständig transkribiert und inhaltsanalytisch ausgewertet. Da es sich bei der Anzahl der Interviews um eine kleine Stichprobe handelt, erfolgte die Codierung manuell. Die intensive Auseinandersetzung mit dem Thema der Arbeit im Vorfeld inklusive einer umfangreichen Literaturrecherche war nach der Datenerhebung sehr hilfreich, um die neu gewonnenen Aspekte aus dem Material als induktive Kategorien zu erfassen. Die Transkripte stehen den Gutachter:innen bei Bedarf für die Gewährleistung der intersubjektiven Nachvollziehbarkeit zur Verfügung. Eine Übersicht der Codes findet sich in Kapitel 5.1.

Im Hinblick auf die Aussagekraft der Ergebnisse sind dem gewählten methodischen Vorgehen gewisse Grenzen gesetzt. Obwohl die Interviews keine Verallgemeinerungen zulassen, wurde jedoch das Ziel einer vertieften und exemplarischen Darstellung der Situation von sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen, die bereits mit dem AIG in Berührung gekommen sind, erreicht. Die gewonnenen Erkenntnisse verstehen sich als Illustration der Situation der Betroffenen sowie als Ausgangspunkt für weitere Forschung und Handlungsansätze für die Soziale Arbeit.

5. Forschungsergebnisse

In diesem Kapitel werden die Untersuchungsergebnisse vorgestellt. In den Interviews wurde einerseits deutlich, dass die Befragten in verschiedener Weise von den gesetzlichen Regelungen und Verschärfungen im AIG und deren Auswirkungen betroffen sind, andererseits wurden aber auch ähnliche Sichtweisen und Erfahrungen genannt. Die Aussagen aus den Interviews werden im Folgenden entlang der entwickelten Haupt- wie auch Subkategorien verdichtet und zusammengefasst wiedergegeben. Zuletzt endet die Ergebnisdarstellung mit einem kurzen Resümee der wichtigsten empirischen Erkenntnisse.

5.1 Darstellung der Ergebnisse entlang der Kategorien

Bevor die Zitate aus den Interviews entlang der thematischen Hauptkategorien präsentiert werden, gibt die folgende *Tabelle 1* einen Überblick über das Kategoriensystem. In der Darstellung sind auch die Subkategorien ersichtlich, die im Zuge der Auswertung weiter ausdifferenziert wurden.

Tabelle 1. Übersicht Kategoriensystem

Hauptkategorie	Subkategorien	Kapitel
1. Wahrnehmung der Umsetzung des AIG	<ul style="list-style-type: none">- Migrationsamt: Anfrage Sozialhilfebezug- Informationsaustausch- Handlungs- und Ermessensspielraum	5.1.1
2. Integration als Messinstrument der Migrationspolitik	<ul style="list-style-type: none">- Vorrang der beruflichen Integration- Mangelnde Integrationsförderung- Steuerung der Migration	5.1.2
3. Auswirkungen und Umgang	<ul style="list-style-type: none">- Prekäre Lebensumstände- Gesundheitliche Probleme- Belastung von Beziehungen- Verzicht auf Sozialhilfeleistungen- Perspektivlosigkeit	5.1.3
4. Anforderung respektive Wünsche an die Soziale Arbeit	<ul style="list-style-type: none">- Widersprüche- Mangel an persönlicher Hilfe- Sozialarbeiterisches Dilemma	5.1.4
5. Handlungsbedarf und Lösungswege	<ul style="list-style-type: none">- Sozialpolitik- Beteiligte Fachorganisationen- Profession und Fachkräfte der Sozialen Arbeit	5.1.5

Quelle: Eigene Darstellung

Die folgenden Unterkapitel wurden aus den Hauptkategorien in *Tabelle 1* abgeleitet. Die Subkategorien wurden mit Überschriften versehen. Zur Veranschaulichung der Auswirkungen und der Sichtweisen der Befragten werden ergänzend zu den Beschreibungen der Subkategorien einzelne Aussagen bzw. Originalzitate aus den Interviews präsentiert.

5.1.1 Wahrnehmung der Umsetzung des AIG

Diese Kategorie erfasst persönliche Erkenntnisse und Erfahrungen, welche die Interviewpartner:innen bei der Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen des AIG erlebt haben. Beschrieben werden unter anderem Abläufe, Verfahren und Entscheidungen im Rahmen des Sozialhilfebezugs. Die Aussagen beziehen sich auf den Kanton Zürich, da alle drei Interviewpartner:innen in der Stadt Zürich wohnhaft sind.

Migrationsamt: Anfrage Sozialhilfebezug

Durch die Gespräche mit den Interviewpartner:innen wurde ersichtlich, dass der Widerruf von Aufenthaltsbewilligungen aufgrund von Sozialhilfebezug nicht undenkbar ist. Der zweiten Interviewpartnerin wurde die definitive Rückstufung angedroht, wenn sie und ihre Familie nicht sofort aus der Sozialhilfe aussteigen würden. Da die Rückstufung auch ihre in der Schweiz geborenen Kinder betroffen hätte, entschied sie sich für den Ausstieg aus der Sozialhilfe und nahm ein Leben in Armut in Kauf. Der erste Interviewpartner berichtete von einer möglichen Rückstufung seiner C-Bewilligung in eine B-Bewilligung, was wie von Spescha et al. (2020, S. 333-334) beschrieben, mit einem Wegfall des Schutzes des gesicherten Aufenthalts nach 15 Jahren in der Schweiz zur Folge hätte.

Der dritte Interviewpartner hat vor kurzem seinen Flüchtlingsstatus und damit auch den Schutz vor dem revidierten AIG verloren. Da er Sozialhilfe bezieht und einen unsicheren Status (B-Ausweis) hat, erhält auch er immer wieder Verwarnungen vom Migrationsamt Zürich.

Auf die Frage, wann die Interviewpartner:innen zum ersten Mal mit dem AIG-Gesetz konfrontiert wurden respektive ein Schreiben vom Migrationsamt erhalten haben und wie sie damit umgegangen sind, wurden folgende Aussagen gemacht:

«Dieses Jahr habe ich einen Brief bekommen. Letztes Jahr habe ich innerhalb von zwei oder drei Monaten die gleichen Briefe mit den gleichen Fragen bekommen. Deshalb hatte ich viel Stress und viele Probleme mit dem Migrationsamt.» (I2)

Dieser Interviewpartner brachte mehrere Schreiben des Migrationsamtes zum Interview mit. Teilweise wurden dieselben Fragen mehrmals wiederholt. Gemäss den Vorlagen sind bis zur Rückstufung bzw. zum Widerruf drei Anfragen vorgesehen (Ecoplan, 2018, S. 17), in der Praxis mussten die Befragten jedoch mehrmals hintereinander Anfragen und Nachfragen beantworten. Dies könnte einerseits mit einer unzureichenden Stellungnahme aufgrund

mangelnder Sprachkenntnisse zusammenhängen. Andererseits spielt auch der Ermessensspielraum, welcher das Gesetz den Kantonen bei der Ausübung ihrer Zulassungspolitik einräumt eine Rolle.

Es scheint jedoch, dass Personen, die sich zu helfen lassen wissen, bessere Chancen haben, auf Migrationsanfragen zu reagieren.

«Wenn wir so einen Brief bekommen, überlegen wir sofort, was zu tun ist und wie wir weiter vorgehen. In den letzten Jahren waren wir immer bei Frau B. zur Beratung. Sie hat uns bei den Stellungnahmen geholfen.» (I1)

Auch die zweite Interviewpartnerin ergänzt, dass sie schon immer Schwierigkeiten mit dem Migrationsamt hatte. Bereits vor der Gesetzesrevision habe sie Jahr für Jahr unzählige Fragen beantworten müssen, um ihre Aufenthaltsbewilligung verlängert zu bekommen. Durch eine Freundin habe sie von einer Beratungsstelle erfahren. Mit der Revision des AIG seien die Sanktionen verschärft worden, und was sie früher nur als Drohung erlebt habe, sei mit der neuen Gesetzgebung für sie greifbar geworden.

Informationsaustausch

Die Sozialdienste der Städte und Gemeinden, welche die wirtschaftliche Sozialhilfe operativ durchführen, unterstehen laut Art. 97 AIG einer Meldepflicht gegenüber den kantonalen Migrationsbehörden. Wie in Kapitel 3 beschrieben, werden im Kanton Zürich Unterstützungsleistungen weitergeleitet, die den Betrag von 25'000 Franken (B-Bewilligung) bzw. 40'000 Franken (C-Bewilligung) übersteigen. Bei der Ermittlung der Unterstützungshöhe werden alle Ausgaben und Einnahmen seit Beginn der Unterstützung miteinbezogen. Sobald diese Voraussetzungen erfüllt sind, wird der Bezug von Sozialhilfe unaufgefordert und quartalsweise von den Sozialdiensten gemeldet (Ecoplan, 2018, S. 13).

Personen, die ihre Aufenthaltsbewilligung jährlich erneuern müssen, werden kurz vorher vom Migrationsamt aufgefordert, zu ihrer persönlichen Lage und zu den Ursachen des Sozialhilfebezugs Stellung zu beziehen. Zwei Interviewpartner:innen erhielten dazu im Herbst 2022 einen Fragenkatalog, da die Verlängerung ihrer Ausweise bevorstand.

«2019 hatten wir wieder Probleme mit dem Migrationsamt. Es ist eigentlich jedes Jahr dasselbe. Uns werden unzählige Fragen gestellt: Wie viel verdienen Sie? Schicken Sie uns Ihre Gehaltsabrechnungen und Kontoauszüge. Wo gehen Ihre Kinder in den Kindergarten? Wie viele Tage gehen Ihre Kinder in den Kindergarten? Haben Sie versucht Arbeit zu finden? Schicken Sie uns Nachweise. Das sind immer zwischen 20 und 30 Fragen. Sehr persönliche Fragen. Und wir müssen alles von A bis Z beantworten. Jahr für Jahr. Das ist wirklich sehr belastend!» (I2)

Mehrfach wird die Angst vor ständigen Anfragen genannt, ausserdem werden vor allem die Anzahl der Fragen und das Eindringen in die Privatsphäre kritisiert.

«Ich bekomme immer wieder die gleichen Fragen und die gleiche Aufforderung zu arbeiten. Sogar im Januar 2023 habe ich wieder einen Brief bekommen. Und es sind immer so viele Fragen. Meistens sind es 30 Fragen, die ich beantworten muss. Sie wollen alles wissen, über die Kinder, über meine Ex-Frau, über mein Herkunftsland. Einfach alles. Allein die Anzahl der Fragen stresst einen unheimlich. Sie fragen viel Persönliches.» (I3)

In dieser Aussage kommt die Befürchtung zum Ausdruck, dass das Migrationsamt nicht nur nach den erhaltenen Unterstützungsleistungen oder den gewünschten Bedürfnissen fragt, sondern mit Fragen nach dem «Herkunftsland» bereits die Umstände einer möglichen Abschiebung abwägt.

Auf die Frage, ob den Interviewpartner:innen das revidierte AIG-Gesetz und dessen Integrationskriterien jemals erklärt wurde, kamen folgende Aussagen.

«Unsere Sozialberaterin hat uns nicht gesagt, dass wir Probleme mit dem Migrationsamt bekommen. Sie hat nur gesagt, dass ich versuchen soll, eine Arbeit zu finden und von der Sozialhilfe wegzukommen.» (I1)

«Wir haben einfach einen Brief auf Deutsch bekommen, in dem das Gesetz mit Artikeln erklärt wurde. Darin waren auch Drohungen enthalten, dass bei Nichterfüllung der Integrationskriterien der Status zurückgestuft oder entzogen wird. Es folgten keine weiteren Erklärungen. Uns wurde nur immer wieder gesagt, dass wir von der Sozialhilfe wegkommen und eine Arbeit finden sollen. Ich habe das Gefühl, dass es immer nur um Arbeit geht. Wir haben seit 2018 nur teilweise Unterstützung bekommen, aber da wir zu wenig hatten, brauchten wir Hilfe und auch deswegen wurden wir immer wieder vom Migrationsamt befragt.» (I2)

Alle drei Befragten gaben an, kaum oder gar nicht über das revidierte AIG informiert worden zu sein. Der dritte Befragte gab sogar an, dass er den Ernst seiner Lage erst nach dem ersten Brief des Migrationsamtes verstanden habe. Zudem wurde bei keinem der Befragten ein/eine Dolmetscher:in beigezogen, um die Integrationskriterien zu erläutern. Gemäss ihren Aussagen wurde vor allem die Dringlichkeit der Arbeitssuche betont. Ihre Erfahrungen deuten auf eine mangelnde Aufklärungsarbeit seitens der Sozialdienste respektive ihrer zuständigen Sozialarbeitenden hin.

Handlungs- und Ermessensspielraum

Die theoretischen Ausführungen im vorangehenden Teil der Arbeit haben gezeigt, dass der Handlungs- und Ermessensspielraum der Kantone bei der Anwendung des AIG in Bezug auf das Verfahren und die Beurteilung der Integration bzw. der Verhältnismässigkeitsprüfung unterschiedlich gehandhabt wird. Von problematischen Differenzen in der Praxis sprachen auch die Interviewpartner:innen. So weist der dritte Interviewpartner darauf hin, dass er Personen mit dem gleichen Hintergrund kenne, die in einem anderen Kanton wohnen und weniger Konsequenzen wegen des Sozialhilfebezugs zu spüren bekämen.

Die Interviewpartner:innen empfinden die Umsetzung der ausländerrechtlichen Konsequenzen im Kanton Zürich als sehr streng. So ist beispielsweise der zweite Interviewpartner schwer krank und in ärztlicher Behandlung. Laut dem AIG ist bei der Beurteilung der Integrationskriterien die persönliche Situation des Betroffenen zu berücksichtigen, was im Falle dieses Interviewpartners den Einbezug der gesundheitlichen Situation bedeuten würde. Zudem wird die Sozialhilfe nach dem Finalprinzip gewährt, d.h. unabhängig von der Ursache der Bedürftigkeit. Dennoch werden nach seinen Erzählungen, die Grundprinzipien bei der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben durch das Migrationsamt kaum beachtet.

Der vorhandene Handlungsspielraum führt auch dazu, dass die Betroffenen Schutz vor ausländerrechtlichen Konsequenzen suchen, indem sie sich z.B. von der Sozialhilfe lösen oder einen IV-Antrag stellen, um besser gestellt zu sein. Die ständigen Forderungen des Migrationsamtes nach Erwerbstätigkeit und wirtschaftlicher Unabhängigkeit lassen die Interviewpartner:innen an der Anwendung der Grundprinzipien bezüglich der Integrationskriterien zweifeln.

5.1.2 Integration als Messinstrument der Migrationspolitik

Die unterschiedlichen gesellschaftlichen, politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen sowie die zum Teil widersprüchlichen Integrationsanforderungen wurden in den Interviews immer wieder thematisiert. Sie bilden die Grundlage für die folgenden Haupt- und Unterkategorien.

Vorrang der beruflichen Integration

Wie in Kapitel 2.1.1 beschrieben, hält das AIG vier Kriterien zur Begutachtung der Integration von Migrant:innen fest. Nach den Erfahrungen der Befragten wird jedoch vor allem das Kriterium «wirtschaftliche Teilhabe» vom Migrationsamt geprüft und bewertet. Auch aus den Schreiben des Migrationsamtes, die die Befragten zu den Interviews mitbrachten, geht hervor,

dass in erster Linie die berufliche Integration beurteilt wird. Auffällig ist auch, dass in allen Interviews immer wieder dieses Kriterium thematisiert wurde. Andere Integrationskriterien wie soziale oder kulturelle Integration scheinen dabei unterzugehen. Beim ersten Interviewpartner war interessant zu beobachten, dass er einen enormen Willen hat, eine Anstellung zu finden. Er wiederholte mehrmals, dass er einer Arbeit nachgehen wolle. Zuletzt äusserte er, er wolle nur arbeiten und keine Probleme mit dem Migrationsamt haben. Letztendlich werden Migrant:innen «in Ruhe gelassen», wenn sie sich von der Sozialhilfe ablösen konnten und sich selbständig finanzieren. Dies ist bei der Familie der zweiten Interviewpartnerin der Fall.

Wie in Kapitel 3.3.1 erwähnt, versteht die SOKS unter sozialer Integration das Kennenlernen der schweizerischen Gepflogenheiten oder das Wissen über das schweizerische Bildungssystem. Inwiefern diese Punkte messbar sind, erscheint fraglich. Aus den Erfahrungen der Interviewpartner:innen und den Eindrücken während den Interviews steht die berufliche Integration an erster Stelle. Die Themen Bildung und die Vertiefung der Deutschkenntnisse sind in den Interviews nicht so stark in den Vordergrund gerückt. Dies könnte einerseits mit den Lebensumständen der Interviewpartner:innen zusammenhängen, aber auch mit den Integrationserwartungen der Migrationsbehörden.

Mangelnde Integrationsförderung

Alle Interviewpartner:innen empfinden die gesellschaftliche Integrationsförderung als unabdingbar. Häufig würden in der Integrationsdebatte die Herausforderungen vergessen, welche die freiwillige und unfreiwillige Migration mit sich bringe. In allen drei Gesprächen wurde geäußert, dass sozialhilfebeziehende Migrant:innen in einer Gesellschaft wie der Schweiz arbeiten und finanziell unabhängig sein möchten. Zum einen wird hier in der Schweiz durch die bestehende Gesetzgebung ein grosser Druck auf sie ausgeübt, zum anderen erleben die Interviewpartner:innen die Arbeitsfähigkeit als wichtigen Punkt, um in der Schweizer Gesellschaft akzeptiert zu werden.

«Wir haben so viel Druck von allen Seiten, vom Migrationsamt, von der Sozialhilfe, von überall. Deshalb wollten wir nur weg von der Sozialhilfe und finanziell unabhängig sein. Ohne Aufenthaltsrecht sind wir hier in der Schweiz nichts wert.» (I2)

Laut der zweiten Interviewpartnerin sind auch strukturelle Gründe dafür verantwortlich, dass einige Sozialhilfebeziehende nicht über genügend Ressourcen verfügen. Sie wirft die Frage auf, ob das Migrationsamt diese Realitäten möglicherweise ignoriert oder nicht ausreichend berücksichtigt.

«Ich arbeite jetzt 30 Prozent und mein Mann fast 100 Prozent und die ganze Organisation mit den Kindern ist wirklich schwierig. Ich habe viele schlaflose Nächte, weil wir so viele Probleme haben und das Ganze nicht optimal regeln können.»

Das Migrationsamt hat uns in jedem Brief gefragt, ob wir Verwandte hier in der Schweiz haben. Wir haben immer geantwortet, dass wir hier in der Schweiz niemanden haben. Das muss man doch berücksichtigen und verstehen, dass es nicht einfach ist, wenn man kleine Kinder hat, ein geringes Einkommen und deshalb noch Unterstützung braucht.» (I2)

Darüber hinaus wird die Notwendigkeit betont, die verschiedenen Faktoren zu berücksichtigen, die die Integrationsbemühungen beeinflussen. Dazu gehören laut der Interviewpartnerin das Vorhandensein sozialer Netzwerke, der Zugang zu Bildung und Arbeitsmöglichkeiten sowie finanzielle Ressourcen. Wenn Integration als wechselseitiger Prozess verstanden wird, müssen demnach Bedingungen und Angebote geschaffen werden, die allen Menschen gesellschaftliche Teilhabe und Partizipation ermöglichen. Nach Ansicht der Befragten wird jedoch eher auf eine eigenverantwortliche Integration gesetzt und Integrationsleistungen werden zunehmend individualisiert. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob das öffentliche Interesse wirklich auf die Integration von Migrant:innen gerichtet ist oder ob andere Interessen prioritär sind.

Steuerung der Migration

Die Interviewpartner:innen, welche alle schon zwischen zehn und 30 Jahren in der Schweiz leben, sehen in den Verschärfungen des AIG ein weiteres Druckmittel gegen Migrant:innen. Gemäss ihren Erfahrungen hat das Migrationsamt bereits vor der Verschärfung der gesetzlichen Bestimmungen die Integrationskriterien bei der Beurteilung der Verlängerung ihrer Bewilligung geprüft. Seit der Revision des AIG seien die Anforderungen des Migrationsamtes jedoch viel strenger und weniger einfühlend geworden, so die zweite Interviewpartnerin.

«Ich bin jetzt seit 12 Jahren in der Schweiz und habe mich so gut wie möglich integriert, aber leider darf man sich keine Fehler erlauben.» (I3)

In den Interviews wurde die Frustration über die strenge Migrationspolitik spürbar. Es wurden auch rassistische Erlebnisse thematisiert, woraus die zweite Interviewpartnerin schliesst, dass die Angst vor Überfremdung bei einigen Schweizer:innen sehr tief sitzt. Dies wirft die Frage auf, ob diese Problematik im politischen Diskurs weiterhin eine wesentliche Bedeutung hat. Zudem setzt der Bund mit den Massnahmen in der Migrationspolitik ein klares Zeichen, dass finanziell abhängige Migrant:innen selbst nach einem Aufenthalt von über 15 Jahren in der Schweiz sanktioniert werden können. In den Interviews wurde das Unbehagen der Befragten gegenüber der Schweizer Migrationspolitik deutlich. So wurde mehrmals erwähnt, dass Migrant:innen nur so lange geduldet werden, wie die Schweiz von ihnen profitieren kann.

Die Interviewpartner:innen erleben die Gesetzesänderungen im AIG als Zeichen einer strikteren Migrationspolitik, die versucht, möglichst wenigen Migrant:innen einen dauerhaften Verbleib zu gewähren.

«Vor 13 Jahren war ich in Afrika und habe viel Gutes über die Schweiz und ihre Politik gehört. Das war auch der Grund, warum ich hierher kommen wollte. Leider habe ich es hier anders erlebt.» (13)

5.1.3 Auswirkungen und Umgang

Die Kategorie «Auswirkungen und Umgang» sammelt Aussagen und Erlebnisse zu den Konsequenzen der gesetzlichen Regelungen und Verschärfungen im AIG, welche die Interviewpartner:innen und ihr Umfeld erleben. Die Ergebnisse der Subkategorien beziehen sich insbesondere auf armutsgefährdete Personen aus Drittstaaten mit ungesichertem Aufenthaltsstatus, da diese Personengruppe die Interviewpartner:innen bzw. die Zielgruppe dieser Arbeit darstellt.

Prekäre Lebensumstände

Aus den drei Interviews geht hervor, dass die Befragten nahe oder bereits unter der Armutsgrenze leben. Eine Interviewpartnerin und ihre Familie beziehen beispielsweise keine Sozialhilfe, da sie versuchen, sich «irgendwie durchzuschlagen», um keine ausländerrechtlichen Konsequenzen zu erleiden. Im späteren Unterkapitel «Verzicht auf Sozialhilfeleistungen» wird speziell auf den Nichtbezug von Sozialhilfeleistungen eingegangen. Für alle drei Interviewpartner:innen ist klar, dass allein der Aspekt des Bezuges von Sozialhilfe ein Hinweis auf eine schwierige Lebenssituation ist.

«Wir fahren nie in den Urlaub. Die Kinder gehen nirgendwo hin. Auch als wir in der Sozialhilfe waren, hatten wir nie genug Geld. Leider können die Kinder auch nicht die Sportarten machen, die sie wollen, weil es zu teuer ist und viel kostet. Es gibt auch keine Hilfe für Erwerbstätige mit niedrigem Einkommen, die gerade durch das Migrationsamt unter Druck stehen. Meine Kinder sehen auch oft fern, weil sie zu Hause sind und an keinen Aktivitäten teilnehmen können. Das macht mir Angst, weil wir sie manchmal alleine lassen müssen, wenn wir arbeiten.» (12)

Diese Aussage stammt von einer Mutter (12), die sich um die Zukunft ihrer Kinder sorgt. Sie kritisiert die fehlenden Hilfsangebote für Working Poor, die aus Angst vor dem Migrationsamt keine Sozialhilfe beziehen. Im Laufe des Gesprächs erzählt sie auch, dass sie beim Essen enorm sparen müssen. Sie lebt mit ihrer sechsköpfigen Familie in einer 3-Zimmer-Wohnung auf engstem Raum. Aus Angst, den Aufenthaltstitel zu verlieren, bezieht sie keine Sozialhilfe

mehr. Auch ein Interviewpartner I3, der zwar Sozialhilfe bezieht, aber mit einem knappen Budget auskommen muss, spürt die Auswirkungen auf sein Leben und das seiner Kinder.

«Ich kann nichts mit meinen Kindern unternehmen. Ich war seit 10 Jahren nicht mehr auf Urlaub und meine Kinder können auch nicht ohne mich oder meine finanzielle Unterstützung in die Ferien fahren. Ich merke, dass das Budget knapp ist und versuche einfach meine Kinder auf andere Art und Weise glücklich zu machen, indem wir zum Beispiel draussen in der Natur spielen.» (I3)

In die Ferien zu gehen, ist bei keinem der Interviewpartner:innen ein Thema. Sie versuchen ihre Kinder anderweitig zu beschäftigen, z.B. mit Outdoor-Aktivitäten. Das knappe Budget schliesst somit die Kinder von armutsbetroffenen Drittstaatsangehörigen von der gesellschaftlichen Teilhabe aus.

Eine weitere Dimension der Prekarität, die von den Befragten erlebt wird, ist die «permanente Angst». Der Versuch, dieser Angst zu entkommen, ist mit Stress verbunden und führt zu einer weiteren Verschärfung der Prekarität. Ein Interviewpartner spricht aus eigener Erfahrung:

«Ich hoffe einfach, dass ich endlich eine Arbeit finde und von der Sozialhilfe wegkomme. Ich habe immer Probleme mit der Sozialhilfe. Ich möchte nicht viel mit dem Migrationsamt diskutieren. Ich hoffe einfach, dass ich eine Arbeit finde und von diesem Problem wegkomme. Ich möchte diesen Stress nicht mehr haben.» (I3)

All diese Belastungen der Betroffenen wirken sich sowohl auf die psychische als auch auf die physische Gesundheit aus. Auf die gesundheitlichen Folgen wird im folgenden Abschnitt näher eingegangen.

Gesundheitliche Probleme

Wie bereits oben erwähnt, ist das Auftreten oder die Verschlimmerung von gesundheitlichen Problemen aufgrund der prekären finanziellen Situation und der ständigen Angst vor Statusverlust weit verbreitet. Auffallend ist, dass diese Dimension von allen Befragten genannt wurde und teilweise ähnliche Symptome wie z.B. Schlafstörungen, Stress, Angstzustände beschrieben wurden. Gesundheitliche Probleme können einerseits, wie im Fall des dritten Interviewpartners, überhaupt erst zum Sozialhilfebezug führen (z.B. durch den krankheitsbedingten Wegfall des Erwerbseinkommens). Zum anderen können sie Folge, Verschärfung oder Kumulation der prekären finanziellen Situation sein.

Auf die Frage, ob die aktuelle Situation der Befragten gesundheitliche Auswirkungen hat, haben alle drei zustimmend Beispiele genannt:

«Ich musste eine Zeit lang zum Psychologen und wurde mit Depressionen diagnostiziert. Ich weine sehr oft und leide unter ständigen Angstzuständen wegen des

enormen Drucks. (...) Vor allem mache ich mir Sorgen, was passieren könnte, wenn ich meine Arbeit verliere. Mein Mann versucht mich immer zu trösten, aber seit 2011 bis jetzt habe ich einen grossen Druck wegen des Migrationsamtes. Ich habe auch mehr Angst um die Zukunft meiner Kinder.» (I2)

Auch bei dieser Dimension ist eine klare Trennung von Ursache und Wirkung oft nicht möglich. Klar ist, dass sich psychische Belastungen negativ auf die Gesundheitssituation auswirken.

«Durch die vielen Probleme mit dem Migrationsamt habe ich Schlafstörungen und kann mich nicht 100% auf meine eigentliche Krankheit und deren Genesung konzentrieren. Diesen Monat war ich auch sehr oft krank. Mein Immunsystem ist stark geschwächt.» (I3)

In den Interviews wurde deutlich, dass die Verschärfung des AIG als auch die ausländerrechtlichen Konsequenzen im Mittelpunkt der Gedanken der Betroffenen stehen und gemäss ihren Aussagen einen Einfluss auf ihre Gesundheit haben. So wurden verschiedene Strategien genannt, welche die Betroffenen anwenden, um z.B. Kosten zu vermeiden, indem sie an der Ernährung sparen oder die Probleme vor den Kindern verheimlichen und versuchen, die Problematik alleine zu bewältigen.

«Ich behalte die Schwierigkeiten für mich und spreche nicht offen mit meiner Familie darüber. Ich schlucke es runter, damit sie meine Sorgen nicht spüren.» (I3)

Die Auswirkungen dieser Situation auf Dauer und die Folgen für die familiären als auch freundschaftlichen Beziehungen sind Gegenstand des nachfolgenden Kapitels.

Belastung von Beziehungen

Auch die Dimension «Belastung von Beziehungen» wurde bereits angesprochen und in den Interviews thematisiert. Nicht alle Migrant:innen sind gleich gut vernetzt und es wurde mehrmals der Begriff «Community» verwendet, der sich vor allem auf den verwandtschaftlichen, kulturellen oder ethnisch-nationalen Hintergrund von Migrant:innen bezieht. Ein Interviewpartner berichtete, dass seine 23-jährige Tochter sehr belastet sei, da sie ihm ständig Bewerbungen schreibe, damit er eine Arbeit finde und aus der Sozialhilfe herauskomme. Sie habe ihm bereits über 100 Bewerbungen geschrieben und sei mittlerweile selbst frustriert, da er immer wieder Absagen erhalte.

«Meine 23-jährige Tochter arbeitet seit diesem Monat im Krankenhaus und hat verschiedene Schichten. Ich kann sie nicht immer bitten, für mich Bewerbungen zu schreiben. Aber wenn sie Zeit hat, hilft sie mir.» (I1)

Aus seinen Erzählungen geht hervor, dass seine Tochter trotz ihrer Vollzeitbeschäftigung als Krankenschwester sehr viele administrative Aufgaben für ihn übernimmt. Eine Belastung der

Beziehung wird deutlich, da sie bereits Frustrationen verspürt und der Vater sich laut Erzählung nicht mehr traut, seine Tochter um Hilfe zu bitten.

Neben diesen Folgen wurde in den Interviews auch auf eine zunehmende soziale Isolation hingewiesen. Alle drei Interviewpartner:innen kritisierten, dass ein knappes Einkommen, wie im oberen Teil deutlich wurde, Auswirkungen auf das Zusammenleben und auf die Kinder habe.

Verzicht auf Sozialhilfeleistungen

In Bezug auf den Nichtbezug von Sozialhilfe erhält die dargestellte Prekarität besondere Bedeutung. So bestätigen alle Interviewpartner:innen den Verzicht auf Sozialhilfe als bewusste Strategie von Personen mit unsicherem Aufenthaltsstatus. Dies betrifft zum Beispiel die zweite Interviewpartnerin und ihre Familie.

«Wir haben uns abgelöst, weil uns der Entzug der Aufenthaltserlaubnis drohte. Seit der Ablösung haben wir grosse finanzielle Probleme. Wenn die Kinder krank werden, kann ich nicht zu Hause bleiben und mich um sie kümmern. Obwohl ich weiss, dass ich kleine Kinder zu Hause habe, bleibt mir nichts anderes übrig, als zu arbeiten.» (I2)

Obwohl der freiwillige Verzicht auf Sozialhilfeleistungen bei Migrant:innen schon vor der Pandemie ausgeprägt war, wurde die Thematik, wie in der Einleitung erwähnt, insbesondere im Zuge der Corona-Krise sichtbarer.

Der erste Interviewpartner konnte sich in den letzten Jahren immer wieder von der Sozialhilfe lösen und in prekären Arbeitsverhältnissen für kurze Zeit einigermaßen zurechtkommen. Sein Ziel ist es heute noch, aus der Sozialhilfe herauszukommen, um ausländerrechtliche Konsequenzen zu vermeiden.

Alle drei Befragten betonen vor allem, dass die aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen eine zentrale Rolle spielen, weshalb viele auf den Bezug von Sozialhilfe verzichten. Aus diesem Grund versuchen einige dieser Personen mit Hilfe von Organisationen wie der Caritas oder der Beratungsstelle Infodona, ihre offenen Leistungen (z.B. Zahnarztrechnung) über Anträge an kommunale Fonds zu finanzieren.

Perspektivlosigkeit

Als weitere Folge der rechtlichen Kopplung von Sozialhilfebezug und Aufenthaltsregelung wurde in den Interviews die Perspektivlosigkeit aufgrund der rechtlichen Umstände thematisiert. Für die Befragten ist eine Rückkehr ins Herkunftsland so unvorstellbar, dass sie trotz extremer Einschränkungen ein Leben ohne Aufenthaltstitel in der Schweiz in Kauf nehmen würden.

«Es ist ein psychischer Druck. Ich will unseren Kindern nicht die Zukunft verbauen. Sie sind hier geboren, hier aufgewachsen. Sie haben nichts mit unserem Herkunftsland zu tun. Sie können nicht zurück. Sie haben hier ihre Freunde, ihre Schule, ihr Leben. Sie wollen nicht in unser Herkunftsland. Leider sind sie immer Ausländer, sie werden niemals als Schweizer:innen akzeptiert.» (I2)

5.1.4 Anforderung respektive Wünsche an die Soziale Arbeit

Da ein Sozialhilfebezug für Migrant:innen mit unsicherem Aufenthaltsstatus gravierende Folgen haben kann, wurde in den Interviews die gewünschte Unterstützung bzw. der Umgang mit dem AIG-Gesetz durch die Soziale Arbeit hinterfragt. In den bisherigen theoretischen Ausführungen wurden vor allem die Herausforderungen der Fachkräfte der Sozialen Arbeit, insbesondere der Sozialarbeiter:innen in den öffentlichen Sozialdiensten, herausgearbeitet. Diese Kategorie spiegelt die Sicht der Betroffenen wider.

Widersprüche

Aus den Interviews geht eine misstrauische Haltung gegenüber den öffentlichen Sozialdiensten hervor. Den Befragten ist unklar, was die Verschärfungen im AIG für die Begleitung und Betreuung auf Seiten ihrer zuständigen Sozialarbeiter:innen bedeuten. Als weiterer Grund für die Unsicherheit wird die Meldepflicht beim Migrationsamt genannt. Dieser Aspekt behindere die Vertrauensbildung zwischen den Parteien. Darüber hinaus sehen die Befragten Widersprüche zwischen den Bemühungen der Sozialdienste über die gesetzlichen Regelungen aufzuklären und den Anforderungen des Migrationsamtes.

«In der Sozialhilfe interessierten sie sich nur wenig für unsere Problematik. Ich musste mir immer wieder anhören, dass sie nichts dafür können und es nicht ihr Problem sei. Wir müssen selbst für eine ideale Lösung schauen.» (I2)

«Ich erhalte vor allem Hilfe von meinem Hausarzt. Mein Sozialberater hat kein Interesse, mir in dieser schwierigen Situation zu helfen oder mich aufzuklären. Ich habe das Gefühl, dass er mit dem Migrationsamt zusammenarbeitet und manchmal sogar gegen mich ist. Er antwortet weder mir noch meinem Hausarzt auf offene Fragen. Im Moment bekomme ich mehr Hilfe vom Hausarzt als vom Sozialberater.» (I3)

Zwei der drei Interviewpartner:innen haben sehr schlechte Erfahrungen mit ihrem/ihrer Sozialarbeiter:in der Sozialen Dienste gemacht. Darüber hinaus wurde aus Sicht der Interviewpartner:innen die mangelhafte Informationsvermittlung über die Verschärfung des AIG kritisiert. Es stellt sich die Frage, ob es sich dabei zufälligerweise um eher negative Beziehungen zwischen Sozialarbeiter:innen und Klient:innen handelt oder ob noch andere sozialhilfebeziehende Migrant:innen die gleichen Erfahrungen teilen. Die Aussagen in den

Interviews deuten jedoch Widersprüche zwischen dem Integrationsauftrag der Sozialhilfe, der eigentlich über die berufliche Integration hinausreicht, und der Handhabung und Einschätzung der Integrationsanforderungen durch das Migrationsamt an.

Mangel an persönlicher Hilfe

Die soziale Integration von Sozialhilfebeziehenden wird ebenso wie die wirtschaftliche Hilfe, als Aufgabe der öffentlichen Sozialdienste verstanden. Die persönliche Hilfe ist für die soziale Integration unabdingbar, worüber die Interviewpartner:innen sich einig sind. Persönliche Hilfe beinhaltet für sie professionelle Begleitung und Beratung, um Teil dieser Gesellschaft werden zu können. Der Mangel an persönlicher Hilfe wird in den Interviews immer wieder zum Ausdruck gebracht.

«Ich habe das Gefühl, dass die Betreuung zu kurz kommt.» (I3)

Darüber hinaus äusserte dieser Interviewpartner, dass in den Gesprächen mit seinem Sozialarbeiter vor allem die berufliche Integration im Vordergrund stehe und andere Themen zu kurz kämen.

Alle Interviewpartner:innen teilen die Ansicht, dass die persönliche Hilfe in den Beratungen oftmals zweitrangig ist. Dies könnte einerseits darauf zurückzuführen sein, dass die Sozialarbeitenden unter dem gesetzlichen Druck des AIG stehen und deshalb mehr Zeit für die wirtschaftliche Integration ihrer Klienten aufwenden. Zum anderen könnte dies mit der Zunahme der Fälle bei gleichbleibenden oder sinkenden personellen Ressourcen zusammenhängen.

Sozialarbeiterisches Dilemma

Die beschriebenen Entwicklungen und Rollenverhärtungen sowie Loyalitätskonflikte im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe deuten auf ein klassisches Dilemma hin. Im theoretischen Teil wurden die Ziele und der Integrationsauftrag der öffentlichen Sozialhilfe in Bezug auf die Sozialhilfebeziehenden klar herausgearbeitet, die nun in Kontrast zu den Rahmenbedingungen des AIG stehen. Die Sozialarbeiter:innen sollen eine Vertrauensperson der Sozialhilfebeziehenden sein, die Meldepflicht beim Migrationsamt verursacht hier jedoch Spannungen. In den Interviews zeigten die Befragten wenig positive Einstellungen gegenüber den Fachkräften der Sozialen Dienste. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob eine ethisch vertretbare sozialarbeiterische Arbeit unter den gegebenen Umständen überhaupt möglich ist.

5.1.5 Handlungsbedarf und Lösungswege

Die Interviewpartner:innen empfehlen auf verschiedenen Ebenen Massnahmen, um den vorhandenen Schwierigkeiten und Hürden entgegenzuwirken. Im Folgenden werden die Erkenntnisse der Interviews entlang der Handlungsebenen bzw. Subkategorien «Sozialpolitik», «Beteiligte Fachorganisationen» und «Profession und Fachkräfte der Sozialen Arbeit» beschrieben.

Sozialpolitik

Den dringendsten Bedarf für Massnahmen identifizieren die Interviewpartner:innen auf der sozialpolitischen Ebene. Sie schlagen vor, das bestehende Sicherungssystem zu verbessern, die Integrationsförderung zu verstärken und die Bildungschancen auszubauen.

Anpassung des aktuellen Sicherungssystems und Stärkung

Die Interviewpartner:innen zeigten eine kritische Haltung gegenüber den bestehenden sozialen Sicherungssystemen. Es wurde angesprochen, dass Personen bessergestellt sind, wenn sie z.B. Ergänzungsleistungen beziehen oder von der Asylfürsorge unterstützt werden. Die Interviewpartner:innen unterscheiden sich sowohl in ihren Familienkonstellationen als auch in ihren Altersgruppen und für alle drei ist das bestehende Sicherungssystem nicht optimal geregelt.

«Früher, als ich noch bei der Asylbetreuung war, habe ich viel Unterstützung von meiner Sozialarbeiterin bekommen. Jetzt werde ich von der Sozialhilfe unterstützt und merke, dass es dort anders ist.» (I3)

Die zweite Interviewpartnerin sprach das Fehlen von Kinderbetreuung im System an. Von Migrant:innen wird verlangt, dass sie arbeiten müssen, damit sie ihren Status nicht gefährden. Dass die Kinder während der Abwesenheit der Eltern betreut werden, sei für die Behörden nicht relevant, so die Interviewpartnerin. Sie wünscht sich günstigere Kinderbetreuungsmöglichkeiten.

«Von mir und meinem Mann wird erwartet, dass wir arbeiten. Da wir keine Ausbildung haben, bekommen wir ein zu geringes Einkommen. Und das, obwohl wir beide arbeiten. Die Kinderbetreuung ist nicht optimal, aber das interessiert sie nicht. Wenn es eine Abholhilfe gäbe, wäre das schon eine grosse Unterstützung. Die heutige Praxis verlangt, dass wir arbeiten, dann sollen sie uns unterstützen und an die Kinder denken.» (I2)

In den Interviews wurden auch gesundheitliche Probleme angesprochen, die vom Migrationsamt nicht berücksichtigt werden. So wurden die strengen IV-Entscheidung sowie die Schwierigkeit, mit der bestehenden Krankheitsgeschichte eine Stelle zu finden, thematisiert.

In der Praxis - so die Erfahrung des zweiten Interviewpartners - werde darauf keine Rücksicht genommen, was im schlimmsten Fall zum Verlust des Aufenthaltsrechts führen könne. Auch politische Forderungen in Bezug auf das AIG wurden genannt. So fordert der erste Interviewpartner, der seit 1988 in der Schweiz lebt und im Besitz einer Niederlassungsbewilligung ist, eine «Schutzfrist». Gemeint ist, dass nach einer gewissen Aufenthaltsdauer in der Schweiz keine Konsequenzen mehr für Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung erhoben werden können.

Ein weiterer Aspekt, der für Unbehagen sorgt, ist die unterschiedliche Handhabung in den Kantonen.

«Die aktuelle Politik verlangt von Migrant:innen, dass sie funktionsfähig sind. Ob jemand krank ist oder andere Probleme hat, spielt keine Rolle. Zudem gibt es migrationspolitische Spielräume, die von Kanton zu Kanton unterschiedlich genutzt werden. Auch das hat grosse Nachteile. Manchmal muss man Glück haben mit der Kantonzuteilung.» (I3)

Der dritte Interviewpartner fordert in diesem Zusammenhang eine schweizweit einheitliche Regelung, welche Leistungen bei der Ausgabenberechnung als Sozialhilfeleistungen zählen und den Migrationsbehörden mitgeteilt werden müssen. Weiter fordern die Interviewpartner:innen, dass die Migrationsbehörden bei der Beurteilung der Fälle die individuelle Situation der Personen berücksichtigen (z.B. Sozialhilfebezug wegen Krankheit). Nur so könne festgestellt werden, welche Personen von Armut betroffen sind und welche spezifischen sozialpolitischen Massnahmen ergriffen werden müssen.

Stärkung der Integrationsförderung und Bildung

«Die Chance, die wir nie hatten». (I2) Gefühle wie diese, vermittelten die Interviewpartner:innen während der Interviews. Sie brachten damit die Dringlichkeit der Integrationsförderung zum Ausdruck.

In Kapitel 2.1.2 wurde die Integrationsagenda mit ihren Zielen vorgestellt. Sie klingt sehr vielversprechend, weshalb in den Interviews nach der Umsetzung gefragt wurde. Hierzu wurden verschiedene Punkte genannt. So sprach der dritte Interviewpartner die Wichtigkeit von einheitlichen Zielen und Massnahmen an. Gleichzeitig wurden neben politischen Massnahmen auch integrationsfördernde Aspekte in der Freizeit durch Vereine und den Kontakt zu Einheimischen genannt.

Die Bildungsförderung wird als sehr relevant angesehen. Alle drei Interviewpartner:innen denken jedoch, dass die Voraussetzungen dafür nicht gegeben sind. Zum einen müssen sie befürchten, ihr Aufenthaltsrecht zu verlieren, wenn sie Sozialhilfe beziehen und dafür etwas

mehr Zeit in Bildung und den Erwerb von Sprachkenntnissen investieren, zum anderen spielen finanzielle Umstände eine Rolle, weshalb meist Arbeit vor Bildung gewählt wird.

Beteiligte Fachorganisationen

Hinzu kommt weiterer Handlungsbedarf auf der Ebene der für die Existenzsicherung (Sozialhilfe) und Aufenthaltsregelung (Migrationsamt) zuständigen Organisation. Denn hier sehen alle drei Interviewpartner:innen einen relevanten Handlungsbedarf, um widersprüchliche Anforderungen und Handhabungen, wie sie oben bereits thematisiert wurden, zu vermeiden. Im dritten Interview wird die Dringlichkeit einer klaren Positionierung gegen ausländerrechtliche Konsequenzen kommuniziert. Insbesondere dann, wenn diese zu Unrecht verhängt werden.

«Wenn das Schreiben vom Migrationsamt bezüglich 'Anfrage Sozialhilfebezug' kommt, wird bei mir bereits Stress ausgelöst, da es sich um 28-30 Fragen handelt. Umso wichtiger ist es, mit Argumenten zu antworten. Das Migrationsamt ist streng, deshalb braucht es eine gute Stellungnahme, um aus der problematischen Situation herauszukommen oder zumindest Zeit zu gewinnen. Es braucht Anwälte, die die Betroffenen unterstützen. Vor allem Menschen, die unverschuldet in die Sozialhilfe geraten sind. Es braucht die Sozialarbeit, die sich voll für uns einsetzt.» (13)

Die Befragten wünschen sich von den Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern eine wohlwollende Nutzung der vorhandenen Handlungs- und Ermessensspielräume.

Als zweiter Handlungsbedarf gegenüber den Fachverbänden und -organisationen wird die ungleiche Behandlung von Schweizer:innen und Migrant:innen empfunden. Während den Interviews fällt mehrmals die Aussage, dass sie niemals als Schweizer:innen anerkannt werden. Zudem wird die mangelnde Bekanntheit der ausländerrechtlichen Konsequenzen bei Sozialhilfebezug in der Öffentlichkeit viel zu wenig kommuniziert. So wissen laut der zweiten Interviewpartnerin viele Einheimische nicht, welche Probleme ein prekärer Status in der Schweiz mit sich bringen kann. Sie erlebte während der Corona-Pandemie eine rassistische Begegnung mit einer Nachbarin, die sie beschimpfte.

«(...) Zudem habe ich auch schon den Hass einer Nachbarin zu spüren bekommen. Sie war richtig wütend auf uns und hat uns beschimpft, weil wir Sozialhilfe beziehen. Ich glaube, dass das Thema in der Öffentlichkeit sehr negativ besetzt ist.» (12)

Daraus lässt sich ein dringender Handlungsbedarf für die Aufklärung der Öffentlichkeit und der einheimischen Bevölkerung ableiten.

Profession und Fachkräfte der Sozialen Arbeit

Da in den Interviews Wünsche und Anregungen an die Soziale Arbeit hinsichtlich der Problematik thematisiert wurden, stellt sich die Frage, welcher Handlungsbedarf sich aus der rechtlichen Kopplung von Aufenthaltsregelung und Existenzsicherung für die Praxis der Sozialen Arbeit ergibt.

Die Befragten betonten die Wichtigkeit einer aufklärenden Beratung und Begleitung durch die Sozialarbeitenden. Kritisiert wurde die mangelnde Aufklärung über das AIG, weshalb eine transparente Informationsweitergabe, bei Bedarf mit Übersetzung, gewünscht wird.

Die zweite Interviewpartnerin erhofft sich, wie bereits erwähnt, ein besseres Kinderbetreuungsangebot und Verständnis für die Thematik. Sie fordert die Sozialarbeit auf, sich stärker zu engagieren und aus ihrer passiven Rolle herauszukommen:

«Wenn die Sozialarbeit Angebote schaffen würde, die uns mit der Problematik helfen würden, wäre das hilfreich.» (I2)

Der Einsatz der Sozialarbeit bzw. der Sozialarbeiter:innen wird auch bei der Begleitung, z.B. bei der Arbeitsvermittlung und bei der klaren Positionierung gegenüber dem AIG, gefordert. Die Befragten äussern den Wunsch nach mehr Zeit für die persönliche Betreuung und deren Förderung. Sie fordern ein besseres Verständnis für die restriktive Migrationspolitik und erhoffen sich, dass die Soziale Arbeit die Auswirkungen, die sie durch die aktuelle Gesetzgebung erfahren, im Öffentlichen Diskurs verteidigt.

«Ich frage mich jedes Mal: Wer sind diese Leute, die die Gesetze machen? Ich möchte diese Leute einmal persönlich kennenlernen und den Menschen dahinter sehen. Bei der Festlegung dieser Gesetze werden alle Ausländer in einen Topf geworfen. Das sind harte Regeln, die nicht für alle gerecht sind.» (I2)

5.2 Zusammenfassung der relevantesten Ergebnisse

Die drei Interviews deuten darauf hin, dass Menschen ohne Schweizer Pass beziehungsweise Migrant:innen, die eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzen, gleich doppelt in ihrer Existenz gefährdet sind. Wenn sie nicht mehr selbst für ihren Lebensunterhalt aufkommen können und deshalb Sozialhilfe beanspruchen, müssen sie mit einer Herabstufung oder dem Entzug ihres Aufenthaltsrechts rechnen. Wer arm wird, muss also Sanktionen befürchten. Auch wenn ein Schicksalsschlag der Grund für die Arbeitsunfähigkeit ist oder das hohe Alter ein Hindernis bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz darstellt. Für diese Menschen gibt es keine Ausnahmen. Ausserdem kommen auch die Kinder von sozialhilfebeziehenden Migrant:innen, egal ob in der Schweiz geboren oder aufgewachsen, kaum unbeschadet davon.

Im ersten Gespräch wird die Aussage *«Ich möchte einfach nur arbeiten und keine Probleme mit dem Migrationsamt haben»* wiederholt. Es handelt sich um einen 60-jährigen Mann, der seit 35 Jahren in der Schweiz lebt und bis zu seiner Pensionierung Schwierigkeiten mit dem Migrationsamt vermeiden möchte. Er scheint mit den gesetzlichen Bestimmungen gut umgehen zu können. Seine Haltung gegenüber dem Migrationsamt ist etwas weniger kritisch. Enttäuschend findet er, dass Migrant:innen selbst nach über 30 Jahren Aufenthalt in der Schweiz ausländerrechtliche Konsequenzen spüren.

Bei der zweiten Interviewpartnerin war das Gespräch deutlich impulsiver. Es handelt sich um eine junge Mutter, die sich um das Wohl ihrer Familie und vor allem ihrer Kinder sorgt. Ihr Status (Ausweis B) ist sehr prekär und aufgrund des Bezugs von Sozialhilfe hatte sie nie die Möglichkeit, ihren Status in eine Niederlassungsbewilligung umzuwandeln.

Auch das dritte Interview mit einem schwerkranken Eritreer zeigte seine prekäre Lebenssituation und seine Kritik an den Gesetzesvorlagen. Seine Frustration war deutlich spürbar.

Insgesamt konnten aus der Datenauswertung relevante Erkenntnisse und Schlussfolgerungen gezogen werden. Diese werden im Folgenden dargestellt:

Die Auswertung der Interviews ergab Widersprüche zwischen den verschiedenen Rechtsbereichen, die zu Verschiebungen der Problemlagen innerhalb des sozialen Sicherungssystems führen. So äusserte der dritte Interviewpartner, dass er im asylrechtlichen Kontext, als er den Flüchtlingsstatus besass, eine grössere Aufenthaltssicherheit hatte als jetzt mit seiner Aufenthaltsbewilligung. Darüber hinaus können weitere Faktoren zu aufenthaltsrechtlichen Problemlagen führen. Beispielsweise verschulden sich viele armutsgefährdete Migrant:innen aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen. Dies führt zu weiteren Schwierigkeiten, da einerseits die Loslösung von der Sozialhilfe mit zunehmender Verschuldung schwieriger wird und andererseits die Gefahr von ausländerrechtlichen Massnahmen mit wachsender Verschuldung steigt.

Die Sanktionsmöglichkeiten im AIG führen für Migrant:innen mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus zu schwerwiegenden Folgen. Die Aufhebung der Schutzfrist von 15 Jahren steuert dazu bei, dass sozialhilfebeziehende Drittstaatsangehörige unter ständigem Druck leben, sich nicht zu verschulden. Migrant:innen sind in die Aufmerksamkeit der Migrationsbehörden geraten und müssen ihnen gegenüber Rechenschaft über die Summe oder des Zeitraums ihres Sozialhilfebezugs ablegen. Wie die Auswertung der Daten zeigt, sind die Briefe und Verwarnungen für die Betroffenen sehr belastend. Darüber hinaus hat sich die Annahme bestätigt, dass die rechtliche Kopplung der Existenzsicherung an die Aufenthaltsregelung sowohl sozialhilfebeziehende Migrant:innen trifft als auch dazu führt, dass

Personen auf Sozialhilfe verzichten, wie dies bei der zweiten Interviewpartnerin der Fall ist. Der Nichtbezug von Sozialhilfe stellt ein reales Problem dar, was die Interviewpartnerin mehrfach betont. Dieses Phänomen steht in direktem Zusammenhang mit den Integrationskriterien und den Sanktionsmöglichkeiten des AIG.

Die Sozialarbeiter:innen der öffentlichen Sozialdienste werden mit den prekären Lebenslagen ihrer Klient:innen konfrontiert. Dabei erleben die Interviewpartner:innen differenzierte Handhabungen bezüglich der Umsetzung der rechtlichen Vorschriften und ihrer Rolle im Verfahren. Gleichzeitig scheinen ihre Einfluss- und Unterstützungsmöglichkeiten im Rahmen der geltenden Gesetze begrenzt zu sein. In den Interviews wird auch die Position der Sozialarbeiter:innen in Frage gestellt, da sie aufgrund der Meldepflicht gegenüber dem Migrationsamt auskunftspflichtig sind und somit selbst eine Rolle im Prozess der Aufenthaltsregelung einnehmen. Zudem zeigen sich gemäss den Aussagen der Befragten auch Unterschiede im Verständnis bzw. in der Beurteilung von «Integration» auf Seiten des Migrationsamtes und der Sozialdienste. So wurde im Fall der ersten interviewten Person die Teilnahme an einem Beschäftigungs- und Ausbildungsprogramm, das von der Sozialhilfe lanciert wurde und zur Integration in den Arbeitsmarkt beitragen sollte, vom Migrationsamt abgelehnt. Diese Massnahme wurde vom Migrationsamt Zürich nicht als «Teilnahme am Wirtschaftsleben» anerkannt, im Gegenteil, die Kosten für die Integrationsmassnahmen wurden seinem Unterstützungsbudget angerechnet.

In Anbetracht der aufgedeckten Mängel äussern die Interviewpartner:innen einen dringenden Handlungsbedarf auf verschiedenen Ebenen. So wird der grösste Handlungsbedarf auf sozialpolitischer Ebene gesehen. Es wurden Massnahmen im Bereich des bestehenden Sicherungssystems, der Verstärkung der Integrationsförderung und der Ausbaumöglichkeiten im Bildungsbereich genannt. Die Interviewpartner:innen erachten es als notwendig, dass die Auswirkungen der ausländerrechtlichen Konsequenzen bei Sozialhilfebezug im öffentlichen Diskurs thematisiert werden, um einerseits politische Veränderungsprozesse anzuregen und andererseits die Einheimischen auf die Problematik aufmerksam zu machen. Denn wie bereits erwähnt, hat eine Interviewpartnerin Diskriminierungserfahrungen gemacht, die auf mangelndes Verständnis einer Schweizerin zurückzuführen sind. Schliesslich sollten Migrationsämter und Sozialdienste auf der Ebene der Leistungserbringung ihre Entscheidungsgrundlagen laufend anpassen. Im Zuge dessen soll in der Beratung von Sozialhilfe beziehenden Migrant:innen über die gesetzlichen Regelungen und ihre Konsequenzen nachvollziehbar informiert werden. Im Idealfall sollte eine Dolmetscherin oder ein Dolmetscher beigezogen werden.

6. Diskussion der Ergebnisse

In Kapitel 5 wurden die empirischen Ergebnisse aus den erhobenen Interviews dargestellt. Dabei zeigt die Untersuchung auf, dass die Kopplung von Sozial- und Migrationspolitik in der Schweiz einen unbestrittenen und bedeutsamen Einfluss auf sozialhilfebeziehende Drittstaatsangehörige hat. In der Diskussion werden die wichtigsten Ergebnisse im Hinblick auf die Beantwortung der Ausgangsfrage zusammengefasst und in einen Gesamtzusammenhang mit den theoretischen und empirischen Überlegungen gestellt. Im letzten Kapitel dieser Arbeit werden abschliessend weiterführende Interessens- als auch Fragestellungen formuliert.

6.1 Integrationsgedanke vs. Verstärkung von Ausgrenzungsmechanismen

Migrant:innen haben die gleichen Lebensbedürfnisse wie Schweizer:innen, sind aber stärker von Armutsrisiken und Prekarität betroffen, da sie häufiger armutsgefährdet und langzeitarbeitslos sind. In der Praxis werden diese Risiken nicht immer im gleichen Ausmass abgedeckt, weshalb der Zugang zu Sozialleistungen für Personen mit Migrationshintergrund eingeschränkt sein kann. Dies zeigt sich auch bei den Interviewpartner:innen. Eine der drei befragten Personen verzichtet bewusst auf Sozialhilfeleistungen und nimmt das Armutsrisiko in Kauf, da sie ausländerrechtliche Konsequenzen fürchtet. Auch Krenn (2013, S. 394) kommt in seiner Untersuchung zum Schluss, dass die Kopplung von Aufenthaltsstatus und Erwerbsstatus die Sicherheitsorientierung verstärkt, wobei der Verbleib in prekären Verhältnissen eher in Kauf genommen wird, als ausländerrechtliche Konsequenzen aufgrund von Sozialhilfebezug zu riskieren. Darüber hinaus sind Migrant:innen sowohl strukturell als auch ökonomisch benachteiligt, was sich auch in den Sanktionsmöglichkeiten bei Sozialhilfebezug widerspiegelt. Diese Verhältnisse führen dazu, dass drittstaatsangehörige Migrant:innen mehrfach marginalisiert werden. Aufgrund der in dieser Arbeit dargestellten empirischen Befunde und der Ausführungen in Kapitel 3.2.2 kann davon ausgegangen werden, dass diese Marginalisierung zu erheblichen Beeinträchtigungen wie familiärer Weitergabe von Armut, Verschuldung, erhöhten Gesundheitsrisiken sowie armutsbetroffenen Kindern führen kann. In diesem Zusammenhang wird vermutet, dass der bewusste Nichtbezug von Sozialhilfe die Reintegration in die Erwerbstätigkeit sowie die gesellschaftliche Teilhabe von armutsgefährdeten Migrant:innen beeinträchtigt. Die These, dass die Kopplung von Existenzsicherung und Aufenthaltsregelung Ausgrenzungsmechanismen verstärkt und damit Verschiebungen von Problemlagen auslöst, kann anhand des empirischen Materials bestätigt werden. Die Zugangsbeschränkungen führen dazu, dass Migrant:innen aus Drittstaaten vermehrt in prekären Lebens- und Arbeitsverhältnissen verbleiben oder diese gerade deswegen entstehen.

6.2 Integration als Vorwand der Migrationskontrolle

Die Erfahrungen der Interviewpartner:innen untermauern die Ergebnisse der SFM-Studie, wonach allein der Bezug von Sozialhilfe zum Entzug der Aufenthaltserlaubnis oder zur Herabstufung der Niederlassungsbewilligung führen kann (Probst et al., 2019, S. 122-130). Demgegenüber lässt das Gesetz, wie die Ausführungen in der Arbeit gezeigt haben, den Kantonen einen Ermessensspielraum. Die Schilderungen der Befragten in den Interviews und die erhaltenen Schreiben des Migrationsamtes deuten darauf hin, dass der Kanton Zürich diesen Spielraum ebenfalls nutzt und eine gewisse Feinjustierung vornimmt. Wie auch das Fazit der SFM-Studie zur ausländerrechtlichen Praxis der Kantone zeigt, kann davon ausgegangen werden, dass nebst dem Kanton Zürich auch andere Kantone in der Schweiz ihre Spielräume zur Feinjustierung der Zulassungspolitik nutzen (Probst et al., 2019, S. 131). Oftmals entscheiden die Kantone dabei nach politischen Kräfteverhältnissen sowie privaten und öffentlichen Interessen (Ecoplan, 2018, S. 30).

Die Auswertung der Interviews belegt, dass das Migrationsamt bei der Beurteilung der Integration von Migrant:innen die Bedingung «Teilnahme am Wirtschaftsleben» respektive die finanzielle Unabhängigkeit (keine Sozialhilfeabhängigkeit) deutlich höher priorisiert als andere Integrationskriterien. Diese Gewichtung wird laut den Interviewpartner:innen auch in den Gesprächen und Integrationsempfehlungen bei den öffentlichen Sozialdiensten gemacht. Darüber hinaus gibt es aus dem im Rahmen dieser Arbeit erhobenen Datenmaterial weitere Hinweise darauf, dass die Auslegung des Integrationsbegriffs einseitig erscheint. Ausländerrechtliche Konsequenzen können sich auch dann ergeben, wenn Migrant:innen bei Erwerbsarmut ergänzende Sozialhilfe beziehen (Working Poor). Ausserdem zeigen die Ergebnisse des empirischen Materials einen Widerspruch zwischen dem AIG und der Sozialhilfe bei der Beurteilung der Hilfsbedürftigkeit. So wird bei der Anwendung des AIG eine unverschuldete Notlage nur dann angenommen, wenn z.B. eine Invalidenrente bezogen wird oder ein Flüchtlingsstatus vorliegt. Diese Handhabung widerspricht dem Grundprinzip der Sozialhilfe, da diese eigentlich unabhängig von der Ursache der Notlage gewährt wird.

Die geschilderten Ausführungen zeigen eine Diskrepanz zwischen dem Integrationsauftrag der öffentlichen Sozialhilfe, der neben der beruflichen auch eine nachhaltige soziale bzw. gesellschaftliche Integration zum Ziel hat, und der Verwendung von Integrationskriterien durch die Migrationsbehörden. Während z.B. der erste Interviewpartner von seiner Sozialarbeiterin beim Sozialdienst zur Teilnahme an einem Integrationsprogramm ermutigt wurde, wertete das Migrationsamt seine Teilnahme am Beschäftigungsprogrammen nicht als «Teilnahme am Wirtschaftsleben». Vielmehr wurden ihm die Kosten für die Integrationsmassnahmen dem Fürsorgebudget belastet, was sich im Kanton Zürich negativ auf die Beurteilung seines Aufenthaltsrechts auswirkt. Auch ärztliche Berichte oder schriftliche Stellungnahmen von

Sozialarbeitenden zu der Beeinträchtigung bei der Arbeitsaufnahme ihrer Klient:innen erhalten beim Migrationsamt wenig Aufmerksamkeit. Aus den Schreiben, welche die Interviewpartner:innen vom Migrationsamt bekommen haben, geht hervor, dass für sie vor allem die existenzsichernde Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt relevant ist für deren Entscheidungsfindung.

Soziale Probleme wie Armut, Erwerbslosigkeit und Integration werden im aktivierenden Sozialstaat in Anbetracht des Leitsatzes «Fördern und Fordern» als selbstverschuldet angesehen. In Bezug auf das Aufenthaltsrecht steht das Prinzip des «Forderns» der Integration deutlich im Vordergrund. In den Interviews wird deutlich, dass die gesetzlich vorgegebenen Integrationskriterien ein «Fördern» von Integration verhindern. Mehrere Ausführungen der Interviewpartner:innen zeigen auf, dass die persönliche Integrationsförderung zum Teil vernachlässigt wird. Dies hängt vor allem mit dem ständigen Hintergedanken zusammen, dass ein längerer Sozialhilfebezug ausländerrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen kann. Nach Aussage des ersten Interviewpartners empfahl ihm seine Sozialarbeiterin genau aus diesem Grund, das Beschäftigungsprogramm nach sechs Monaten abzubrechen und eine Erwerbstätigkeit zu suchen. Und wie bereits erwähnt hat sich die zweite Interviewpartnerin aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen mit ihrer Familie von der Sozialhilfe abgekoppelt und lebt nun in prekären Verhältnissen. Aus diesem Grund ist die Logik der Migrationsbehörde für die Interviewpartner:innen nicht nachvollziehbar.

Den Interviewpartner:innen wurde bei der Erläuterung der Integrationskriterien des AIG vermittelt, dass sie durch eine gelungene «Integration» Aufenthaltssicherheit erwerben. Aus ihren Erzählungen und dem theoretischen Teil dieser Arbeit geht jedoch hervor, dass die Integrationsbemühungen oft nicht ausreichen, um gemäss AIG als «integriert» zu gelten. Damit erhärtet sich die Vermutung, dass die Kopplung von Existenzsicherung und Aufenthaltsrecht als Instrument der Migrationskontrolle und somit der Steuerung von erwünschter und unerwünschter Migration dient.

6.3 Verwaltet Soziale Arbeit Ausgrenzung?

Vor dem Hintergrund theoretischer Bezüge zur Bestimmung der Funktion Sozialer Arbeit (Baecker, 1994; Galuske, 2002 & Galuske, 2004) wird in dieser Dissertation angenommen, dass die Profession im Sozialstaat häufig eine sekundäre Rolle einnimmt. Soziale Arbeit widmet sich vor allem den Herausforderungen, die von anderen (sozial-)staatlichen Instanzen oder Funktionssystemen nicht mehr bearbeitet werden (Baecker, 1994, S. 96). Aus diesem Grund ist die Soziale Arbeit in ihrer Rolle als «stellvertretende Inklusion» auf die Ausrichtung des Sozialstaates angewiesen. Denn dieser bestimmt, wer Hilfe beanspruchen kann, welcher

Hilfebedarf gerechtfertigt ist und unter welchen Bedingungen Hilfe gewährt wird (Baecker, 1994, S. 96).

Die Sozialarbeitenden in den öffentlichen Sozialdiensten sind in ihrer täglichen Arbeit direkt von den Verschärfungen im Migrationsrecht betroffen. Ihnen sind die Migrationsämter übergeordnet, weshalb sie die vorgegebenen Bedingungen bzw. deren Praxis und Haltung mittragen müssen. So gehört es beispielsweise zu den Pflichten der Sozialarbeitenden im Prozess der Aufenthaltsregelung, einen Sozialhilfebezug von Migrant:innen den Migrationsbehörden zu melden (Ecoplan, 2018, S. 13). Trotz dieser Unterordnung haben die Ergebnisse der Arbeit gezeigt, dass die Art der Kommunikation mit den Migrationsbehörden sowie die Auswahl der Integrationsmassnahmen und die persönliche Beratung für die Klient:innen eine zentrale Rolle bei der Entscheidungsfindung spielen. Um diese Handlungsspielräume optimal nutzen zu können, ist ein fundiertes Wissen über die gesetzlichen Regelungen und deren Auslegung unabdingbar. In den Interviews wurde darauf hingewiesen, dass einerseits die Haltung der Sozialarbeiter:innen gegenüber dem AIG nicht immer kritisch sei und andererseits ihr Wissen über die gesetzlichen Bestimmungen gering ist. Gemäss den Interviewpartner:innen äussert sich dies beispielsweise durch die mangelhafte Erläuterung des AIG.

Ein weiterer Diskussionspunkt war die Rolle der Sozialarbeit in diesem Kontext. Es wurde festgestellt, dass die Sozialarbeitenden in den öffentlichen Sozialdiensten mit widersprüchlichen Aufgaben und Interessen konfrontiert sind und die soziale Integration gegenüber der beruflichen Integration oft vernachlässigen. Die gegenwärtigen Bedingungen führen zu ethischen Dilemmata und Interessenskonflikten. Dies konnte in dieser Arbeit anhand der widersprüchlichen Praxis von Migrationsämtern und Sozialdiensten in Bezug auf Integrationsanforderungen an Sozialhilfebeziehende und deren Sanktionsmassnahmen verdeutlicht werden. Weitere ethische Dilemmata äussern sich in eingeschränkten Handlungsoptionen, etwa wenn Armutsbetroffene in unsicheren Lebensverhältnissen verbleiben, wie dies bei der zweiten Interviewpartnerin und ihrer Familie der Fall ist, die bewusst auf Sozialhilfe verzichten. Da die Sozialarbeiter:innen in den Erzählungen der Interviewpartner:innen nicht allzu wohlwollend beschrieben wurden, stellt sich generell die Frage, ob in den öffentlichen sozialen Diensten im Sinne des sozialpolitischen Verständnisses von «Fördern und Fordern» Ausgrenzung vermieden werden kann.

6.4 Abwehrhaltung gegen das Fremde

Das revidierte AIG erscheint als eine Hürde für armutsbetroffene Migrant:innen, die Sozialhilfe beziehen, und vor allem für jene aus Drittstaaten. Wie aus dem empirischen Material hervorgeht, wirkt «Scheitern» in der Regel selbstverschuldet zu sein. Aus den Interviews wird

deutlich, dass «mangelnde Motivation» nicht grundsätzlich die Ursache für Hilfebedürftigkeit ist. Häufig führen andere Faktoren zu Schwierigkeiten bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Aus diesem Grund sollte eine Schuldzuweisung gegenüber sozialhilfebeziehenden Migrant:innen vermieden und eine möglichst objektive und differenzierte Sicht der Situation in Betracht gezogen werden. Gleichzeitig wurde in den Interviews das Bedürfnis betont, dieselben Chancen wie andere Einwohnende zu haben. Die Interviewpartner:innen wünschen sich ein «normales» Leben, ohne ständige Kontrolle und Zwang, ähnlich wie es andere Personen in der Schweiz führen. Dies verdeutlicht, dass die befragten Drittstaatsangehörigen ihre Situation als prekär empfinden. Die Interviewpartner:innen äussern den Wunsch nach einem «gewöhnlichen» Leben, frei von ständiger Kontrolle und Zwang.

Diese Befunde lassen sich in historische Kontinuitäten einordnen, wonach die Migrations- und Integrationspolitik der Schweiz primär aus wirtschaftlichen Interessen handelt und nur vermeintlich mit der Überfremdungsabwehr vom 20. Jahrhundert als auch Assimilationsforderungen gebrochen hat (Piñeiro, 2015, S. 11-12).

Und schliesslich zeigen die Erfahrungen der Interviewpartner:innen, dass die einseitige Abhängigkeit von Sozialhilfebeziehenden gegenüber dem «Rest der Gesellschaft» noch immer aufrechterhalten wird. Solange das gesellschaftliche Spannungsfeld zwischen Einschluss und Ausschluss nicht aufgebrochen wird, ist davon auszugehen, dass die Marginalisierung von Migrant:innen bestehen bleibt.

6.5 Beantwortung der Forschungsfrage und Empfehlungen

Anhand der beschriebenen Erkenntnisse soll nun die anfangs definierte Forschungsfrage beantwortet werden:

«Welche Auswirkungen hat das gesetzlich festgehaltene Integrationsverständnis für sozialhilfebeziehende Migrant:innen aus Drittstaaten und wie wirkt es sich auf die sozialarbeiterische Praxis an der Schnittstelle zwischen Integration, Existenzsicherung und Aufenthaltsregelung aus?»

Die vorliegende Arbeit hatte zum Ziel, die Auswirkungen des revidierten AIG auf sozialhilfebeziehende Drittstaatsangehörige sowie auf die Praxis der Sozialarbeit zu erfassen. Anhand der Ergebnisse der Interviews und den bisher vorliegenden Forschungsarbeiten lässt sich ein Handlungsbedarf erkennen. Im folgenden Abschnitt werden Handlungsempfehlungen aus den Ergebnissen hergeleitet. Dabei wird unterschieden zwischen Empfehlungen, die sich an Sozialarbeiter:innen sowie an Organisationen der Sozialen Arbeit, vor allem im Rahmen der öffentlichen Sozialhilfe, richten und sozialpolitischen Anregungen, die sich aus der

vorliegenden Masterarbeit ableiten. Die Handlungsempfehlungen basieren auf den wichtigsten Erkenntnissen aus den Interviews, die die Perspektive der Befragten und verschiedene Problemlagen beleuchten, sowie auf der vorhandenen Literatur, die ebenfalls auf Defizite hinweist. Die Handlungsempfehlungen sind nicht abschliessend.

6.5.1 Handlungsempfehlungen für die Soziale Arbeit

In dieser Masterarbeit wurde die Funktionsbestimmung der Sozialen Arbeit im Sozialstaat thematisiert und die vermuteten Integrations- und Exklusionsmechanismen an der Schnittstelle zwischen Existenzsicherung und Aufenthaltsregelung aufgezeigt. Zudem wurden deren Auswirkungen auf sozialhilfebeziehende Drittstaatsangehörige mit prekärem Aufenthaltsstatus und auf die sozialarbeiterische Praxis im Rahmen der Sozialhilfe beleuchtet. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die möglichen Veränderungen für die Soziale Arbeit neue Fragen und Unsicherheiten aufwerfen. Sie bewegen sich im Spannungsfeld zwischen «Hilfe und Kontrolle». Die Interviewpartner:innen wünschen sich in ihrer Situation eindeutig Unterstützung, respektive «Hilfe», um ihre Problemlage zu bewältigen.

Gemäss Galuske (2002, S. 138) ist ein gewisser kontrollierender Anteil bei der Integration der Klient:innen durch die Soziale Arbeit unvermeidlich. Dennoch kann sich die Profession selbst kontrollieren und durch Reflexion die eigene Professionalität hinterfragen. Angesichts der teilweise kritischen Erfahrungen der Interviewpartner:innen bezüglich der Haltung von Sozialarbeiter:innen gegenüber dem Gesetz erscheint eine Reflexion der eigenen Rolle als Sozialarbeiter:in angebracht. Dabei sollte auch die bestehende Machtposition zwischen Sozialarbeiter:innen und Klient:innen berücksichtigt werden, die sich im Spannungsfeld von «Hilfe und Kontrolle» präsentiert.

Ein weiterer Punkt, den die Sozialarbeitenden berücksichtigen sollten, ist das Verständnis und die Diskurse um den Integrationsbegriff. Wie aus den Interviews hervorgeht, wurden die Befragten in den Gesprächen mit den Sozialdiensten mehrheitlich auf die berufliche Integration hingewiesen. Es stellt sich daher die Frage, ob sie ein verfälschtes Verständnis des Integrationsbegriffs haben oder ob sie die Reduktion des Migrationsamts antizipieren. Oder geht es gar um wirtschaftliche Unabhängigkeit bzw. um Migrations- und Aufenthaltssteuerung?

Sowohl die Forschungsliteratur als auch die vorliegende Untersuchung zeigen, dass in der Beratungstätigkeit der Sozialdienste ein erheblicher Handlungs- und Ermessensspielraum existiert. Die Sozialarbeitenden in den Sozialdiensten haben die Aufgabe, ihre Klient:innen bei der beruflichen und sozialen Integration optimal zu unterstützen und sie vor möglichen negativen Folgen zu schützen. Aufgrund ihrer organisatorischen Verankerung befinden sie sich gegenüber ihren Klient:innen in einer Machtposition. Durch die Festlegung geeigneter

Integrationsmassnahmen können sie die Zukunftsaussichten ihrer Klient:innen auf eine berufliche und soziale Integration sowie auf eine sichere und langfristige Aufenthaltserlaubnis in der Schweiz mitprägen. Dabei sollte gemäss den Interviewpartner:innen stets die Fallkomplexität betrachtet werden. Je nach Arbeitssituation, Aufenthaltsstatus und Familienkonstellation müssten individuelle Lösungen gefunden werden. Dies erfordere ein fundiertes und spezialisiertes Wissen der Sozialarbeitenden. Darüber hinaus betonten die Befragten, dass ihnen eine transparente Information über die rechtlichen und strukturellen Rahmenbedingungen wichtig sei. Dabei sollten auch Risiken aufgezeigt und gegebenenfalls Fachdienste hinzugezogen werden. Da dieser Handlungsbedarf sowohl zeitliche als auch personelle Ressourcen erfordert, wird gleichzeitig empfohlen, dass sich die Soziale Arbeit für ihre Fachkräfte in den Sozialen Diensten stark macht. Personelle Ressourcen sind wichtig, um gute Arbeit leisten zu können.

In den Interviews wurde deutlich, dass sich die Befragten in ihrer prekären Situation eine helfende Hand wünschen, die sich für sie einsetzt. Deshalb wird der soziale Arbeit empfohlen, ihren Handlungsspielraum zu erweitern und diesen wohlwollend gegenüber ihren Klient:innen zu nutzen. Soziale Arbeit soll nicht nur Zuständigkeiten und Gesetze umsetzen, sondern auch eine anwaltschaftliche und empowernde Funktion einnehmen. Sozialhilfebeziehende sind grundsätzlich wenig vernetzt und organisiert. Dies zeigte sich beispielsweise bei der zweiten Interviewpartnerin, die von der Schwierigkeit berichtete, während ihrer Arbeitszeit eine geeignete Unterbringung für ihre Kinder zu organisieren. Sozialarbeiter:innen sollten ihre Klient:innen dazu animieren, sich zu vernetzen und durch Beteiligungsprozesse Veränderungen anzutreiben. Sie sollten ihre Klient:innen zudem auf kantonale Hilfsangebote (z.B. kostenlose Rechtsberatung, Mutter-Kind-Hilfe etc.) aufmerksam machen.

Der Druck zur beruflichen Integration liegt aktuell sehr einseitig bei den Klient:innen selbst. Vielmehr sollte die Stärkung der Inklusionsmöglichkeiten gefördert werden. Wie bereits Baecker (1994, S. 103) festgestellt hat, muss die für die Sozialhilfe typische stellvertretende Inklusion in eine Inklusion überführt werden, die von anderen Funktionssystemen zu leisten ist. Dies bedeutet, dass armutsgefährdeten Personen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus ein uneingeschränkter Zugang zu sozialen Rechten ermöglicht werden muss. Ausserdem sollte gerade für Migrant:innen der vereinfachte Zugang zum Arbeitsmarkt gefördert werden. Dies schliesst auch die Integration ausserhalb der Erwerbsarbeit ein. Die Soziale Arbeit sollte sich gegen aufenthaltsrechtliche Konsequenzen von Beschäftigungsprogrammen in der Sozialhilfe einsetzen und diesem Widerspruch entgegenwirken.

Wie bereits angedeutet, erachten es die Interviewpartner:innen als wichtig, dass sich die Sozialarbeitenden in den Sozialdiensten klar positionieren und ihre Handlungs- und Ermessensspielräume im Interesse ihrer Klient:innen nutzen. Damit die persönliche Hilfe

wirksam und die soziale Integration gleichwertig zur beruflichen Integration erfolgen kann, ist es notwendig, dass die Sozialdienste und andere Leistungsträger ihre Dienstleistungen ausbauen und ausreichende personelle wie auch finanzielle Ressourcen bekommen. Mit den derzeitigen Regelungen fallen Menschen aus dem sozialen Sicherungssystem heraus. Aus diesem Grund ist es notwendig, durch Kampagnen insbesondere anspruchsberechtigte Personen, die aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen auf Sozialhilfe verzichten, darüber zu informieren und aufzuklären, dass eine kurzfristige finanzielle Überbrückung sich nicht zwangsläufig negativ auf ihren Status auswirkt. In diesem Zusammenhang ist auch eine öffentliche Diskussion über den Umgang mit der Meldepflicht relevant, um Ängste abzubauen oder zumindest die Anspruchsberechtigung zu überprüfen. Demgegenüber müssen Fachkräfte in Sozialen Diensten über fundierte Kenntnisse im Bereich des Migrationsrechts verfügen, um die Folgen ihres Vorgehens für die Klient:innen richtig einschätzen zu können. Hierzu wären beispielsweise Weiterbildungsangebote zu migrationsrechtlichen Fragen oder persönliches Coaching hilfreich. Ausserdem sollten die Sozialarbeitenden der Sozialen Dienste ihre Klient:innen regelmässig über die Beratungsangebote im Kanton informieren. Gerade kostenlose Angebote können für die Betroffenen bei Unsicherheiten hilfreich sein. Da über die Praxis der kantonalen Behörden, bei denen das Migrationsamt involviert ist und aufenthaltsrechtliche Massnahmen verhängt, noch wenig Daten vorliegen, wäre die Beobachtung dieser Fälle und ihre Auswirkungen wichtig.

6.5.2 Handlungsempfehlungen für die Sozialpolitik

Die aktuelle Migrationspolitik fördert durch die Instrumentalisierung der Sozialhilfe die Prekarisierung, anstatt die strukturellen Ursachen der Armut zu bekämpfen. Dass die Kopplung von Sozialhilfe und Aufenthaltsrecht zu einer Prekarisierung führt, zeigt das Beispiel der zweiten Interviewpartnerin, die sich von der Sozialhilfe abgekoppelt hat, um einen Statusverlust zu vermeiden. Um solchen Fällen vorzubeugen, müssen die Ursachen der Armut in der Schweiz untersucht werden. Das in Zusammenarbeit von CARITAS Schweiz und der Berner Fachhochschule entwickelte Modell für ein gesamtschweizerisches Armutsmonitoring ist ein guter erster Schritt, um die Armutssituation in der Schweiz zu analysieren (Fluder et al., 2020). Die Daten zeigen, dass Armut längst nicht mehr nur Randgruppen betrifft. Darauf aufbauend wäre eine regelmässige Untersuchung der Armutsbetroffenheit und des Phänomens der Nichtleistungsbeziehenden hilfreich, um weiterführende Massnahmen zu entwickeln. Die Bekämpfung der Armut in der Schweiz muss oberste Priorität haben und die Fehler im System der sozialen Sicherheit, die dazu beitragen, müssen behoben werden. Im Rahmen dieser Arbeit konnten einige dieser Defizite aufgezeigt werden. Ein heikler Punkt ist die derzeitige Ausrichtung der Sozialhilfe. Obwohl sie bedürftigen Menschen unabhängig von ihrem Herkunftsland und ihrem Aufenthaltstitel eine Existenzsicherung und Teilhabe am

gesellschaftlichen Leben ermöglichen soll, lassen die Vorgaben des AIG dies für die Zielgruppe dieser Arbeit nicht zu. Folgende Optimierungen werden daher empfohlen:

- Für eine verbesserte Praxis der Sozialen Arbeit an der Schnittstelle von Integration, Existenzsicherung und Aufenthaltsregelung sollten ausreichende Ressourcen bereitgestellt werden. Dazu gehören eine genügend hohe Anzahl qualifizierter Sozialarbeiter:innen, regelmässige Fort- und Weiterbildungen sowie ein angemessenes Arbeitspensum, um eine qualitativ hochwertige Unterstützung und Beratung sowohl im Bereich der wirtschaftlichen als auch der sozialen Integration zu gewährleisten.
- Um den individuellen Bedürfnissen und Fähigkeiten der Migrant:innen gerecht zu werden, empfiehlt sich eine flexiblere Gestaltung des gesetzlichen Integrationsverständnisses. Die Vorgabe eines einheitlichen Standards kann zu unrealistischen Erwartungen und damit zu einer Erschwerung der Integration von Migrant:innen führen. Vielmehr sollten individuelle und bedarfsgerechte Ansätze verfolgt werden.
- Eine Standardisierung bzw. Institutionalisierung von internen Abläufen und Aktennotizen wird als sinnvoll erachtet, damit wichtige Kriterien wie z.B. klare Situationsbeschreibung, Wirksamkeit etc. festgehalten werden. Dies würde gleichzeitig zu einer höheren zeitlichen Belastung der Sozialarbeitenden in der Sozialhilfe führen. Zu klären wäre, inwieweit eine Standardisierung tatsächlich dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entspricht.
- Die Unterstützungsbeiträge im Rahmen der Sozialhilfe sollten an jene der Ergänzungsleistungen angeglichen werden.
- Wie bereits in der Einleitung erwähnt, haben sich die in einigen Kantonen und Gemeinden durchgeführten Corona-Rettungspakete als sinnvolle Sofortmassnahme erwiesen. Viele Personen konnten so ihre individuelle Krise vorübergehend überbrücken, ohne ihren Aufenthaltsstatus zu gefährden. Solche Massnahmen können als kurzfristige Überbrückung hilfreich sein und sollten vermehrt lanciert werden. Sie bergen aber auch die Gefahr, längerfristig zu einer weiteren Abstufung staatlicher Unterstützungsleistungen im Sinne einer weiteren Reduktion des sozialpolitisch anerkannten Existenzminimums zu führen (Meier et al., 2021, S. 32).
- Um die Integration von sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen zu erleichtern, kann eine Sensibilisierungskampagne zum Abbau von Vorurteilen und Stereotypen hilfreich sein. Dies kann dazu beitragen, ein integrationsfreundlicheres Klima in der Gesellschaft zu schaffen und Diskriminierung entgegenzuwirken.
- Wie bereits erwähnt, ist die Ausgestaltung der Zulassungspolitik umso inklusiver, je migrationsfreundlicher die politischen Kräfte im Kanton sind. Deshalb ist es wichtig,

dass die Kantone ihre bestehenden Handlungsspielräume nutzen, um ihre Zulassungspolitik zu verfeinern. Es braucht eine kohärente Zulassungspolitik in der Schweiz. Migrant:innen müssen dieselben Chancen und Rechte geniessen können, unabhängig davon, in welchem Kanton sie wohnen. Dazu gehört auch der Interpretationsspielraum, welche Leistungen als Sozialhilfe gelten und ab wann eine Meldung an die Migrationsämter zu erfolgen hat. Dies kann dazu führen, dass gleiche Fälle an verschiedenen Orten unterschiedlich behandelt werden. Deshalb ist es besonders wichtig, dass der Bund seine Aufgabe zur Harmonisierung der Sozialhilfe wahrnimmt. Es müssen klare Rahmenbedingungen und eine Definition der Sozialhilfe auf Bundesebene geschaffen werden.

- Der unsichere Aufenthaltsstatus ist ebenfalls ein Grund, der Migrant:innen von der Inklusion in die Gesellschaft abhält. Sie führen zu einer Klassifizierung und Ungleichbehandlung der Menschen. Deshalb empfiehlt sich, dass die Kriterien für den Statuswechsel gelockert werden. Zudem sollten Kinder, die in der Schweiz geboren und aufgewachsen sind, unabhängig vom Status ihrer Eltern leichter eingebürgert werden können. Sie sind oft die Leidtragenden, obwohl die Schweiz, wie aus den Interviews hervorgeht, ihre eigentliche Heimat ist.
- Neben den grundsätzlichen Handlungsvorschlägen wird der Migrationspolitik und auch der gesamten Schweiz geraten, die Auswirkungen der letzten Gesetzesrevision des AIG auf Migrant:innen zu überdenken. Wie aus den Interviews hervorgeht, tragen die Vorschriften zu gesundheitlichen Schäden bei den Betroffenen bei. Wenn das System durch enormen Druck krank macht, trägt es nicht zum wirtschaftlichen Wohl der Schweiz bei. Es gibt zu wenig wissenschaftliche Daten, welche die Situation von armutsbetroffenen Migrant:innen aufzeigen. Bevor der Bundesrat neue Restriktionen bei der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige erlässt, sollte deshalb ein öffentlicher Diskurs zu diesem Thema geführt werden.
- Um den politischen Druck zu erhöhen, sind wesentlich mehr Studien und Forschungsarbeiten in diesem Bereich geboten.

Abschliessend ist festzuhalten, dass es dringend geboten ist, die Ausgestaltungen der letzten Jahre zu reflektieren und die Verschärfungen im Sozialhilferecht zu widerrufen. Es wird an die Kantone, die Fachverbände der Sozialen Arbeit als auch die Zivilbevölkerung appelliert, auf die Auswirkungen des revidierten AIG im öffentlichen Diskurs aufmerksam zu machen. Gleichzeitig sollten die nachteiligen Entwicklungen der jüngsten Rechtsrevisionen kritisch hinterfragt werden, um sicherzustellen, dass bedürftige Migrant:innen durch den Bezug von Sozialhilfe keine Benachteiligungen erfahren.

7. Fazit

Im abschliessenden Fazit werden die Erkenntnisse dieser Masterarbeit noch einmal rekapituliert. Zudem wird ein kurzer Ausblick auf die potenzielle Weiterentwicklung der Thematik gegeben und mögliche Folgeuntersuchungen angeregt.

7.1 Zusammenfassung und Konklusion

Die vorliegende Studie ging der Frage nach, *«Welche Auswirkungen das gesetzlich festgehaltene Integrationsverständnis für sozialhilfebeziehende Migrant:innen aus Drittstaatenländer hat und wie es sich auf die sozialarbeiterische Praxis an der Schnittstelle zwischen Integration, Existenzsicherung und Aufenthaltsregelung auswirkt?»*

Bei der Beantwortung der Forschungsfrage wurde ersichtlich, dass Migrant:innen in der Schweiz je nach Aufenthaltsstatus einen eingeschränkten Zugang zu sozialen Rechten haben. Vor allem die Höhe der finanziellen Unterstützungsleistungen ist je nach Status sehr unterschiedlich. Eine weitere Zugangsbeschränkung stellen die gegenwärtigen aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen dar, wobei Migrant:innen bei längerem Sozialhilfebezug eine Rückstufung oder ein Widerruf der Aufenthaltsrechte droht.

Das AIG fordert in seiner Definition von «Integration» die Migrant:innen auf, sich aktiv um diesen Prozess zu bemühen. Eigentlich schliesst dieser Prozess laut ihrer eigenen Definition auch Schweizer:innen mit ein. Aus der Analyse der Arbeit geht jedoch hervor, dass es sich bei den Anforderungen um einen einseitigen Aufruf an Migrant:innen handelt.

An der Schnittstelle zwischen Existenzsicherung und Aufenthaltsrecht besteht ein klarer Ausschlussmechanismus. Das AIG reduziert «Integration» mit seinen definierten Kriterien auf einen messbaren Zustand, der sich hauptsächlich an der wirtschaftlichen Teilhabe misst. Drittstaatsangehörige werden am Grad ihrer Integration gemessen und entsprechend belohnt oder sanktioniert. Wie aus den Interviews hervorgeht, orientieren sich die Migrationsbehörden vor allem an der Erwerbstätigkeit und der Sicherstellung der finanziellen Unabhängigkeit und kaum an anderen definierten Integrationskriterien (z.B. soziale Integration). Um diesen komplexen Herausforderungen gerecht zu werden, ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Fachbereichen und Institutionen notwendig. Der Austausch und die Kooperation zwischen Sozialarbeit, Migrationsbehörden, Arbeitsvermittlung und anderen relevanten Akteuren sollten daher im Sinne eines ganzheitlichen Integrationsansatzes verbessert werden.

Mit der Möglichkeit der «Bestrafung» bietet das AIG der Integrationspolitik ein Instrument der Migrationskontrolle und verleiht ihr zugleich disziplinierende Züge. Zugespitzt ausgedrückt scheint es so, als könne nur durch Zwang und Kontrolle das Ziel einer aus Sicht des AIG

gelingen Integration erreicht werden. Darunter leiden vor allem Menschen wie sozialhilfebeziehende Drittstaatsangehörige, die ohnehin schon in ihren Rechten eingeschränkt sind.

In der Einleitung wurde beschrieben, dass der Kern des schweizerischen Sozialhilferechts auf Art. 12 BV beruht, wonach allen in Not geratenen Menschen ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen ist. Die Erkenntnisse aus den Interviews und die vorliegende Theorie zeigt jedoch auf, dass dieser Grundsatz durch die rechtliche Kopplung von Aufenthaltsregelung und Sozialhilfe gestört wird, was sich gleichzeitig als Interessenskonflikt der Sozialen Arbeit manifestiert. Die Sozialarbeitenden befinden sich in diesem Bereich in einem Dilemma. Einerseits sind sie bestrebt, die soziale und berufliche Integration ihrer Klient:innen zu fördern, andererseits unterliegen sie der Meldepflicht an die Migrationsbehörden. Dies führt dazu, dass sie nicht immer im Interesse der Klientinnen handeln können, was auch aus den Interviews hervorging. Was zur Folge hat, dass sich das Phänomen des Nichtbezugs häuft und die Vertrauensbasis zwischen Klient:innen und Sozialarbeiter:innen verloren geht. Ein negativer Eindruck gegenüber den Sozialarbeiter:innen in den sozialen Diensten wurde so auch in den Interviews deutlich. Daher wird davon ausgegangen, dass es sich hierbei nicht um Einzelfälle handelt.

Die Ergebnisse der Masterarbeit haben zudem gezeigt, dass ein erheblicher Handlungs- und Ermessensspielraum bei den entscheidenden Behörden bzw. im Vollzug bei den öffentlichen Sozialdiensten besteht. Die Interviewpartner:innen beklagen sich über mangelndes Wissen der Sozialarbeitenden in komplexen Fragen der rechtlichen Vorgaben und über eine mangelhafte Kommunikation der geforderten Integrationsbemühungen durch das Migrationsamt. Demgegenüber stehen Widersprüche zwischen den Integrationsanforderungen sowie der Beurteilungspraxis des Migrationsamtes und den teilweise angeordneten Integrations- und Beschäftigungsprogrammen der Sozialdienste. Diese unterschiedlichen Diskrepanzen bilden weitere Risiken für sozialhilfebeziehende Migrant:innen, welche sich gravierend auf ihr Aufenthaltsrecht auswirken können.

Aus der Arbeit geht die Empfehlung hervor, dass der Bund dringend einheitliche Regeln und Verfahren für den Vollzug ausländerrechtlicher Massnahmen festlegen sollte. Verbindliche Standards und eine Harmonisierung des Integrationsbegriffs in Bezug auf das Ausländergesetz und zugunsten der Betroffenen sind dabei unerlässlich. Für den Vollzug ausländerrechtlicher Konsequenzen sollten klare und verständliche Verfahren und Richtlinien festgelegt werden. Dies würde zu mehr Transparenz und Klarheit führen und sowohl den Migrant:innen als auch den Sozialarbeiter:innen helfen, die erforderlichen Schritte und Anforderungen besser zu verstehen. Die aktuelle Situation lässt nur weitere Verschärfungen für sozialhilfebeziehende Drittstaatsangehörige erwarten. Diese müssen unbedingt gestoppt

werden, um Ungleichheiten und Missbräuche gegenüber verletzlichen Personengruppen zu vermeiden. Die Gewährleistung der Menschenwürde von sozialhilfebeziehenden Migrant:innen, ihre Gleichbehandlung sowie der Stopp von Diskriminierung aufgrund von Gruppenzugehörigkeit und die angemessene Ermessensausübung durch Sozialarbeiter:innen in den öffentlichen Sozialdiensten werden als wichtige Grundlage eines funktionierenden Sozialstaates angesehen, die es aktuell zu verbessern gilt.

7.2 Ausblick und Limitation

Im folgenden Abschnitt werden mögliche Limitationen und Grenzen der vorliegenden Masterarbeit aufgezeigt.

Die Arbeit hat einen explorativen Charakter. Dies ist auf die Komplexität des Untersuchungsgegenstandes zurückzuführen. Einerseits wurden die Auswirkungen des AIG auf Drittstaatsangehörige aufgezeigt, andererseits auch die Auswirkungen auf die Praxis der Sozialen Arbeit. Darüber hinaus wurden Fragen und Thesen zur Problematik aufgeworfen.

In der Schweiz gibt es kaum Daten zu den Auswirkungen, die sozialhilfebeziehende Drittstaatsangehörige aufgrund des Asylgesetzes erleben und wie sich dies auf die Praxis der Sozialarbeit auswirkt. Die Forschungslücke zur Befindlichkeit und Situation von Drittstaatsangehörigen mit prekärem Aufenthaltsstatus konnte mit der vorliegenden Dissertation nicht geschlossen werden. Vertiefende Analysen und weitere Studien zur Thematik über Migrant:innen in prekären und marginalisierten Lebensverhältnissen wären daher dringend nötig.

Im Rahmen der problemzentrierten Interviews konnte jedoch viel Kontextwissen über die Lebenssituation von sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen erhoben werden. Zugleich wurden aus Sicht der Interviewpartner:innen mangelhafte Abläufe in der Praxis der Sozialen Arbeit respektive der öffentlichen sozialen Dienste thematisiert. Dieser Zugang ermöglichte es, signifikante Widersprüche an der Schnittstelle zwischen Existenzsicherung, Integration und Aufenthaltsregelung zu beleuchten. Die Betroffenheit der Interviewpartner:innen und die Bereitschaft, ihre Erfahrungen mitzuteilen, ermöglichten es, die Auswirkungen der Verschärfung der migrations-, integrations- und sozialpolitischen Anforderungen besser zu verstehen und Handlungsanforderungen auf gesamtschweizerischer Ebene zu formulieren. Es wurde deutlich, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen zu einer langfristigen und intersektionalen Prekarisierung führen.

Im Zuge der Datenerhebung und -auswertung wurde erkannt, dass die Tragweite und Gültigkeit der Ergebnisse aufgrund des ausgewählten Zugangs und der Auswahl von drei Interviews nicht verallgemeinerbar ist. Dennoch konnten die Lebensbedingungen und

Bewältigungsstrategien von armutsgefährdeten Drittstaatsangehörigen veranschaulicht werden, was zu einer Erweiterung der sozialarbeiterischen Perspektive beiträgt. Eine Einschränkung der Arbeit besteht darin, dass die Vielfalt der rechtlichen Rahmenbedingungen und deren kantonalen und regionalen Differenzen nicht ausführlich behandelt wurden. Es ist darauf hinzuweisen, dass sich die Arbeit ausschliesslich auf die im Vorfeld getroffenen Auswahlentscheidungen konzentriert.

Das explorative Untersuchungsdesign eröffnete der Masterarbeit ein breites Materialfeld, um einen Überblick über die Problemlagen und Herausforderungen von sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen und der sozialarbeiterischen Praxis an der Schnittstelle zwischen Existenzsicherung, Integration und Aufenthaltsregelung zu erhalten. Aufgrund der Komplexität der Thematik erscheint es sinnvoll, weitere wissenschaftliche Untersuchungen in Betracht zu ziehen und durchzuführen. Durch eine systematische Datenerhebung und Überprüfung der Massnahmen könnten geeignete Anpassungen vorgenommen werden, um den Grundsatz eines menschenwürdigen Daseins für alle Personen in Not zu gewährleisten. Gleichzeitig wird ein dringender sozialpolitischer Diskurs in der Öffentlichkeit sowie eine Debatte über die aktuelle Praxis angeregt, um Ausgrenzungsmechanismen und intersektionale Marginalisierungen zu verhindern. Dazu gehört auch ein Umdenken in der Schweizer Bevölkerung, um die Überfremdungsabwehr definitiv aufzubrechen und negative Einstellungen gegenüber sozialhilfebeziehenden Migrant:innen, wie sie die Interviewpartner:innen in ihrem Alltag immer noch stark spüren, zu verhindern.

Im Verlauf der Untersuchung wurden aber auch gewisse Grenzen sichtbar. Der Kern des Problems liegt in der strikten Migrationspolitik der Schweiz und der restriktiven Entscheidungspraxis der Migrationsbehörden in Bezug auf das AIG. Auf die gesetzlichen Grundlagen des AIG kann nur beschränkt Einfluss genommen werden. Aus diesem Grund sollte diese Ausgangslage wissenschaftlich untersucht und kritisch hinterfragt werden.

Aufgrund der unterschiedlichen Anwendung des revidierten AIG in den kantonalen Migrationsbehörden und der fehlenden Übersicht darüber, wären besonders umfassende Untersuchungen notwendig, die interkommunale Vergleiche ermöglichen. Dazu würden sich quantitative (Voll-)Erhebungen und statistische Vergleiche eignen. In diesem Zusammenhang wären auch weiterführende Studien gewinnbringend, welche die Drittstaatsangehörigen über die Dauer ihres prekären Aufenthaltsstatus hinaus begleiten und somit Einblicke in die Veränderung der Lebenssituation nach Erlangung eines gesicherten Aufenthaltsstatus geben.

Während die Arbeitsmarktintegration häufig Gegenstand wissenschaftlicher Forschung ist, sind die Bereiche der sozialen Integration und der Gesundheit von sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen weitgehend unerforscht. Die Auseinandersetzung mit den

Auswirkungen vom AIG auf die physische und psychische Gesundheit von sozialhilfebeziehenden Drittstaatsangehörigen ist ein wichtiger Forschungsgegenstand. Wie in den Interviews deutlich wurde, sollten diese spezifischen Auswirkungen in weiterführenden Studien berücksichtigt und genauer analysiert werden.

Eine weitere sinnvolle Untersuchung wäre es, die Wahrnehmungen sowie die alltäglich spürbaren Folgen des AIG von Nicht-Sozialhilfeempfänger:innen zu erfassen und damit die Dunkelziffer aufzudecken.

Natürlich wären im Rahmen einer Masterarbeit wie dieser auch Expert:inneninterviews sehr spannend gewesen, um die Perspektive und die Herausforderungen der Sozialarbeiter:innen in diesem Bereich zu beleuchten. Dies hätte jedoch den Rahmen dieser Arbeit gesprengt. Eine Einordnung konnte hingegen aufgrund der beruflichen Tätigkeit der Verfasserin vorgenommen werden. Nichtsdestotrotz sollte in einer zukünftigen Arbeit eine Befragung von Fachkräften der Sozialen Dienste durchgeführt und in die Analyse integriert werden.

Abschliessend kann Folgendes zusammengefasst werden:

Die Mehrheit der existierenden empirischen Studien bezieht sich auf sozialhilfebeziehende Migrant:innen, wobei den Betroffenen selbst nur selten die Gelegenheit gegeben wird, ihre Sichtweise darzulegen. Angesichts dessen ist die vorliegende Master-Thesis als Versuch eines neuen Ansatzes zu verstehen, Drittstaatsangehörige mit unsicherem Aufenthaltsstatus zu Wort kommen zu lassen und ihre Perspektive aufzuzeigen.

Literaturverzeichnis

- AHV/IV. (2023). *Änderungen auf 1. Januar 2023*. Verfügbar unter: <https://www.ahv-iv.ch/p/1.2023.d>
- Amstutz, K. (2005). Die Ausgestaltung des Grundrechts auf Hilfe in Notlagen: Anspruchsvoraussetzungen und -inhalt. In C. Tschudi (Hrsg.), *Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen: Menschenwürdige Überlebenshilfe oder Ruhekrissen für Arbeitsscheue?* (S. 17-31). Bern: Haupt.
- AvenirSocial. (2010). *Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz. Ein Argumentarium für die Praxis*. Bern: AvenirSocial.
- Bachmann, S. (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. Verfügbar unter: <https://irf.fhnw.ch/handle/11654/34035>
- Baecker, D. (1994). Soziale Hilfe als Funktionssystem der Gesellschaft. *Zeitschrift für Soziologie*, 23(2), 93-110.
- Bergmann, J. (2011). Qualitative Methoden der Medienforschung. Einleitung und Rahmung. In R. Ayass & J. Bergmann (Hrsg.), *Qualitative Methoden der Medienforschung* (S. 13-41). Mannheim: Verlag für Gesprächsforschung.
- Beuchat, S. (2019). Sozialarbeitende zwischen Verfassungsauftrag und politischem Druck. In Caritas Schweiz (Hrsg.), *Sozialalmanach 2020: Eine Sozialhilfe für die Zukunft* (S. 181-182). Luzern: Caritas-Verlag.
- Büro BASS. (2018). *Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertung* (Schlussbericht im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM)). Bern. Verfügbar unter: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/76877.pdf>
- Büro BASS. (2022). *Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. Ergebnisse einer Onlinebefragung bei*

Führungs- und Fachpersonen von staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen im Migrations- und Sozialbereich sowie statistische Analysen zur Entwicklung des Sozialhilfebezugs 2016 bis 2019. Verfügbar unter: https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/2022_Charta_Sozialhilfe_Nichtbezug_Sozialhilfe_DE.pdf

Bundesamt für Statistik. (2022). *Einkommen, Armut und Lebensbedingungen im Jahr 2020*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik. Zugriff am 15.5.2023. Verfügbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/news/de/2022-0373>

Bundesamt für Statistik. (2023). *Einkommen, Armut und Lebensbedingungen im Jahr 2021. In der Schweiz war 2021 jede zwanzigste Person materiell und sozial benachteiligt*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik. Zugriff am 15.5.2023. Verfügbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/medienmitteilungen.assetdetail.24305045.html>

Bundesrat. (2013). *Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)*. Verfügbar unter: <https://fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2013/416>

Bundesrat. (2016). *Zusatzbotschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration)*. Verfügbar unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/aktuell/gesetzgebung/abgeschlossen/au-g-integration/bot2-d.pdf.download.pdf/bot2-d.pdf>

Crettaz, E. (2018). *Working Poor in der Schweiz: Ausmass und Mechanismen. Social Change in Switzerland No 15*. Verfügbar unter: https://www.socialchangeswitzerland.ch/wp-content/uploads/2018/09/Crettaz_Working_Poor_Ausmass_Mechanismen_Sept2018.pdf

Dahme, H.-J. & Wohlfahrt, N. (2003). Aktivierungspolitik und der Umbau des Sozialstaates. Gesellschaftliche Modernisierung durch angebotsorientierte Sozialpolitik. In H.-J. Dahme, H.-U. Otto, A. Trube & N. Wohlfahrt (Hrsg.), *Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat* (S. 75-100). Opladen: Leske + Budrich.

- Dallinger, U. (2016). *Sozialpolitik im internationalen Vergleich*. München: UVK Verlagsgesellschaft mbH.
- Der Bundesrat. (2019). *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*. Verfügbar unter: [https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/76875.pdf](https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/76875.pdf)
- Der Bundesrat. (2020). *Anpassungen bei der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten*. Zugriff am 15.4.2023. Verfügbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-77775.html>
- Döring, N. & Bortz, J. (2016). *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften* (5. Aufl.). Berlin: Springer Berlin.
- Ecoplan. (2018). *Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten und Praxis der Kantone. Teilprojekt 2. Im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM) (Schlussbericht)*. Bern. Verfügbar 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>
- Eidgenössische Migrationskommission. (2017). *Integration – kein Messinstrument, sondern die Aufgabe aller! Empfehlungen*. Verfügbar unter: https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/empfehlungen/empfehlung_integrationsaufgabe_d.pdf
- Eidgenössische Migrationskommission. (2022). *Sans-Papiers*. Zugriff am 15.4.2023. Verfügbar unter: <https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/zuwanderung---aufenthalt/sanspapiers.html>
- Espahangizi, K. (2016). Im Wartesaal der Integration: Ankommen in der postmigrantischen Gesellschaft. *Neue Wege*, 110(1), 21-27.

- Fargahi, N. (2022, Februar 02). Darum steigen die Sozialhilfe-Zahlen trotz Corona nicht. *Aargauer Zeitung*. Verfügbar unter: <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/skos-bericht-darum-steigen-die-sozialhilfe-zahlen-trotz-corona-nicht-ld.2245497>
- Flick, U. (2010). *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung*. Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Flick, U. (2014). Gütekriterien qualitativer Sozialforschung. In N. Baur & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 411–423). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Flick, U., von Kardoff E. & Steinke, I. (2005). Was ist qualitative Forschung? Einleitung und Überblick. In U. Flick, E. von Kardoff & I. Steinke (Hrsg.), *Qualitative Forschung. Ein Handbuch* (4., erweiterte und aktualisierte Aufl., S. 13-29). Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Fluder, R., Hümbelin, O., Luchsinger, L. & Richard, T. (2020). *Ein Armutsmonitoring für die Schweiz: Modellvorhaben am Beispiel des Kantons Bern. Eine Studie der Caritas Schweiz und der FH Bern* (Schlussbericht). Bern. Verfügbar unter: https://arbor.bfh.ch/12959/1/Armutsanalysen%20mit%20Steuerdaten_Schlussbericht.pdf
- Fumagalli, A. (2020, Mai 11). 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*. Verfügbar unter: <https://www.nzz.ch/schweiz/coronakrise-umfragezeigt-wer-in-genf-fuer-essen-schlange-stand-ld.1556048>
- Galuske, M. (2002). *Flexible Sozialpädagogik. Elemente einer Theorie Sozialer Arbeit in der modernen Arbeitsgesellschaft*. Weinheim: Juventa Verlag.
- Galuske, M. (2004). *Der aktivierende Sozialstaat. Konsequenzen für die Soziale Arbeit*. Verfügbar unter: https://ams-forschungsnetzwerk.at/downloadpub/Der_aktivierende_Sozialstaat_sozialarbeit_GM_HES_D_2004.pdf

- Gögercin, S. (2018). Integration und aktuelle sozialwissenschaftliche Integrationskonzepte. In B. Blank, S. Gögercin, K. Sauer & B. Schramkowski (Hrsg.), *Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft. Grundlagen, Konzepte, Handlungsfelder* (S. 173-185). Wiesbaden: Springer VS.
- Grunder, H.-U. (Hrsg.). (2009). *Dynamiken von Integration und Ausschluss in der Schweiz*. Zürich: Seismo Verlag.
- Grunder, H.-U. & von Mandach, L. (2009). Erträge aus dem NFP 51. In H.-U. Grunder (Hrsg.), *Dynamiken von Integration und Ausschluss in der Schweiz* (S. 160-173). Zürich: Seismo Verlag.
- Gurny, R. & Tecklenburg, U. (2016). *Fallgruben und Sackgassen. Zur Entwicklung der schweizerischen Sozialhilfe in den letzten Jahrzehnten*. Zürich: Denknetz.
- Hodel, S. (2016). Wo Integration ausgehandelt wird. Integrationsvereinbarung zwischen Politik, institutioneller Logik und subjektiven Bedürfnissen. In H. Baumann, R. Herzog, M. Richter, B. Ringger, H. Schatz, S. Schilliger & B. Walpen (Hrsg.), *Jahrbuch 2016: Migration ohne Grenzen* (S. 67-75). Zürich: edition 8.
- Hotz, S. (2020, April 23). Corona-Krise: viermal mehr Anträge auf Sozialhilfe als vor dem Lockdown. *NZZ*. Verfügbar unter: <https://www.nzz.ch/zuerich/corona-krise-in-zuerich-viermal-mehr-neue-antraege-auf-sozialhilfe-ld.1553056?reduced=true>
- Hümbelin, O. (2016). *Nichtbezug von Sozialhilfe: Regionale Unterschiede und die Bedeutung von sozialen Normen*. Bern: Universität Bern. Verfügbar unter: <https://boris.unibe.ch/94881/1/Huembelin-2016-NonTakeUp.pdf>
- Kanton Zürich. (2023). *Bewilligung für Ausländerinnen und Ausländer*. Zugriff am 18.3.2023. Verfügbar unter: <https://www.zh.ch/de/migration-integration/ausweise-bewilligungsarten.html#:~:text=Eine%20Aufenthaltsbewilligung%20wird%20Drittstaatsangeh%C3%B6rigen%20ausgestellt,%C3%BCberj%C3%A4hriger%20oder%20unbefristeter%20Arbeitsvertrag%20vorliegt.>

- Knupfer, C. (2003). Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien). In E. Carigiet, U. Mäder & J.-M. Bonvin (Hrsg.), *Wörterbuch der Sozialpolitik* (S. 251-261). Zürich: Rotpunktverlag.
- Krenn, M. (2013). Prekäre Integration - zu den Besonderheiten eingeschränkter sozialer Teilhabe von MigrantInnen durch prekäre Arbeit. *SWS-Rundschau*, 53(4), 382-403.
- Kuckartz, U. (2018). *Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung* (4. Aufl.). Weinheim Basel: Beltz Juventa.
- Kutzner, S., Mäder, U., Knöpfel, C., Heinzmann, C. & Pakoci, D. (2009). *Sozialhilfe in der Schweiz. Klassifikation, Integration und Ausschluss von Klienten*. Zürich: Rüegger Verlag.
- Luhman, N. (1973). *Formen des Helfens im Wandel gesellschaftlicher Bedingungen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Mäder, U. (2008). Wider den sozialen Rückzug. Anmerkungen zur Einführung von Segmentierungsverfahren in der Sozialhilfe. In C. Conrad & L. von Mandach (Hrsg.), *Auf der Kippe. Integration und Ausschluss in Sozialhilfe und Sozialpolitik* (S. 107-117). Zürich: Seismo.
- Matter, S. (2015). Historische Entwicklung im Wohlfahrtswesen der modernen Schweiz. In A.-M. Riedi, M. Zwilling, M. Meier-Kressig, P. Benz-Bartoletta & D. Aebi-Zindel (Hrsg.), *Handbuch Sozialwesen Schweiz* (2., erweiterte und aktualisierte Aufl., S.435-445). Bern: Haupt.
- Meier, G., Mey, E. & Strohmeier Navarro Smith, R. (2012). *Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung. Projektbericht*. Verfügbar unter: https://digitalcollection.zhaw.ch/bitstream/11475/23044/3/2021_Meier-et-al_Nichtbezug-von-Sozialhilfe.pdf
- Mey, E. & Streckeisen, P. (2020). *«Integration von Ausländern». Eine kritische Reflexion*. Verfügbar unter: <https://www.zhaw.ch/storage/shared/sozialarbeit/News/white-paper-integration-von-auslaendern.pdf>

- Mohr, K. (2005). Stratifizierte Rechte und soziale Exklusion von Migranten im Wohlfahrtsstaat. *Zeitschrift für Soziologie*, 34(5), 383-398.
- Müller de Menezes, R. (2012). *Soziale Arbeit in der Sozialhilfe. Eine qualitative Analyse von Fallbearbeitungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Opielka, M. (2003). Was spricht gegen die Idee eines aktivierenden Sozialstaats? Zur Neubestimmung Sozialpädagogik und Sozialpolitik. *Neue Praxis*, 33(6), 543-557.
- Piñeiro, E. (2015). *Integration und Abwehr. Genealogie der schweizerischen Ausländerintegration*. Zürich: Seismo.
- Probst, J., D'Amato, G., Dunning, S., Efonayi-Mäder, D., Fehlmann, J., Perret, A., Ruedin, D. & Sille, I. (2019). *Kantonale Spielräume im Wandel. Migrationspolitik in der Schweiz*. Verfügbar unter: https://nccr-onthemove.ch/wp_live14/wp-content/uploads/2019/10/SFM73_Kantonale-Spielräume-im-Wandel.pdf
- Reichen, P. (2020, Mai 25). Sie gehen lieber auf die Gasse als aufs Sozialamt. *Tages-Anzeiger*. Verfügbar unter: <https://www.tagesanzeiger.ch/sie-gehen-lieber-auf-die-gasse-als-aufs-sozialamt-373483578461>
- Reinders, H. (2012). *Qualitative Interviews mit Jugendlichen führen: ein Leitfaden* (2. Aufl.). München: Oldenbourg.
- Roth, T. (2008). *Soziale Arbeit im Spannungsfeld zwischen Integration und sozialer Kontrolle am Beispiel des sozialen Integrationsauftrages der öffentlichen Sozialdienste* (Dissertation, Universität Basel). Verfügbar unter: https://edoc.unibas.ch/728/1/DissB_8176.pdf
- Schaller-Schenk, I. (2016). *Das Individualisierungsprinzip: Bedeutung in der Sozialhilfe aus verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Perspektive*. Zürich: Dike.
- Schweizerische Eidgenossenschaft. (2018). *Die Integrationsagenda kurz erklärt*. Verfügbar unter: https://kdk.ch/fileadmin/redaktion/aktuell/medienmitteilungen/2018/faktenblatt_integrationsagenda_de_180430.pdf

- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. (2019). *Unterstützung von Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs*. Verfügbar unter: https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/Recht_und_Beratung/Merkblaetter/2019_MB-Asylbereich.pdf
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. (2020). *Anpassungen bei der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten*. Verfügbar unter: https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/grundlagen_und_positionen/positionen/2020_Stellungnahme_Sozialhilfe-Drittstaaten.pdf
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. (2021). *SKOS-Richtlinien*. SKOS. Verfügbar unter : https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL_A_1?effective-from=20210101
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. (2023). *Grundbedarf im Allgemeinen*. Verfügbar unter: https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL_C_3_1?effective-from=20230101
- Sozialdepartement der Stadt Zürich. (2023). *Beratungsstelle für Migrantinnen und Migranten. Unser Angebot*. Zugriff am 20.3.2023. Verfügbar unter: <https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/unterstuetzung/beratung/infodona.html>
- Spescha, M., Bolzli, P., de Weck, F. & Priuli, V. (2020). *Handbuch zum Migrationsrecht*. Zürich: Orell Füssli Verlag.
- Staatssekretariat für Migration. (2020a). *Integrationsagenda Schweiz: SEM und Kantone haben Zusatzvereinbarungen unterzeichnet*. Zugriff am 16.4.2023. Verfügbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/medien/mm.msg-id-77706.html>
- Staatssekretariat für Migration. (2020b). *Schweizer Integrationspolitik*. Zugriff am 16.2.2017. Verfügbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuengerung/integrationsfoerderung/politik.html>
- Staatssekretariat für Migration. (2021a). *Schweizerische Migrationsaussenpolitik*. Zugriff am 16.2.2023. Verfügbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/international-rueckkehr/ch-migrationsaussenpolitik.html>

- Staatssekretariat für Migration. (2021b). *Spezifische Integrationsförderung*. Zugriff am 16.2.2023. Verfügbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuengerung/integrationsfoerderung/politik/spezifisch.html>
- Witzel, A. (1982). *Verfahren der qualitativen Sozialforschung: Überblick und Alternativen*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Witzel, A. (2000). Das problemzentrierte Interview. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 1(1), 1-9. doi:10.1007/978-3-8349-9441-7_29
- Witzel, A. & Reiter, H. (2021, August 30). *Das problemzentrierte Interview*. SocArXiv. doi:10.31235/osf.io/uetq8
- Wolffers, F. (1993). *Grundriss des Sozialhilferechts: eine Einführung in die Fürsorgegesetzgebung von Bund und Kantonen*. Bern: P. Haupt.