

SOZIALE ARBEIT UND INTEGRATIONSPOLITIK IN DER SCHWEIZ
Professionelle Positionsbestimmungen

Esteban Piñeiro, Stefanie Kurt, Eva Mey, Peter Streckeisen (Hrsg.)

Die Reihe «Soziale Arbeit im Fokus» veröffentlicht schweizerische und internationale Beiträge zur Sozialen Arbeit mit ihren spezifischen Formen der Bearbeitung sozialer Probleme und der Unterstützung alltäglicher Lebensbewältigung. Die in die Reihe aufgenommenen Studien beruhen auf diversen disziplinären und wissenschaftstheoretischen Herangehensweisen und befassen sich mit den verschiedenen Problem- und Praxisfeldern der Sozialen Arbeit, den beruflichen Laufbahnen und dem professionellen Selbstverständnis, sowie mit den unterschiedlichen organisationalen Arrangements, fachlichen Prozessen und Praktiken des professionellen Handelns. Von besonderem Interesse für die Reihe sind aktuelle Trends, welche die Soziale Arbeit in ihren Methoden und in ihrem Selbstverständnis herausfordern. Insgesamt bietet die Reihe ein aktuelles, kritisches Forum für empirische Forschung und theoretische Studien zur Sozialen Arbeit aus verschiedenen Disziplinen.

Herausgegeben von

Esteban Piñeiro, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW, Muttenz

Stefanie Kurt, Institut Soziale Arbeit, HES-SO Valais-Wallis, Siders

Peter Streckeisen, ZHAW, Soziale Arbeit, Zürich

Barbara Waldis, Institut transdisciplinaire de travail social (ITTS), Université, Neuchâtel

Wissenschaftliches Komitee

Laura Bertini, SUPSI Lavoro Sociale, Manno

Jade Bourdages-Lafleur, Université du Québec à Montréal, Canada

Kris Clarke, University of Helsinki, Helsinki, Finland

Annamaria Colombo, Haute école de travail social, HES-SO, Fribourg

Gesine Fuchs, Soziale Arbeit, HSLU, Luzern

Bettina Grubenmann, OST, Soziale Arbeit, St. Gallen

Trish Hafford-Letchfield, University of Strathclyde, Glasgow, United Kingdom

Catrin Heite, Institut für Erziehungswissenschaft, Universität Zürich, Zürich

Oliver Hümbelin, Berner Fachhochschule, Soziale Arbeit, Bern

Stefan Köngeter, OST, Soziale Arbeit, St. Gallen

Alexandre Lambelet, Haute école de travail social et de la santé, HES-SO, Lausanne

Tilman Lutz, Hochschule für angewandte Wissenschaften, Hamburg, Deutschland

Giannina Muñoz Acre, Universidad de Chile, Santiago, Chile

Marion Repetti, Institut Travail Social, HES-SO Valais-Wallis, Sierre

Jason Schaub, University of Birmingham, Birmingham, United Kingdom

Kim Stroumza Boesch, Haute École de travail social, HES-SO, Genève

Esteban Piñeiro
Stefanie Kurt
Eva Mey
Peter Streckeisen (Hrsg.)

SOZIALE ARBEIT UND INTEGRATIONSPOLITIK IN DER SCHWEIZ

Professionelle Positionsbestimmungen



Diese Publikation wurde vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung unterstützt. Die Herausgeber:innen bedanken sich bei den folgenden Institutionen für die Unterstützung des Buches:
Hochschule für Soziale Arbeit FHNW, Institut Sozialplanung, Organisationaler Wandel und Stadtentwicklung,
Hochschule und Höhere Fachschule für Soziale Arbeit HES-SO Valais/Wallis, Institut für Soziale Arbeit,
ZHAW Departement Soziale Arbeit, Institut für Vielfalt und Gesellschaftliche Teilhabe sowie
Nationaler Forschungsschwerpunkt «nccr – on the move»

n|w Fachhochschule Nordwestschweiz
Hochschule für Soziale Arbeit

Hes·so VALAIS WALLIS
& Haute Ecole et Ecole Supérieure de Travail Social
Hochschule und Höhere Fachschule für Soziale Arbeit



nccr →
on the move

Der Seismo Verlag wird vom Bundesamt für Kultur für die Jahre 2021-2024 unterstützt.

Publiziert von
Seismo Verlag, Sozialwissenschaften und Gesellschaftsfragen AG
Zürich und Genf
www.seismoverlag.ch | buch@seismoverlag.ch

Text © die Autor:innen 2023

ISBN 978-3-03777-278-2 (Print)
ISBN 978-3-03777-886-9 (PDF)
ISSN 2813-7728 (Print)
ISSN 2813-7736 (Online)
<https://doi.org/10.33058/seismo.30886>

Umschlag: Claudia Ndebele, Vevey

Schrift: Simplan und Suisse Works von Swiss Typefaces



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons
Namensnennung – nicht kommerziell – keine Bearbeitungen
4.0 international Lizenz

Inhaltsverzeichnis

Einleitung: Soziale Arbeit und Integrationspolitik in der Schweiz. Professionelle Positionsbestimmungen Esteban Piñeiro, Stefanie Kurt, Eva Mey und Peter Streckeisen	9
Teil 1	
Grundlegungen zur Schweizer Integrationspolitik	25
Soziale Arbeit als reflexive Integrationsarbeit Esteban Piñeiro	27
Integration im Migrationsrecht – eine Übersicht Stefanie Kurt	41
Das institutionelle Arrangement der Integrationspolitik in der Schweiz Eva Mey	55
Teil 2	
Aktuelle Forschungsperspektiven	71
Migrationsforschung als Grundlage von Sozialer Arbeit: Kritik etablierter Ansätze und Ausblick auf reflexive Perspektiven Marina Richter	73
Ethnizität als Konstruktion und die Ethnisierung sozialer Probleme Peter Streckeisen	85
Von der nationalen Staatsbürger:innenschaft zu Urban Citizenship in postmigrantischen Verhältnissen Garabet Gül	101
Die Rolle des Staates: Verwaltung, Kontrolle und Grenze Anna Wyss	113

Postkoloniale Perspektive auf und für die Soziale Arbeit in der Schweiz Eveline Ammann Dula und Swetha Rao Dhananka	125
Integrationspolitik und Geschlecht Carolin Fischer	137
Teil 3	
Praxisfelder der Sozialen Arbeit im Kontext von Integration	153
Die öffentliche Sozialhilfe zwischen Existenzsicherung, Integration und der Produktion von Ausschluss Yann Bochster und Lisa Marie Borrelli	155
Berufsbildungsintegration von «gefährdeten Jugendlichen» Heidi Hirschfeld und Luca Preite	173
Integration im Frühbereich. Spannungsfelder und Handlungs- möglichkeiten in Familienbegleitung und Elternbildung Alex Knoll und Rebekka Sieber	191
Soziale Arbeit mit Geflüchteten im Kontext von Quartier und Nachbarschaft Semhar Negash, Berihun Wagaw und Matthias Drilling	207
Einfluss der Asyl- und Integrationspolitik auf die Stabilisierung von traumatisierten Geflüchteten Daniela Olivia Gossweiler	223
Welche Integration im Alter? Sylvie Johner-Kobi	239
Interventionen der Sozialen Arbeit in Familien: Regulation im Namen der Integration? Margot Vogel Campanello	257
Soziale Bewegungen als transformative Akteur:innen im Schweizer Integrationsregime Sarah Schilliger	275

Freiwilligenarbeit: Spannungsverhältnisse und Potenziale zivilgesellschaftlicher Initiativen im Bereich Flucht*Migration Selin Kilic und Sinan Kilic	295
Ermächtigung formal Ausgeschlossener zur gesellschaftlichen Teilhabe: Soziale Arbeit und die Sans-Papiers Problematik Roberto Lopez	311
Rassismus und Antidiskriminierungsarbeit Gülcan Akkaya	329
Professionelle Positionsbestimmungen: eine Auslegeordnung Peter Streckeisen, Eva Mey, Stefanie Kurt und Esteban Piñeiro	347
Autor:innen	353

Die Rolle des Staates: Verwaltung, Kontrolle und Grenze

Anna Wyss

1 Einleitung

Menschen mit einer Migrations- oder Fluchtgeschichte sehen sich in ihrem Alltag kontinuierlich auf verschiedene Weise mit staatlichen Akteuren konfrontiert. Im Fokus dieses Beitrags stehen weniger die Polizei oder Grenzbehörden, sondern Akteure und bürokratische Verfahren, welchen Menschen auf kantonalen Migrations- und Sozialämtern, in Integrations- und Sprachkursen oder auf Beratungsstellen begegnen. Dazu gehören beispielsweise Entscheidungsprozesse über Sozialleistungen oder Aufenthaltspapiere, die oft kafkaesken bürokratischen Verfahren gleichen, wie sie schon Mani Matter in seinem Lied «vom Amt ufbotte» besungen hat. Begegnungen mit dem Staat sind oft durch lange Wartezeiten geprägt und gerade in diesem Warten-Lassen und den damit verbundenen Unsicherheiten zeigen sich die Machteffekte des Staates (Bourdieu 2004).

Weil der Staat die Kategorie «Migrant:in» überhaupt erst hervorbringt und im Alltag immer wieder als augenscheinlich abgesonderte Personengruppe verfestigt, spielt er denn auch für die Analyse von Integrations- und Migrationspolitik eine zentrale Rolle. In diesem Beitrag setze ich mich in einem ersten Schritt mit der Konzeptualisierung des Staates auseinander bzw. damit, wie der Staat analytisch «greifbar» werden kann. Anschliessend gehe ich auf zentrale staatliche Funktionslogiken und Mechanismen ein, wobei ich mich zuerst auf die staatliche Verwaltung und deren Bedarf nach Kategorisierung konzentriere, bevor ich auf die Verwaltung von (Nicht-) Zugehörigkeit als zentralen staatlichen Mechanismus eingehe. Danach befasse ich mich mit der stets ambivalenten Rolle des Staates zwischen Kontrolle und Fürsorge. Abschliessend diskutiere ich, wie in diesem vielschichtigen und widersprüchlichen staatlichen Gebilde immer wieder neue Spannungsfelder entstehen, die auch Handlungsspielraum für die verschiedenen involvierten Akteure bieten.

2 Was und wo ist «der Staat»?

Im Vordergrund dieses Beitrags steht die Mikropolitik des Staates; das heisst die Frage, wie der Staat im Alltag funktioniert und von Menschen erfahren wird (Sharma & Gupta 2006, 11-12). Dieser Mikropolitik begegnen wir in banalen alltäglichen Praktiken und Interaktionen mit Behörden und Institutionen wie beispielsweise im Rahmen von Integrationsprogrammen (Bachmann 2016) oder im Warteraum von Sozialämtern (Auyero 2012). Der nur augenscheinlich anonyme und abstrakte Staat konkretisiert sich in solch gewöhnlichen Begegnungen (Dubois 2010, 2). Hier steht demnach ein praxeologisches und relationales Staatsverständnis im Vordergrund, das sich für alltägliche Praktiken (Sharma & Gupta 2006) und konkrete Beziehungen und Interaktionen zwischen verschiedenen Akteuren interessiert (Thelen et al. 2017).

Globale Prozesse und transnationale Verflechtungen stellen uns vor Herausforderungen, «den Staat» zu identifizieren, der vielfach mit Rückgriff auf die Konzepte der Souveränität und der Territorialität definiert wurde (Sharma & Gupta 2006, 6). Heute wird die nationalstaatliche Souveränität aber durch supra-nationale Institutionen wie die Europäische Union oder die Internationale Organisation für Migration mitreguliert und -konstituiert. Ebenso begrenzt sich staatliches Handeln nicht allein auf das nationalstaatliche Territorium wie gerade zeitgenössische Aufarbeitungen bezüglich Verflechtungen der Schweiz mit dem Kolonialismus bezeugen (Purtschert et al. 2014). Auch gegenwärtige Grenzkontrollpraktiken illustrieren, dass nationalstaatliche Praktiken über das Schweizer Territorium hinausgehen. So beteiligt sich die Schweiz beispielsweise an Massnahmen zur Stärkung der libyschen Küstenwache, um die Ankunft von Geflüchteten in Europa zu verhindern (Crawford 2017).

Angesichts dieser Verschiebungen ist es hilfreich, ein praxistheoretisches Verständnis vom Staat heranzuziehen, um die Vielschichtigkeit des Staates erfassen zu können. Während die Idee des Staates als abstrakter monolithischer und relativ autonomer Akteur sehr präsent ist (Mitchell 2006), wird der Staat hier, aufbauend auf soziologische und anthropologische Arbeiten, als ein dynamisches, komplexes und schwer fassbares Feld von Aushandlungen, Kämpfen und Kräfteverhältnissen betrachtet (Sharma & Gupta 2006; Bourdieu 2014). Ein solcher theoretischer Zugang erlaubt es, eine Vielfalt von Akteuren und Institutionen zu berücksichtigen, die durch ihre – zum Teil widersprüchlichen – Praktiken, moralischen Vorstellungen und Interessen den Staat konstituieren (Fassin 2015a). Von Interesse ist demzufolge, wie sich der Staat in der Praxis, also in den konkreten alltäglichen Praktiken und Begegnungen von unterschiedlichen Menschen zeigt. In diesem Sinne ist der Staat eine konkrete und historisch situierte Realität, die sowohl durch Indivi-

den verkörpert wird als auch in eine bestimmte Zeitlichkeit eingeschrieben ist (Fassin 2015b, 3–4).

Materialisiert in Formularen, Aufenthaltspapieren und Sozialleistungen und personifiziert durch Sachbearbeiter:innen, Sozialarbeiter:innen, Polizist:innen und Lehrer:innen, zeigt sich der Staat im alltäglichen Leben. Diese sogenannten Streetlevel-Bürokrat:innen – also Staatsangestellte, die im Rahmen ihrer Tätigkeit direkt mit der Bevölkerung interagieren (Lipsky 2010, 3) – implementieren denn nicht nur die Politiken und Gesetze des Staates, sondern *machen* sie auch (Fassin 2015b, 5). Gerade in alltäglichen Praktiken und Begegnungen wird der Staat konstituiert (Sharma & Gupta 2006) – zum Beispiel, wenn im Rahmen eines Einbürgerungsverfahrens entschieden wird, ob eine Person die Schweizer Staatsbürger:innenschaft erhält oder nicht.

Die Vielschichtigkeit des Staates resultiert auch aus der Tatsache, dass sich die relevanten Akteure erstens auf verschiedenen politischen Ebenen befinden, was sich besonders ausgeprägt in der föderalen Schweiz durch die zentrale Rolle von Gemeinden und Kantonen in migrations- und sozialpolitischen Belangen zeigt. Zweitens sind sie in verschiedenen politischen Arbeitsbereichen tätig (wie Migration und Sozialem aber auch im Lärm- und Landschaftsschutz) und drittens zeichnen sie sich durch unterschiedliche Beziehungen und Abhängigkeitsverhältnisse zum Staat aus. So werden beispielsweise immer mehr staatliche Aufgaben an privatisierte Unternehmen (z. B. Sicherheitsdienste), humanitäre Organisationen (wie Sozialberatung) oder auch Freiwillige (z. B. Sprachkurse) ausgelagert (siehe z. B. Alberti 2021). Ein praxeologisches und mehrschichtiges Staatsverständnis schliesst demnach eine Vielzahl von Akteuren mit ein, die sich zwar vielleicht nicht per se als staatlich verstehen, aber dennoch zur Konstitution des Staates beitragen. Dazu gehört auch die gewöhnliche Bevölkerung, die in ihren Interaktionen mit Behörden und Staatsangestellten den Staat mitkonstituiert, aber auch herausfordert und verändert.

Wird der Staat in diesem Sinne als Netzwerk von sich zuweilen gegenseitig konkurrierenden Akteuren verstanden, welche mitunter widersprüchliche Strategien und Interessen haben, kann gezwungenermassen nicht von einem homogenen staatlichen Gebilde ausgegangen werden. Vielmehr macht es Sinn, den Staat im Sinne Bourdieus (2014) als Feld der Kämpfe zu konzipieren, in welchem verschiedene Institutionen, aber auch Einzelpersonen immer wieder ihre jeweiligen Interessen aushandeln. Gerade diese Aushandlungen und Kämpfe tragen zur Konstitution des Staates bei, der somit durch alltägliche Praktiken gleichzeitig (re)produziert und herausgefordert wird.

3 Kategorisierungen, Grenzkontrollpraktiken und staatliche Ambivalenzen

Was passiert «im Innern» des Staates? Dieser Abschnitt widmet sich staatlichen Funktionslogiken und Mechanismen, die der Verwaltung verschiedener Personengruppen dienen und die einerseits zu Ein- und Ausschluss führen können und andererseits sowohl Aspekte der Fürsorge als auch solche der Kontrolle beinhalten.

3.1 Verwaltung und Kategorisierung

Ein zentrales staatliches Organisationsprinzip ist die Bürokratisierung. Max Weber (1995) beschrieb die Verwaltung als regelgeleitet, rational und daher «entmenschlicht» – das heisst möglichst frei von persönlicher Anteilnahme auf Seiten derjenigen, die staatliches Handeln ausführen. Ethnographische Studien, die Verwaltungsapparate untersuchen, zeigen aber auf, dass sich der bürokratische Alltag massgeblich von dieser idealtypischen Vorstellung der Verwaltung unterscheidet und weisen auf die zuweilen chaotische und undurchschaubare Behördenarbeit hin (Hoag 2011; Eule et al. 2020). Staatsangestellte müssen in ihrem Arbeitsalltag vielfach kreativ auf konkrete Situationen reagieren (Borrelli & Lindberg 2018), da die Realität sie immer wieder vor Dilemmata stellt, welche nicht nur durch regelgeleitetes Handeln gelöst werden können. Dies verweist wiederum auf den Ermessensspielraum, den individuelle Staatsangestellte in ihrem Alltag innehaben und der den Ausgang administrativer und rechtlicher Verfahren zuweilen schwer vorhersehbar macht (Lipsky 2010). So hängt es beispielsweise massgeblich vom Ermessen von Sozialbehörden ab, ob jemand situationsbedingte Leistungen erhält, oder ob und welche Art von Integrationszulagen jemandem gewährt werden.

Bürokratie versinnbildlicht für viele Langsamkeit, scheinbar unnötigen Papierkram (Hoag 2011) und das Gefühl, in eindeutige Kategorien gedrängt zu werden, die mit der individuell erfahrenen Situation nicht immer übereinstimmen. Gerade diese Klassifizierung von Menschen ist eine wichtige Grundlage für bürokratische Verfahren und gleichzeitig ein zentrales Ergebnis derselben. Behördliche Registrierungen oder das Ausfüllen von Formularen machen Individuen identifizierbar und somit regierbar (Scott 1999; Bourdieu 2014, 30). Solche Kategorisierungen produzieren denn auch hierarchisierte Subjektivitäten (gemäss Alter, rechtlichem Status, Zivilstand usw.) mit unterschiedlichen Rechten und Pflichten und tragen somit nicht zuletzt auch zur Konsolidierung und Legitimierung von sozialen Ungleichheiten bei (Bourdieu 2014).

Es sind gerade solche staatlichen Kategorisierungen, die beispielsweise «Migrant:innen» überhaupt hervorbringen. Sowohl staatliche als auch nicht-

staatliche Akteure greifen in ihrer alltäglichen Arbeit immer wieder auf solche Kategorien zurück und tragen somit dazu bei, dass die Einordnung von Personengruppen immer wieder neu hergestellt und verfestigt wird. Die soziale Identität von Menschen wird also in Begegnungen mit staatlichen Behörden (z. B. der KESB, kantonalen Migrations- oder Sozialämtern) wie auch nicht-staatlichen Organisationen (z. B. Integrationsprojekte oder Rechtsberatungsstellen) immer wieder erfragt, in Formularen festgehalten und somit bestätigt. Wenn sich beispielsweise eine Person um staatliche Unterstützungsgelder bewirbt, werden letztere neben dem Familienstand und dem Alter auch vom Aufenthaltsstatus abhängig sein. Gerade die aufenthaltsrechtliche Einordnung von Personen hat dabei besonders einschneidende materielle Konsequenzen.

3.2 [(Nicht-)Zugehörigkeit und *bordering*]

Die Aushandlung und Verwaltung von nationaler Zugehörigkeit einzelner Personen(gruppen) stellt eine zentrale staatliche Aufgabe dar. Dies zeigt sich besonders prägnant in der Vergabe (oder dem Entzug) von Aufenthaltsbewilligungen, die als wichtiger Aspekt nationalstaatlicher Grenzziehung zu verstehen ist und die den Zugang zu Rechten, Ressourcen und Dienstleistungen reguliert. «Grenzarbeit» (Rumford 2008) erfolgt nicht nur ausser- sondern auch innerhalb der territorialen Grenzen eines Staates. Zentral scheint hier ein Verständnis von Grenze, das sich nicht nur auf eine konkrete territoriale Linie bezieht, sondern auf alltägliche Grenzpraktiken von Behördenvertreter:innen, privaten Unternehmen und individuellen Bürger:innen (Yuval-Davis et al. 2018). Solche Grenzpraktiken werden in der Literatur als «bordering» bezeichnet (Yuval-Davis et al. 2018). Dieses spielt sich in Ämtern auf Kantons- oder Gemeindeebene ab, es manifestiert sich in Polizeikontrollen oder auf dem Standesamt, aber auch im alltäglichen Ausfüllen von Formularen, wo die Kategorie «Staatszugehörigkeit» oft einen wichtigen Platz einnimmt. So werden Grenzen beispielsweise auch in Integrationskursen reproduziert, in denen von Neuzugezogenen erwartet wird, dass sie sich gemäss nationalstaatlich definierten Kriterien «integrieren» oder wenn der Zugang zum Arbeitsmarkt gemäss staatlich vorgenommenen Prinzipien reguliert wird.

Wichtig ist, dass das bordering und die Vergabe von unterschiedlichen Aufenthaltskategorien auch immer einen disziplinierenden Effekt hat (Wicker 2012). So zeigen Borrelli und Kolleg:innen (2021) auf, dass Personen ohne Schweizer Bürger:innenrecht, die in die Sozialhilfe fallen, der Entzug des Aufenthaltsstatus droht (Art. 63 Abs. 2 AIG), wodurch es zu einer Verschränkung von Sozialpolitik und Migrationskontrolle kommt. Das heisst, wenn Menschen ohne Schweizer Pass ökonomisch nicht genügend produktiv sind, und

somit nicht zur nationalen Wirtschaft beitragen, können sie mit einer Herabstufung ihrer Rechte bestraft werden. Gleichzeitig können vorbildliche «Integrationsleistungen» auch mit einem gesicherten Aufenthaltsstatus belohnt werden (Wyss & Fischer 2022). Grenzarbeit und somit Mechanismen des Ausschlusses manifestieren sich auf diese Weise auch in zunehmend prekären und ausdifferenzierten rechtlichen Aufenthaltsstatus (Ellermann 2020). Solche stratifizierten Aufenthaltsbewilligungen setzen ihre Träger:innen verschiedenen Einschränkungen und einem unterschiedlich hohen Grad staatlicher Verwaltung, Unterstützung und Kontrolle aus. Dies zeigt sich beispielsweise deutlich bei sogenannten «vorläufig aufgenommenen Ausländer:innen», die im Gegensatz zu «anerkannten Flüchtlingen» rechtlich schlechter gestellt sind, was sich unter anderem darin äussert, dass ihr Recht auf Familiennachzug eingeschränkt ist, oder sie in gewissen Kantonen statt Sozialhilfe nur Asylfürsorge erhalten (siehe Beitrag von Stefanie Kurt in diesem Band).

3.3 Kontrolle und Fürsorge

Staatliches Handeln bewegt sich stets in einem Spannungsfeld zwischen Kontrolle und Fürsorge, was vielfach zu einer ambivalenten Beziehung zwischen Staat und Individuen führt. Fassin (2015a) unterscheidet hierbei unter anderem zwischen dem Wohlfahrtsstaat, der seine Subjekte beschützt und dem Strafrechtsstaat, der über die Bestrafung von Verbrechen entscheidet. Gerade in Bezug auf Personengruppen in einer prekären ökonomischen oder rechtlichen Situation ergebe sich ein Spannungsverhältnis (Fassin 2015b, 2), da diese einerseits als unterstützungswürdig betrachtet werden, aber andererseits auch verstärkt staatliches Misstrauen erfahren.

Dabei ist wichtig zu bemerken, dass sich Kontroll- und Fürsorge-Aufgaben vielfach überschneiden, beide disziplinierende Effekte haben und gerade die Möglichkeit von Unterstützungsleistungen Raum für Kontrolle auftut – etwa, wenn Anreize für besonders vorbildliches Verhalten geschaffen werden. Dies zeigt sich insbesondere seit dem Wandel von *Welfare* zu *Workfare*, in dessen Rahmen staatliche Unterstützungsleistungen für Armutsbetroffene zunehmend mit dem Druck verbunden sind, die eigene Arbeitskraft verwertbar zu machen (Wyss 2013). Daran schliesst auch das sozialpolitische Paradigma «Fördern und Fordern» an (Lessenich 2013, 85–96), welches in der Schweiz sowohl in der Sozialpolitik (spätestens seit der Reform der SKOS-Richtlinien 2005; Hänzi 2011, 257–266) wie auch in der Integrationspolitik eine wichtige Rolle spielt (Piñeiro et al. 2009). Die Gleichzeitigkeit von Repression und Fürsorge zeigt sich beispielsweise, wenn Wohnungslose von öffentlichen Plätzen vertrieben, ihnen aber gleichzeitig eine Unterkunft zugeteilt wird (Auyero 2012).

In gewisser Weise manifestiert sich dieses – auf den ersten Blick – Paradox des Staates gerade auch in der Sozialen Arbeit, wie die Diskussion um das «doppelte Mandat» aufzeigt (Böhnisch & Lösch 1973), welches auf die Verwobenheit von kontrollierenden und helfenden Aufgaben der Sozialen Arbeit hinweist. Sozialarbeitende finden sich oft in der Mitte dieses Spannungsfeldes, da sie für die Unterstützung benachteiligter Personen zuständig sind und diese aber gleichzeitig «erziehen» sollten, damit sie wieder staatlichen Erwartungen gerecht werden (siehe auch den Beitrag von Esteban Piñeiro in diesem Band). So leistet eine «als professionalisierte Hilfe gefasste Soziale Arbeit [...] aufgrund ihrer sozialstaatlichen Eingebundenheit immer einen Beitrag zur Reproduktion vorherrschender gesellschaftlicher Verhältnisse [...] und [fungiert] somit auch als kontrollierende Instanz» (Thieme 2017, 19). Auf den zweiten Blick handelt es sich hier allerdings eher um ein scheinbares Paradox: Denn Fürsorge und Kontrolle sind weniger als Gegensätze denn als sich gegenseitig ergänzende Mechanismen zu verstehen, also im Sinne von «Hilfe *als* Kontrolle» (Staub-Bernasconi 2007, 12).

Zu beachten sind hier auch die Verflechtungen, Überlappungen und Abhängigkeiten, die sich zwischen den verschiedenen Akteuren zwangsweise ergeben. So kann beobachtet werden, dass gerade die Migrationspolitik zunehmend andere staatliche Bereiche durchdringt, die dadurch nicht zuletzt gewissermassen «migrantisiert» werden. Das heisst Migrationskontrollpraktiken werden beispielweise immer öfters an Behörden ausgelagert, deren primärer Aufgabenbereich nicht direkt mit Migration zu tun hat. Eine solche Auslagerung lässt sich zum Beispiel auf Standesämtern beobachten, wo binationale Paare mit einem grundsätzlichen Misstrauen konfrontiert sind, und wo Staatsangestellte beurteilen, ob eine Eheschliessung allenfalls der Erschleichung von Aufenthaltspapieren statt der Verfestigung einer «authentischen» romantischen Beziehung dient (Lavanchy 2015). Gerade auch Sozialhilfe wurde als Werkzeug von Migrationskontrolle beschrieben (Ataç & Rosenberger 2019, womit es zu einer Überlagerung von Unterstützung von Armutsbetroffenen und Grenzkontrollpraktiken kommt. Staatliche Fürsorge trägt denn auch immer eine kontrollierende Dimension in sich, da ihre Dienste an bestimmte Bedingungen (wie Aufenthaltsrecht oder Mitwirkungspflicht) geknüpft sind.

Aber auch humanitäre Organisationen werden zum Teil zu «Subunternehmen des Staates» (Kalir & Wissink 2016), wenn sie – wie beispielsweise die Caritas in der Schweiz – Geflüchtete «mit der Schweizer Lebensweise vertraut» machen¹ oder Sozialberatung für diese leisten und somit städtische und kanto-

1 <https://www.caritas.ch/de/was-wir-tun/engagement-schweiz/asyl-und-migration/engagement-im-fluechtlings-und-integrationsbereich-im-kanton-freiburg.html> (25.03.2022).

nale Behörden in ihrer Arbeit unterstützen. Ebenso kommt es zu komplexen Abhängigkeitsverhältnissen zwischen dem Staat und zivilgesellschaftlichen Organisationen, wenn letztere «Beratungen im Rahmen des Integrationsgesetzes anbieten».²

4 Spannungsfelder und Handlungsräume

Die Vielschichtigkeit des Staates führt unweigerlich zu konkreten Spannungsverhältnissen zwischen verschiedenen Akteuren, die teilweise konträre Interessen haben. Gerade im Hinblick auf das stark politisierte Feld der Migration und Integration positionieren sich verschiedene Organisationen, Behörden aber auch individuelle Staatsangestellte unterschiedlich und verfolgen zuweilen widersprüchliche Ziele. So berufen sich gewisse Akteure eher auf ökonomische Logiken, während andere karitative Interessen verfolgen.

Ein Verständnis vom Staat als determiniert durch viele Akteure, Interessen und zuweilen widersprüchliche Praktiken eröffnet uns aber immer wieder auch Einblick in Handlungsperspektiven. So haben soziale Bewegungen rechtsstaatliche Kategorien herausgefordert und beispielsweise Regularisierungsmöglichkeiten für Sans-Papiers erkämpft (Kaufmann & Strebel 2021).

Auch Staatsangestellte verfügen immer über einen gewissen Handlungsspielraum, innerhalb dessen sie ihre Arbeit ausführen (Dubois 2010; Lipsky 2010). Diesem Spielraum sind zwar strukturelle Grenzen (wie finanzielle Ressourcen oder Organisationslogiken) gesetzt, aber das staatliche Regelwerk ist nie spezifisch genug, um auf konkrete Situationen zu reagieren, weshalb denn Staatsangestellte auch Gesetze und Richtlinien individuell interpretieren und anpassen müssen. Somit verfügen sie über einen gewissen Ermessensspielraum.

Wichtig ist, dass in einer praxeologischen Konzeption des Staates stets auch Aushandlungen und Kämpfe mitgedacht werden, die zwar innerhalb ungleicher Machtverhältnisse stattfinden (Eule et al. 2018), die aber dennoch gewisse Optionen offenlassen. Staatsangestellte haben heterogene Positionen in ihrem Verhältnis zum Staat inne, die zwar durch einen institutionellen Habitus (Affolter 2021) geprägt sind, mitunter aber auch durch individuelle moralische Einstellungen beeinflusst werden (Fassin 2015; Borrelli & Lindberg 2018), die wiederum die Art und Weise beeinflussen, wie sie ihre Rolle ausüben.

2 <https://isabern.ch/beratung-information/zweitgespraeche-und-integrationsvereinbarungen/> (25.03.2022).

5 Schluss

Gerade Sozialarbeitende bewegen sich in einem Raum, in welchem sie sowohl staatlichen Erwartungen gerecht werden müssen als sich auch den individuellen Bedürfnissen ihrer Adressat:innen gegenüber verpflichtet fühlen. Ihre eigenen moralischen und politischen Positionierungen konstituieren die Gestaltung ihres Handlungsraumes dabei mit (Mau & Wagner 2014). Gehen sie ihrem Arbeitsauftrag gemäss den Prinzipien von Effizienz und Wirtschaftlichkeit nach oder versuchen sie möglichst stark den Bedürfnissen ihrer «Klient:innen» gerecht zu werden, tragen allfällige Missstände vielleicht sogar in die Öffentlichkeit und gehen so im Interesse ihres Gegenübers auch über ihr Mandat hinaus? Solche Fragen spiegeln sich auch in der Debatte rund um die Positionierung der Sozialen Arbeit als Menschenrechtsprofession und der Forderung, dass sich die Soziale Arbeit verstärkt anwaltschaftlich für die Anliegen ihrer Adressat:innen einsetzt (Staub-Bernasconi 2007; Epple & Kersten 2016). Dies beinhaltet sowohl «widerständige Alltagspraxen» als auch (professions-)politische «Positionsbestimmungen und Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit» (Muy 2018, 267). Insbesondere im stark politisierten Bereich der Migrations- und Integrationspolitik kann es zu Kämpfen kommen, wenn sich Sozialarbeitende beispielsweise für ihre Klient:innen einsetzen und dabei mit Akteuren in Konflikt geraten, die für die Umsetzung restriktiver Gesetze zuständig sind.

Insbesondere Menschen in einer unsicheren rechtlichen oder ökonomischen Situation finden sich in einem ambivalenten Verhältnis zum Staat wieder. Einerseits sind sie oft in stärkerer Masse auf staatliche Unterstützung angewiesen, andererseits sind sie auch erhöhter staatlicher Kontrolle und allfälliger Repression ausgesetzt, die Mechanismen des Ausschlusses vielfach verstärken, womit zunehmende Marginalisierung droht. Menschen mit Migrations- oder Fluchtgeschichte sehen sich mit einem vielfach unlesbaren Geflecht von Akteuren und Regeln konfrontiert, das immer neu ihre Zugehörigkeit verhandelt und das sie navigieren müssen. Diese «Undurchschaubarkeit» des Staates (Eule et al. 2020), die aus seiner Vielschichtigkeit und einem erheblichen Ermessensspielraum von Staatsangestellten resultiert, macht es schwierig, staatliche Handlungen zu antizipieren, was wiederum zu zusätzlichen Unsicherheiten auf Seiten von marginalisierten Personen führen kann. Gleichzeitig offenbaren sich in diesem komplexen staatlichen Geflecht aber immer auch Lücken und Handlungsspielräume, welche die Adressat:innen des Staates zu ihren Gunsten nutzen können.

Literaturverzeichnis

- Affolter, Laura. 2021. *Asylum Matters: On the Front Line of Administrative Decision-Making*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Alberti, Camilla. 2021. Remodelling (Un)Certainty: Outsourcing and Auditing Refugee Reception in Switzerland. *Journal of Refugee Studies* 34(4): 3570–3589.
- Ataç, Ilker & Sieglinde Rosenberger. 2019. Introduction to the Special Issue: Social Policies as a Tool of Migration Control. *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 17(1): 1–10.
- Auyero, Javier. 2012. *Patients of the State: The Politics of Waiting in Argentina*. Durham, N.C: Duke University Press.
- Bachmann, Susanne. 2016. *Diskurse über MigrantInnen in Schweizer Integrationsprojekten: Zwischen Normalisierung von Prekarität und Konditionierung zur Markttauglichkeit*. Wiesbaden: Springer VS.
- Böhnisch, Lothar & Hans Lösch. 1973. Das Handlungsverständnis des Sozialarbeiters und seine institutionelle Determination. In Hans-Uwe Otto & Siegfried Schneider (Hrsg.), *Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit* (S. 21–40). 2. Aufl., Neuwied, Berlin: Luchterhand.
- Borrelli, Lisa Marie, Stefanie Kurt, Christin Achermann & Luca Pfrirter. 2021. (Un)Conditional Welfare? Tensions Between Welfare Rights and Migration Control in Swiss Case Law. *Swiss Journal of Sociology* 47(1): 73–94.
- Borrelli, Lisa M. & Annika Lindberg. 2018. The Creativity of Coping: Alternative Tales of Moral Dilemmas among Migration Control Officers. *International Journal of Migration and Border Studies* 4(3): 163–178.
- Bourdieu, Pierre. 2004. Zeit und Macht. In Pierre Bourdieu, *Meditationen: zur Kritik der scholastischen Vernunft*, 293–297. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bourdieu, Pierre. 2014. *Über den Staat: Vorlesungen am Collège de France 1989–1992*. Berlin: Suhrkamp.
- Crawford, Julia. 2017. Schweiz bestreitet Komplizenschaft mit Libyen. *SWI swissinfo.ch*. https://www.swissinfo.ch/ger/missbrauch-von-fluechtlingen_schweiz-bestreitet-komplizenschaft-mit-libyen/43752232 (25.03.2022).
- Dubois, Vincent. 2010. *The Bureaucrat and the Poor: Encounters in French Welfare Offices*. Burlington, VT: Routledge.
- Ellermann, Antje. 2020. Discrimination in Migration and Citizenship. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 46(12): 2463–2479.
- Epple, Ruedi & Anne Kersten. 2016. In der Sackgasse: soziale Arbeit zwischen Professionalität und Professionalismus. *Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit = Revue suisse de travail social* 19–20: 107–131.
- Eule, Tobias G., Lisa Marie Borrelli, Annika Lindberg & Anna Wyss. 2020. *Hinter der Grenze, vor dem Gesetz. Eine Ethnographie des europäischen Migrationsregimes*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Eule, Tobias G., David Loher & Anna Wyss. 2018. Contested Control at the Margins of the State. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44(16): 2717–2729.
- Fassin, Didier. 2015a. Can States Be Moral? Preface to the English Edition. In Didier Fassin, *At the Heart of the State: The Moral World of Institutions* (S. ix–xi). London: Pluto Press.
- Fassin, Didier. 2015b. Introduction: Governing Precarity. In Didier Fassin, *At the Heart of the State: The Moral World of Institutions* (S. 1–11). London: Pluto Press.

- Hänzi, Claudia. 2011. *Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe: Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz*. Basel: Helbing Lichtenhahn.
- Hoag, Colin. 2011. Assembling Partial Perspectives: Thoughts on the Anthropology of Bureaucracy. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review* 34(1): 81–94.
- Kalir, Barak & Lieke Wissink. 2016. The Deportation Continuum: Convergences between State Agents and NGO Workers in the Dutch Deportation Field. *Citizenship Studies* 20(1): 34–49.
- Lavanchy, Anne. 2015. Glimpses into the Hearts of Whiteness: Institutions of Intimacy and the Desirable National. In Patricia Purtschert & Fischer-Tiné (eds.), *Colonial Switzerland. Rethinking Colonialism from Its Margins* (pp. 278–295). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lessenich, Stephan. 2013. *Die Neuerfindung des Sozialen: Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. 3. Ausgabe. Bielefeld: Transcript.
- Lipsky, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Updated Edition. New York: Russell Sage Foundation.
- Kaufmann, David & Dominique Strelbel. 2021. Urbanising Migration Policy-Making: Urban Policies in Support of Irregular Migrants in Geneva and Zürich. *Urban Studies* 58(14): 2991–3008.
- Mau, Kristina & Constantin Wagner. 2014. Zwischen »Fordern« und »Fördern«: Das Doppelmandat in der Sozialhilfe. In Schultheis, Franz, Berthold Vogel & Kristina Mau (Hrsg.), *Im öffentlichen Dienst* (S. 147–164). Bielefeld: transcript.
- Mitchell, Timothy. 2006. Society, Economy, and the State Effect. In Ardhana Sharma & Akhil Gupta (eds.), *The Anthropology of the State: A Reader* (pp. 169–186). Malden, MA, Oxford: Blackwell Pub.
- Muy, Sebastian. 2018. Mandatswidrige Aufträge an Soziale Arbeit in Sammelunterkünften für Geflüchtete. In Prasad, Nivedita (Hrsg.), *Soziale Arbeit mit Geflüchteten. Rassismuskritisch, professionell, menschenrechtsorientiert* (S. 260–273). Opladen: Barbara Budrich.
- Piñeiro, Esteban, Isabelle Bopp & Georg Kreis. 2009. *Fördern und Fordern im Fokus: Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*. Zürich: Seismo Verlag.
- Purtschert, Patricia, Barbara Lüthi & Francesca Falk. 2014. *Postkoloniale Schweiz: Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien*. Bielefeld: transcript.
- Rumford, Chris. 2008. Introduction: Citizens and Borderwork in Europe. *Space and Polity* 12(1): 1–12.
- Scott, James C. 1999. *Seeing Like a State*. New Haven: Yale University Press.
- Sharma, Aradhana & Akhil Gupta. 2006. Introduction: Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization. In Ardhana Sharma & Akhil Gupta (eds.), *The Anthropology of the State: A Reader* (pp. 1–41). Malden, MA: Blackwell Pub.
- Staub-Bernasconi, Silvia. 2007. Vom beruflichen Doppel- zum professionellen Tripelmandat. Wissenschaft und Menschenrechte als Begründungsbasis der Profession. *Zeitschrift für Sozialarbeit in Österreich* 2: 8–17.
- Thelen, Tatjana, Larissa Veters & Keebet von Benda-Beckmann (eds.). 2017. *Stategraphy: Toward a Relational Anthropology of the State*. Oxford: Berghahn Books.
- Thieme, Nina. 2017. Hilfe und Kontrolle. In Elke Kruse, Fabian Kessl, Sabine Stövesand, and Werner Thole (Hrsg.), *Soziale Arbeit – Kernthemen und Problemfelder* (S. 17–24). Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Weber, Max. 1995. *Schriften zur Soziologie*. Stuttgart: Reclam.

- Wicker, Hans-Rudolf. 2012. Das Ausschaffungsregime: Die juristische, institutionelle und soziale Konstruktion von Illegalität in der Schweiz. In Wicker, Hans-Rudolf, *Migration, Differenz, Recht und Schmerz. Sozialanthropologische Essays zu einer sich verflüchtigenden Moderne, 1990–2010* (S. 115–134). Zürich: Seismo Verlag.
- Wyss, Anna & Carolin Fischer. 2022. Working for Protection? How Afghan Refugees Navigate the Violence of Precarious Legal Inclusion in Germany and Switzerland. *Antipode* 54(2): 629–644.
- Wyss, Kurt. 2013. *Workfare. Sozialstaatliche Repression im Dienst des Globalisierten Kapitalismus*. Zürich: Edition 8.
- Yuval-Davis, Nira, Georgie Wemyss & Kathryn Cassidy. 2018. Everyday Bordering, Belonging and the Reorientation of British Immigration Legislation. *Sociology* 52(2): 228–244.