

Mechanismen des institutionellen Antiziganismus: Kommunale Praktiken und EU-Binnenmigration am Beispiel einer westdeutschen Großstadt

Forschungsbericht für die Unabhängige
Kommission Antiziganismus, März 2021

Tobias Neuburger und Christian Hinrichs

unter Mitarbeit von Ismail Bekir Dogru und Ria Tandler

Wissenschaftliche Projektleitung: Prof. Dr. Dirk Lange

Institut Bildung-Forschung-Qualifizierung
in Kooperation mit



Leibniz
Universität
Hannover

Institut für Didaktik der Demokratie
Forschungszentrum Center for Inclusive Citizenship
Leibniz Universität Hannover
Hannover, 2021

Mechanismen des institutionellen Antiziganismus:
Kommunale Praktiken und EU-Binnenmigration am
Beispiel einer westdeutschen Großstadt

Forschungsbericht für die Unabhängige
Kommission Antiziganismus, März 2021

Tobias Neuburger und Christian Hinrichs

Autoren: Neuburger, Tobias; Hinrichs, Christian

Wissenschaftliche Koordination: Neuburger, Tobias

Wissenschaftliche Projektleitung: Lange, Dirk

Studentische Mitarbeiter: Dogru, Ismail Bekir; Tandler, Ria

Mechanismen des institutionellen Antiziganismus:
Kommunale Praktiken und EU-Binnenmigration
am Beispiel einer westdeutschen Großstadt.
Forschungsbericht für die Unabhängige Kommission
Antiziganismus, Januar 2021

Institut Bildung-Forschung-Qualifizierung e.V. in Kooperation mit
Institut für Didaktik der Demokratie und Forschungszentrum
Center for Inclusive Citizenship, Leibniz Universität Hannover,
Hannover 2021.

Gefördert durch:



Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG UND FRAGESTELLUNG DER UNTERSUCHUNG	1
2	THEORETISCHE RAHMUNG UND FORSCHUNGSSTAND	7
2.1	Begriffsbestimmung institutioneller Rassismus	7
2.2	Begriffsbestimmung institutioneller Antiziganismus	13
2.3	Europäisierung des Grenzregimes und wohlfahrtsstaatliche Grenzziehungsprozesse	18
3	FORSCHUNGSSTRATEGIE UND METHODISCHE VORGEHENSWEISE	25
3.1	Untersuchungsgebiet: Eine deutsche Großstadt	25
3.2	Erhebungsmethoden: Qualitatives Interview und prozessgenerierte Daten	25
3.3	Feldzugang und Materialauswahl	30
3.4	Orientierung an der Auswertungsstrategie der Grounded Theory	31
4	EMPIRISCHE BEFUNDE: MECHANISMEN DES INSTITUTIONELLEN ANTIZIGANISMUS ...	34
4.1	Untersuchungsbereich Wohnen und Unterbringung	34
4.1.1	Genese einer kommunalen ‚Unbequemlichkeitskultur‘	37
4.1.2	Abwehr: Herstellung kommunaler Nichtzuständigkeit	40
4.1.3	Verdrängung: „Am Arsch der Welt“	44
4.1.4	Unterlassung: Selektionsentscheidungen an der Schnittstelle Unterbringung–Wohnen	51
4.1.5	Eindämmung: Regierung segregierter Räume	58
4.1.6	Einordnung der Befunde	70
4.2	Untersuchungsbereich Arbeitsmarkt und wohlfahrtsstaatliche Dienstleistungen	70
4.2.1	Problematisierung: die behördliche Wirklichkeitsinterpretation des ‚bandenmäßigen Leistungsmisbrauchs‘	71
4.2.2	Abwehr per Gesetz und gelebte Abwehr im Jobcenter	77
4.2.3	Arbeitsausbeutung und Verdrängung an den Rand des Arbeitsmarktes	87

4.2.4	Unterlassung: Das Kalkül mit dem Faktor Zeit	90
4.2.5	Eindämmung: Das Jobcenter als neue Grenzschutzbehörde	98
4.2.6	Einordnung der Befunde	104
4.3	Untersuchungsbereich Bildung und Schule	104
4.3.1	Abwehr im Bereich frühkindlicher Bildung?	105
4.3.2	Separierende Verdrängung im Primarschulbereich	106
4.3.3	Ausblick	114
4.4	Untersuchungsbereich Gesundheit	115
4.4.1	Abwehr: Ansteckungsangst, ‚Seuche‘ und die Problematisierung von Krankheit	115
4.4.2	Verdrängung: Macht und Ohnmacht im Behandlungsverhältnis	118
5	FAZIT UND AUSBLICK	122
5.1	Diskussion und Darstellung ausgewählter empirischer Befunde	122
5.2	Handlungsempfehlungen	126
6	LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS	128
6.1	Sekundärliteratur	128
6.2	Prozessgenerierte Daten	136
6.3	Interviews	137

1 Einleitung und Fragestellung der Untersuchung

Im Januar 2013 veröffentlichte der Deutsche Städtetag ein Positionspapier zu den Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien um „auf gravierende Fehlentwicklungen“ hinzuweisen, „die die kommunale Ebene über Gebühr belasten und keiner Lösung vor Ort zugeführt werden können.“¹ Das seit den EU-Beitritten Bulgariens und Rumäniens im Jahr 2007 von den neuen Unionsbürger_innen in Anspruch genommene Recht auf Freizügigkeit führe zu sozialen und ökonomischen Problemlagen, für deren „Bewältigung ein koordiniertes Zusammenwirken von Bund, Ländern, europäischer Ebene und anderen relevanten Akteuren erforderlich“² sei. Das Papier des Städtetags zeichnet sich durch eine äußerst bedeutsame Kategorisierung von Migrant_innen aus: neben „qualifizierten EU-Bürgerinnen und Bürgern, die bereits in ihren Herkunftsländern vergleichsweise gute Partizipationschancen hatten und auch in Deutschland schnell Fuß fassen“ könnten, benennt das Papier eine problematisierte und als Belastung wahrgenommene Migrant_innengruppe, „die in den neuen Beitrittsstaaten teilweise unter prekärsten Bedingungen leben“ und „die Chance zu einer Verbesserung der eigenen Lebenssituation im übrigen Europa suchen.“³ In einer bemerkenswert umständlichen Formulierung wird im Positionspapier ausgeführt, dass „Menschen, die in Bulgarien und Rumänien unter Benachteiligung litten“, dort „ethnische Diskriminierung, teilweise offene rassistisch motivierte Gewalt“⁴ erfahren. Wenige Zeilen zuvor konstatieren die Verfasser_innen des Positionspapiers, dass von prekären Lebenslagen „vor allem die Minderheit der Roma betroffen“⁵ sei.⁶

Da sich auch nach der Migration für viele die prekäre Lebenssituation nicht verbessere, sei es für den „Erhalt des sozialen Friedens in der Stadtgesellschaft“ unbedingt erforderlich, den „Neubürgerinnen und Neubürgern Perspektiven aufzuzeigen, die ihnen eine von Sozialleistungen unabhängige Teilhabe an der Stadtgesellschaft“ ermöglichen könnten. Andererseits müsse aber auch „der Tatsache Rechnung getragen werden, dass auch die aufnehmende Stadtgesellschaft Erwartungen“ habe und die „Alt-EU-Bürgerinnen und -Bürger“ ebenfalls „Integrationsleistungen“ erbracht hätten.⁷ Dass für diese Integrationsleistung aber nicht die Städte und Kommunen politisch verantwortlich sein sollen und wo darüber hinaus diese Integrationsleistung zu erbringen sei, wird im angehängten Forderungskatalog als unmissverständlicher Imperativ formuliert:

„Integration der Armutsflüchtlinge und Bekämpfung der Diskriminierung von Minderheiten ist eine gesamteuropäische Aufgabe, also auch Aufgabe der Herkunftsländer!“⁸

¹ Deutscher Städtetag (2013): Positionspapier. Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien, S. 1, [<https://www.staedtetag.de/positionen/positionspapiere/zuwanderung-rumaenien-bulgarien-2013>], eingesehen 08.10.2020.

² Ebd., S. 1.

³ Ebd., S. 2.

⁴ Ebd.

⁵ Ebd.

⁶ Ein von der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte vorgelegter Bericht, der auf der „Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung“ (EU-MIDIS II) basiert, offenbart auch für Bulgarien und Rumänien ausgeprägte Ungleichheitsstrukturen, die auf einen institutionellen Rassismus gegen Rom_nja verweisen, und dessen Effekte sich im Bildungs- und Ausbildungssektor, dem Arbeitsmarkt, der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik, dem Gesundheitswesen und der Polizei bzw. den jeweiligen Behörden niederschlagen. Siehe European Union Agency for Fundamental Rights (2018): Second European Union Minorities and Discrimination Survey Roma – Selected findings, Luxemburg; sowie European Union Agency for Fundamental Rights (2018): A Persisting Concern: Anti-Gypsyism as a Barrier to Roma Inclusion, Luxemburg.

⁷ Deutscher Städtetag (2013): Positionspapier, S. 4.

⁸ Ebd., S. 9.

Die „erheblichen Probleme mit einem großen Anteil der zuwandernden Menschen aus Südosteuropa“ dürften zudem „nicht unter Verweis auf gut integrierte Rumänen und Bulgarien verschwiegen“⁹ werden, weil ansonsten „rechte, fremdenfeindliche Kräfte die Situation“¹⁰ für sich zu nutzen und somit das friedliche Miteinander in den Städten zusätzlich zu gefährden wüssten. Mit dieser Situationsdeutung¹¹ – gewünschte Migration von „qualifizierten EU-Bürgerinnen und EU-Bürger[n]“¹² vs. unerwünschte Migration von Unionsbürger_innen, die lediglich „offiziell [...] zum Zwecke der Arbeitssuche“ stattfindet – hat der Deutsche Städtetag einen sehr wirkungsvollen und handlungsanleitenden Deutungsrahmen in Szene gesetzt. Als Diskurs über die sog. ‚Armutszuwanderung‘ aus Rumänien und Bulgarien oder ‚Südosteuropa‘ hat sich dieser Deutungsrahmen seit Anfang 2013 nahezu unhinterfragt in die bundesdeutsche Öffentlichkeit eingeschrieben.

In der einschlägigen Antiziganismusforschung wurde dieser Armutszuwanderungsdiskurs, wie er sich in überregionalen Leitmedien und Regionalzeitungen artikuliert, bereits mehrfach zum Forschungsgegenstand gemacht.¹³ Zum Kernbestand dieses Diskurses gehören u. a. die Konflikte und Auseinandersetzungen um sog. ‚Schrottimmobilien‘, ‚organisierte Bettelei‘ in den Innenstädten oder ‚bandenmäßigen Sozialleistungsmissbrauch‘. Sie sind feste Bestandteile der kommunalen Problembeschreibungen und Bedrohungskonstruktionen. Begriffe wie ‚Sozialtourist‘, ‚Armutszuwanderer‘ oder schlicht ‚Bulgare‘ und ‚Rumäne‘ mutierten im Verlauf des Diskurses mitunter zu gängigen sprachlichen Substituten für jene Personengruppe, die letztlich gemeint war: ‚Roma‘.¹⁴ Im Kern handelt sich hierbei um ein sprachliches Versteckspiel: Während sich die sprachlichen Zeichen verändern, bleibt das dahinter liegende Konzept und sein Bedeutungsgehalt auch in den neuen Worten und Umschreibungen erhalten.¹⁵

Bereits vor der Feldphase und der Erhebung unseres empirischen Materials haben wir im Forschungsteam die Frage diskutiert, inwiefern dieser Armutszuwanderungsdiskurs durch (latenten oder manifesten) Antiziganismus geprägt ist. Da wir diese Frage auch als Forschungsfrage bearbeiten wollten, haben wir während der empirischen Erhebung, bei der Fragebogenkonstruktion und Schulung der Interviewer_innen großen Wert darauf gelegt, dass wir **als forschende Subjekte keine (ethnischen bzw. ethnisierenden) Kategorien ins Feld einführen**,¹⁶ **die dort womöglich gar nicht vorhanden und bedeutungstragend sind.** Damit haben wir uns methodologisch die Möglichkeit offen gehalten, die Forschungsbefunde der einschlägigen diskursanalytischen Antiziganismusforschung zu überprüfen. **In allen Interviewsituationen stellte sich allerdings äußerst deutlich heraus, dass die problematisierte EU-Binnenmigration von den kommunalen Akteur_innen untrennbar und ethnisierend mit der Migration von ‚Roma‘ identifiziert wurde.**

⁹ Ebd., S. 3.

¹⁰ Ebd., S. 4.

¹¹ Zum soziologischen Begriff der Situation im Sinne des Thomas-Theorems siehe Thomas, William I. und Thomas, Dorothy S. (1928): *The Child in America. Behavior Problems and Programs*, New York., S. 572.

¹² Deutscher Städtetag (2013): Positionspapier, S. 2.

¹³ Siehe exemplarisch Duisburger Institut für Sprach- und Sozialforschung (2014): *Die Migration aus Südosteuropa in lokalen Medien in Duisburg 2014*, Duisburg; End, Markus (2014): *Antiziganismus in der deutschen Öffentlichkeit. Strategien und Mechanismen medialer Kommunikation*, Heidelberg; AK Antiziganismus im DISS (Hg.) (2015): *Stimmungsmache. Extreme Rechte und antiziganistische Stimmungsmache. Analyse und Gefahreinschätzung am Beispiel Duisburg*, Duisburg; Lausberg, Michael (2015): *Antiziganismus in Deutschland: Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien*, Marburg; oder Gora, Stefanie (2019): *Die aktiven Passiven. Antiziganistische Fremdeitskonstruktionen am Beispiel der Diskussion um ‚Armutszuwanderung‘ in Mannheim*, in: Daniela Gress (Hg.), *Minderheiten und Arbeit im 19. und 20. Jahrhundert. Aspekte einer vielschichtigen Beziehungsgeschichte*, Heidelberg, S. 207-227.

¹⁴ Siehe End (2014): *Antiziganismus in der deutschen Öffentlichkeit*, S. 25.

¹⁵ Siehe grundlegend hierzu Guillaumin, Colette (2000): *Zur Bedeutung des Begriffs „Rasse“*, in: Nora Rätzschel (Hg.): *Theorien über Rassismus*, Hamburg, S. 34-42.

¹⁶ In forschungsmethodologischer Hinsicht ist darauf hinzuweisen, dass wir während der Untersuchung die Kategorie ‚Roma‘ zu keinem Zeitpunkt ins Feld eingeführt haben, sondern in den Interviews stets nach Unionsbürger_innen aus Rumänien und Bulgarien fragten. Siehe hierzu auch das Kapitel 3 über unsere Forschungsstrategie.

Da wir in den Interviewsituationen systematisch darauf Wert gelegt haben, keine ethnisierenden Begriffe zu verwenden, rief unsere Gesprächsführung immer wieder Irritationen bei den von uns interviewten Akteur_innen hervor. Diese Irritation rührte daher, dass diese sich in bestimmten Interviewsituationen offenbar nicht sicher waren, ob wir dieselbe Sprache sprachen. In diesen Situationen begannen sich die interviewten Akteure stets rückzuversichern, ob wir im Zusammenhang der problematisierten EU-Binnenmigration von demselben Personenkreis sprachen. Dies führte dazu, dass in den Erzählungen der interviewten kommunalen Führungs- und Fachkräfte antiziganistische Latenzen und Umwegkommunikationen brüchig wurden und die hinter den vermeintlich neutralen Wortsubstituten liegenden Bedeutungsgehalte offen hervortraten. So konnten wir empirische Befunde zu Tage fördern, auf deren Basis wir begründet die These bestätigen und vertreten können, **dass der Diskurs über die EU-Binnenmigration aus Rumänien und Bulgarien dezidiert als schlecht kodierter antiziganistischer Problematisierungsdiskurs geführt wird.**¹⁷

Ein gewundenes Bemühen um Differenzierung zwischen vermeintlich ‚guten‘ und ‚problematischen‘ Personenkreisen unter den rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen erweist sich als Einfallstor für antiziganistische Stereotypie. Diese antiziganistisch konnotierte Bedeutungsebene ist bereits im Positionspapier des Städtetages angelegt – auch wenn die problematisierte Migration in den sprachlichen Formulierungen nicht explizit mit ‚Roma‘ verknüpft wird, sondern vordergründig eine Migration vermeintlich unqualifizierter und integrationsproblematischer Unionsbürger_innen fokussiert wird. Für die Öffentlichkeit war jedoch unmittelbar begreiflich,¹⁸ wer damit gemeint war. Schließlich eröffnet das Positionspapier eine assoziative Verknüpfung von unmittelbar bevorstehenden ‚Migrationsströmen‘ unqualifizierter Unionsbürger_innen auf der Suche nach einem besseren Leben in Deutschland mit elenden Lebensverhältnissen von Rom_nja in Bulgarien und Rumänien.¹⁹

Tatsächlich erkennt die Selbstdarstellung der deutschen Großstädte als hilflose, überforderte und „machtlose Kommunen“²⁰, die als „Reparaturbetriebe“ für die Auswirkungen von europa- und bundespolitischen „Regelungsdefiziten“²¹ im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterungspolitik erhalten müssten, ihre eigentliche Rolle als durchaus aktive und wirkungsvolle Stichwortgeber – auch auf bundespolitischer Ebene. Auch wenn noch keine expliziten Untersuchungen über die konkreten politischen und gesetzgeberischen Auswirkungen des migrationspolitischen Überlastungsdiskurses vorliegen, so ist doch die zeitliche Abfolge und Dichte von Ereignissen auf bundespolitischer Ebene bemerkenswert, durch die den Forderungen der kommunalen Spitzenverbände in den Bereichen Sozialleistungsrecht, Arbeitsmarktpolitik, Melde- und Gewerberecht sowie Bildungs- und Gesundheitspolitik Rechnung getragen wurde. Diese teils in Gesetzes- und Verordnungstexten implementierten Stränge des Armutszuwanderungsdiskurses rahmen das institutionelle Handeln der Kommunen. Während der mediale Diskurs über die sog. ‚Armutszuwanderung‘ aus Rumänien und Bulgarien nicht nur überregional, sondern auch anhand von lokalen Fallstudien in den vergangenen Jahren wiederholt zum Forschungsgegenstand avanciert ist, besteht nach wie vor ein **Forschungsdesiderat**²² **in der soziologischen Erforschung von institutionellen Praktiken und Routinen in kommunalen Räumen.**

¹⁷ Siehe hierzu im Einzelnen die empirischen Befunde in Kapitel 4.

¹⁸ Siehe exemplarisch Neuburger, Tobias (2017): Von Armutszuwanderern und Notreisenden. Antiziganismus in der Migrationsgesellschaft, in: Horst Schreiber u. a. (Hg.), Im Zwiespalt (Gaismair Jahrbuch 2018), Innsbruck, S. 139-147.

¹⁹ Lohnend wäre es an dieser Stelle der politisch-psychologischen These nachzugehen, inwiefern diese Situationsbeschreibung mit einer unbewusst-irrationalen Angststruktur antiziganistischer Projektionsinhalte korrespondiert.

²⁰ Rahmani, Zakaria (2015): Überlastung und Populismus. Die Migration aus Südosteuropa in lokalen Medien am Beispiel der Westdeutschen Allgemeinen Zeitung (WAZ), in: AK Antiziganismus im DISS (Hg.), Stimmungsmache. Extreme Rechte und antiziganistische Stimmungsmache. Analyse und Gefahreinschätzung am Beispiel Duisburg, Duisburg, S. 7-16, hier S. 9.

²¹ Deutscher Städtetag (2013): Positionspapier, S. 3.

²² Eine nennenswerte Ausnahme ist die Fallstudie von Bukow, Wolf-Dietrich und Jonuz, Elizabeta (2013): Wissenschaftliche Begleitung für eine interkommunale Kooperation zur Entwicklung eines Handlungsrahmens ‚Zuwanderung aus Südosteuropa‘. Abschlussbericht. Vorläufige Endfassung, Siegen.

An dieses Forschungsdesiderat knüpft die vorliegende Untersuchung an, die als wissenschaftliche Expertise von der Unabhängigen Kommission Antiziganismus beauftragt wurde. Bereits das Vorhandensein dieser Forschungslücke in der deutschsprachigen Forschungslandschaft ist ein bemerkenswerter Befund. Ein Grund für diesen Mangel an einschlägiger Forschung mag nicht zuletzt dadurch begründet sein, dass sich die politische Öffentlichkeit über Jahrzehnte äußerst schwer mit der Anerkennung des offensichtlichen Sachverhalts getan hat, die Bundesrepublik als Einwanderungsland zu begreifen – und entsprechend auch ein modernes Einwanderungsrecht zu implementieren.²³ Zudem wurde in der politischen Kultur der Bundesrepublik bis weit in die 1990er hinein grundlegend in Frage gestellt, dass die postnazistische Nachkriegsgesellschaft bis in die Gegenwart hinein nach wie vor durch rassistische Ideologien und entsprechende Ungleichheitsverhältnisse strukturiert ist.²⁴ Die Leugnung dieses Sachverhalts artikuliert sich noch heute im politischen Widerwillen, die institutionelle und strukturelle Dimension des Rassismus überhaupt anzuerkennen. So wird in einschlägigen politischen Debatten, wenn überhaupt, Rassismus in Institutionen, aber kein institutioneller Rassismus konstatiert.²⁵ Der Unterschied zwischen diesen beiden sprachlichen Wendungen ist keine begriffliche Sophisterei: Rassismus in Institutionen reduziert das zugrundeliegende Problem wiederum auf einen Ausdruck von individuellem Rassismus, der als Pathologie oder Anomalie ‚von außen‘ in die Institution eingesickert ist. Der Begriff institutioneller Rassismus betont im Gegensatz dazu die strukturinhärente Qualität des Rassismus, wie er sich in und durch institutionelle Praktiken und Routinen (re-)produziert – selbst, wenn diese Praktiken und Routinen durch in demokratischen Entscheidungsprozessen kodifizierte Regelungen und Gesetze legitimiert sind.

Als ein weitergehender Grund für dieses Forschungsdesiderat kann die einschlägige Forschungstradition in der deutschsprachigen Rassismus- und Antiziganismusforschung identifiziert werden. Denn diese hat sich nicht zuletzt und vorwiegend als (sozial-)psychologisch informierte Stereotypen- und Vorurteilsforschung herausgebildet, die Rassismus primär als individuellen oder kollektiv geteilten Bewusstseinsinhalt begreift. Zugleich haben handlungstheoretische und machtkritische Analyseperspektiven der Rassismusforschung – wie sie in der internationalen sozialwissenschaftlichen Diskussion entwickelt wurden – in der deutschsprachigen Forschung bislang wenig Beachtung und Anwendung gefunden.²⁶

Im Zentrum unseres Forschungsinteresses stehen – anknüpfend an die etablierte internationale Forschungsdiskussion und Rassismusforschung – institutionelle Bearbeitungsformen der EU-Binnenmigration aus Rumänien und Bulgarien, sowie damit verbundene und etablierte kommunale Handlungsroutinen. Unsere Untersuchung wird damit zugleich räumlich und zeitlich eingegrenzt: Sie beinhaltet einerseits eine räumliche Dimension, indem sie exemplarisch eine westdeutsche Großstadt²⁷ untersucht, sowie andererseits auch eine zeitliche Dimension, indem sie institutionelle Prozesse und Handlungsverläufe beleuchtet, die sich im Zuge der EU-Binnenmigration aus Rumänien und Bulgarien insbesondere seit 2013 herausgebildet haben. Verbunden mit der eingangs skizzierten Situations- und Problemdefinition durch den Deutschen Städtetag widmet sich die vorliegende Untersuchung am Beispiel einer westdeutschen Großstadt folgenden **Fragestellungen**:

1. Wie deuten kommunale Akteur_innen (insbesondere städtischer Verwaltungen) die Entwicklungen im Zusammenhang mit der EU-Binnenmigration aus Rumänien und Bulgarien?

²³ Der Migrationsforscher Klaus J. Bade bezeichnet diese Verweigerungshaltung in weiten Teilen von Politik und Öffentlichkeit auch als „gesellschaftspolitische Lebenslüge“ der Bundesrepublik. Siehe Bade, Klaus J. (2017): Einleitung. Grenzerfahrungen zwischen Migrationsforschung und Migrationspolitik, in: Ders. (Hg.), Migration, Flucht, Integration. Kritische Politikbegleitung von der ‚Gastarbeiterfrage‘ bis zur ‚Flüchtlingskrise‘, Karlsruhe, S. 15-24, hier S. 16.

²⁴ Siehe Morgenstern, Christine (2002): Rassismus – Konturen einer Ideologie. Einwanderung im politischen Diskurs der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg, S. 223 ff.

²⁵ Geradezu paradigmatisch lässt sich dieser Sachverhalt am Beispiel der jüngsten Rassismusdebatte im Zusammenhang mit der globalen Black-Lives-Matter-Bewegung, die sich anlässlich des Mordes an George Floyd im Mai 2020 formierte, veranschaulichen.

²⁶ Siehe hierzu das Kapitel Forschungsstand und theoretische Rahmung.

²⁷ Die von uns untersuchte Stadt wird zu Zwecken der Anonymisierung als „(west-)deutsche Großstadt“ oder [Name der untersuchten Stadt] bezeichnet.

2. Mit welchen institutionellen Praktiken und Handlungsrouninen reagieren sie auf diese Situationsdeutungen?
3. Wie funktionieren und wirken diese institutionelle Praktiken und Handlungsrouninen im kommunalen Raum?
4. Welche (Dis-)Kontinuitäten institutioneller Praktiken, Handlungsrouninen und Wissensbestände können festgestellt werden und inwiefern können diese als Ausprägungen eines **institutionellen Antiziganismus** beschrieben werden?

Am Beispiel der EU-Binnenmigration aus Rumänien und Bulgarien gehen wir somit empirisch fundiert den Fragen nach, wie sich der Zugang zu Ressourcen und Teilhabe von EU-Binnenmigrant_innen in den Funktionssystemen der Stadtgesellschaft wie 1.) Wohnungsmarkt und Unterbringung, 2.) Arbeitsmarkt und Zugang zum Wohlfahrtsstaat, 3.) Bildung und Schule sowie 4.) Gesundheitswesen und gesundheitliche Versorgung gestaltet. **Forschungsleitend ist somit die Frage danach, wie Teilhabe und Zugänge in diesen Funktionssystemen verweigert oder ermöglicht, legitimiert oder delegitimiert werden:** Welche Mechanismen des institutionellen Ein- und Ausschlusses von rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen sind zu beobachten und wie funktionieren diese Mechanismen im kommunalen Kontext? Die Studie untersucht diese Mechanismen der institutionellen Bearbeitung der EU-Binnenmigration aus Rumänien und Bulgarien vor dem spezifischen Hintergrund des ‚Armutszuwanderungsdiskurses‘, weil für die Bestimmung, ob das Institutionenhandeln den soziologischen Tatbestand des institutionellen Rassismus erfüllt oder nicht, die Berücksichtigung des diskursiv-gesellschaftlichen Kontextes von entscheidender Bedeutung ist.²⁸ Das wechselseitige Bedingungsverhältnis von institutionellen Machtpraktiken und Wissensbeständen kann im Sinne Michel Foucaults als ‚Macht-Wissen-Komplex‘ begriffen werden: **es gibt „keine Machtbeziehung [...], ohne dass sich ein entsprechendes Wissensfeld konstituiert“ – und vice versa „kein Wissen, dass nicht gleichzeitig Machtbeziehungen voraussetzt und konstituiert.“**²⁹

Zum Aufbau der Studie:³⁰ Um der Frage nach den institutionellen Routinen, Machttechniken und Mechanismen im kommunalen Kontext nachzuspüren, wird zunächst (Kapitel 2) die Begriffsgeschichte des institutionellen Rassismus nachgezeichnet. Durch diese Begriffsarbeit wird ein **für die vorliegende Studie analytisch brauchbares Konzeptverständnis** herausgearbeitet. Im zweiten Abschnitt des Theoriekapitels wird – anknüpfend an die deutschsprachige Antiziganismusforschung – im engeren Sinne begründet, warum wir unserer Untersuchung den **Begriff institutioneller Antiziganismus** zugrunde legen. In einem dritten Abschnitt knüpfen wir mit der Grenzregimeforschung und den *border studies* zudem an einen sozialwissenschaftlichen Forschungsstrang an, der sich in den vergangenen Jahren sowohl in der internationalen als auch in der deutschen Fachdebatte sehr vital entwickelt. Die Analyseparadigmen der Grenzregimeforschung erscheinen uns nicht nur analytisch äußerst fruchtbar, sondern darüber hinaus auch angesichts einer soziologisch-politikwissenschaftlichen Weiterentwicklung der deutschsprachigen Antiziganismusforschung – jenseits der hier dominanten und etablierten Paradigmen (sozial-)psychologischer Vorurteilsforschung – von erheblicher forschungsstrategischer Bedeutung.

Im dritten Kapitel der Studie begründen wir unsere methodische Vorgehensweise im Hinblick auf den Zugang zum Untersuchungsfeld, unsere Samplingstrategie und die Entscheidung für das qualitative Interview mit professionellen Fach- und Führungskräften und der Dokumentenanalyse als Instrumente der Datenerhebung. Wir haben uns frühzeitig für ein möglichst offenes und exploratives Forschungsdesign entschieden, um die Funktions- und Wirkungsweise institutioneller Prozesse schrittweise rekonstruieren zu können. Bei der Auswertung des erhobenen empirischen

²⁸ Wir folgen an dieser Stelle der Argumentation des Soziologen Robert Miles, die wir im folgenden Kapitel über den Forschungsstand und die theoretische Rahmung darstellen.

²⁹ Foucault, Michel (2008): Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses. Frankfurt a. M., S. 39.

³⁰ Kapitel 2 „Theoretische Rahmung und Forschungsstand“, Kapitel 4.1 „Untersuchungsbereich Wohnen und Unterbringung“, Kapitel 4.3 „Untersuchungsbereich Bildung und Schule“ sowie Kapitel 5 „Fazit und Ausblick“ sind unter alleiniger Autorenschaft von Tobias Neuburger entstanden.

Datenmaterials haben wir uns an dem Forschungsprogramm der Grounded Theory nach Barney Glaser und Anselm Strauss³¹ orientiert. Die Methodik der Grounded Theory ermöglicht durch ihre zirkuläre Forschungslogik fortwährende Modifikationen und Verschränkungen der einzelnen Phasen im Forschungsprozess. Dies erschien uns aufgrund eines zu Beginn weitgehend unbekannten Untersuchungsfeldes und fehlender Referenzforschung eine forschungspraktische Notwendigkeit.

Im vierten Kapitel stellen wir die empirischen Befunde unseres Forschungsprozesses dar. Dieses Kapitel ist entlang unserer vier Untersuchungsbereiche strukturiert:

- | | |
|---|---|
| 1. Wohnungsmarkt und Unterbringung | 3. Bildung und Schule |
| 2. Arbeitsmarkt und wohlfahrtsstaatliche Dienstleistungen | 4. gesundheitliche Versorgung und Zugang zum lokalen Gesundheitswesen |

In den einzelnen Unterabschnitten zu den vier Untersuchungsbereich besprechen wir eingehend die von uns empirisch rekonstruierten Mechanismen des institutionellen Antiziganismus:

- | | |
|----------------------|-----------------|
| 1. Problematisierung | 4. Unterlassung |
| 2. Abwehr | 5. Eindämmung |
| 3. Verdrängung | |

Wir begreifen die Handlungsabfolgen dieser Mechanismen als sozialen Prozess. Entsprechend können die einzelnen Mechanismen nicht losgelöst und isoliert voneinander betrachtet werden, sondern sie sind selbst stets – mitunter widersprüchlich – aufeinander bezogen. Unsere Darstellung folgt in den Unterkapiteln, die den einzelnen Untersuchungsbereichen gewidmet sind, dieser Prozesslogik. Diese Darstellungsform besitzt sowohl Vorteile als auch Nachteile, sie soll aber keineswegs den Eindruck vermitteln, dass sich der Prozess des institutionellen Antiziganismus zwangsläufig in einer unilinearen Stufenabfolge vollziehen muss. Für diesen Forschungsbericht konnten wir für die beiden Untersuchungsbereiche Wohnungsmarkt und Unterbringung sowie Arbeitsmarkt und wohlfahrtsstaatliche Dienstleistungen diese Mechanismen vollumfänglich ausarbeiten und darstellen. Aufgrund des knapp bemessenen Zeitbudgets für unser Forschungsvorhaben konnten wir dies für die beiden Untersuchungsbereiche Bildung und Schule sowie gesundheitliche Versorgung und Zugang zum lokalen Gesundheitswesen nicht bewerkstelligen. Dennoch haben wir uns dazu entschieden, erste Befunde aus diesen beiden Untersuchungsbereichen zu besprechen und somit zugleich einen Ausblick auf weitere Forschungsdesiderate der soziologischen Antiziganismusforschung zu eröffnen.

³¹ Glaser, Barney G. und Strauss, Anselm L. (2010): Grounded Theory. Strategien qualitativer Forschung, Bern.

2 Theoretische Rahmung und Forschungsstand

2.1 Begriffsbestimmung institutioneller Rassismus

Die Begriffsgeschichte des Konzepts institutioneller Rassismus verweist auf die politischen Auseinandersetzungen in den Vereinigten Staaten der 1960er Jahre, als sich eine schwarze *underclass* konsolidierte. Während sich die Ghettos und die sozialräumliche Segregation ausdehnten, verschaffte sich allmählich eine kleine aufstrebende schwarze *middle class* in der politischen Öffentlichkeit und im akademischen Betrieb zunehmend Gehör.³² Das gängige Erklärungswissen betrachtete rassistische Ungleichverhältnisse bis dahin im besseren Fall als direkte Folge von individuellen Einstellungen und vorurteilsbeladenen Bewusstseinsinhalten oder im schlechteren Falle gar als Ausdruck pathologisierter kultureller Differenz.³³

Einen ersten und vielbeachteten Niederschlag fand das Konzept in einer Publikation der beiden einflussreichen Theoretiker der schwarzen Bürgerrechtsbewegung (*black power*), Stokely Carmichael und Charles V. Hamilton. Ausgehend von der basalen Beobachtung, dass sich der Rassismus sowohl offen als auch verdeckt zeigen kann, unterschieden sie zwei Formen des Rassismus: individuellen und institutionellen Rassismus. Der individuelle Rassismus artikuliert sich nach Carmichael und Hamilton unmittelbar in „offenen Handlungen“, der zweite Typus hingegen weitaus „weniger offensichtlich, viel subtiler“ und ist deshalb auch „schwieriger nachzuweisen“³⁴. Nachdem der individuelle Rassismus als begrenzte Handlung einzelner Personen dem Alltagsverständnis vergleichsweise einfach begreiflich zu machen ist, stellt sich der Sachverhalt beim institutionellen Rassismus bedeutend komplexer dar:

„Diese zweite Form geht auf das Wirken innerhalb der Gesellschaft vorhandener und anerkannter Kräfte zurück und wird deshalb weit weniger öffentlich verurteilt als die erste Form.“³⁵

Die Auswirkungen des institutionellen Rassismus, so argumentierten Carmichael und Hamilton, lassen sich in vielen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens beobachten: Die räumliche Segregation beispielsweise in Form von „baufällige[n] Mietwohnungen der Slums“³⁶ stellt lediglich eine der sichtbarsten Ausprägungen dar. Treffend beschrieben die beiden Theoretiker die Effekte des institutionellen Rassismus, doch wie er wirkt und inwiefern sich seine Mechanismen grundlegend vom individuellen Rassismus unterscheiden, das zu zeigen blieben die beiden Theoretiker letztlich schuldig. Die subtilen und distinkten Mechanismen des institutionellen Rassismus, die ihn vom individuellen Rassismus abheben, konnten sie noch nicht adäquat beschreiben. So unterminierte beispielsweise ihre These, wonach der institutionelle Rassismus stets auf der „starke[n] und durchdringe[nden] Wirkung“ von rassistischen „Einstellungen und Gewohnheiten“³⁷ beruhe, letztlich die zuvor getroffene analytische Unterscheidung von individuellem und institutionellen Rassismus.

In Weiterentwicklung des Konzepts wies beispielsweise James M. Jones darauf hin, dass der soziologische Tatbestand des institutionellen Rassismus unabhängig davon vorliegen kann, „whether

³² Siehe Williams, Jenny (1985): Redefining institutional racism, in: Ethnic and Racial Studies, Bd. 8, H. 3, S. 323-348, hier S. 327.

³³ „Racial inequality was conceived of as the result of the culture of poverty, or black cultural pathology or a simplistic understanding pluralism.“ Ebd.

³⁴ Carmichael, Stokely und Hamilton, Charles V. (1969): Black Power. Die Politik der Befreiung in Amerika, Frankfurt a. M., S. 12.

³⁵ Ebd.

³⁶ Ebd., S. 13.

³⁷ Ebd.

or not the individuals maintaining those practices have racist intentions“³⁸. Damit knüpfte Jones an eine dezidiert soziologisch begründete Forderung von Herbert Blumer an, der bereits Ende der 1950er Jahre in dem Aufsatz „Race Prejudice as a Sense of Group Position“ den Versuch unternahm, der psychologisch orientierten Vorurteilsforschung ein soziologisches Forschungsprogramm an die Seite zu stellen. Die soziologische Rassismusanalyse, so Blumer, muss sich von individuellen Einstellungen und Bewusstseinsphänomenen abwenden und den Rassismus stattdessen als kollektiven Prozess und Machtverhältnis innerhalb der „public arena“³⁹ in den Blick nehmen.

Zeitgleich zu Jones argumentierte auch der Soziologe Robert Blauner, dass der institutionelle Rassismus weit **über die Ebene intentionaler Handlungsabsichten** hinausweist und stattdessen als Resultat von komplexen Handlungsketten und Situationsabfolgen begriffen werden muss. Wiewohl den (individuellen und institutionellen) Handlungsoperationen durchaus Intentionen zugrunde liegen, sollte sich die soziologische Analyse aber keineswegs darauf reduzieren.⁴⁰ Damit skizzierte Blauner **letztlich ein noch einzulösendes Forschungsprogramm**, das als handlungstheoretisch begründete Wende in der soziologischen Rassismusforschung bezeichnet werden könnte. Im Zentrum dieses Forschungsprogramms steht die eingehende Analyse von Situationen:

„[...] if racism is to be a useful concept for understanding oppression and social change [...], it cannot be used as magical catch phrase to be applied mechanically to every situation without analysing its specifics.“⁴¹

Ein wichtiger konzeptioneller Meilenstein auf dem Weg zu einem analytisch ausgefeilten Forschungsprogramm, um institutionellen Rassismus untersuchen zu können, ist die Publikation „Discrimination American Style“⁴² von Joe R. Feagin und Clairece Booher Feagin. Die beiden Autor_innen entwerfen dort eine für die weitere sozialwissenschaftliche Forschung wegweisende Diskriminierungstypologie, die entlang der beiden Dimensionen Intentionalität und organisationale Einbettung entwickelt wird:

- a) Diskriminierung als intentionale und isolierte Einzelhandlung, die sich zumeist gewaltförmig in unmittelbaren face-to-face Situationen artikuliert.
- b) *small group discrimination*: Das sind Formen intentionaler Diskriminierung, die durch informelle oder formalisierte Kleingruppen durchgeführt werden, allerdings nicht zwangsläufig in institutionalisierte Kontexte eingebunden sein müssen.⁴³
- c) *direct institutionalized discrimination*: Mit diesem Idealtypus werden Formen der Diskriminierung bezeichnet, die entweder von gesetzlich-administrativen Regelungen oder durch informelle organisatorische Praktiken („ungeschriebene Gesetze“, „Hauspolitik“, „Organisationskultur“) flankiert und gestützt werden.⁴⁴ Die ätiologische Frage nach den Ursachen solcher diskriminierenden Handlungsrouninen ermöglicht je nach theoretischem Standpunkt unterschiedliche Antworten – sie nimmt aber in dem auf Prozesse und Mechanismen

³⁸ Jones, James M. (1972): Prejudice and Racism, Reading (Mass.), S. 131.

³⁹ Blumer begreift hierunter „legislative assemblies, public meetings, conventions, the press, and the printed word“. Blumer, Herbert (1958): Race Prejudice as a Sense of Group Position, in: The Pacific Sociological Review, Bd. 1, H. 1, S. 3-7, hier S. 6.

⁴⁰ Institutioneller Rassismus ist demzufolge „the result of [...] of chains of ‚unwitting‘ actions and circumstances“. Blauner, Robert (1972): Racial Oppression in America, New York, S. 188.

⁴¹ Blauner (1972): Racial Oppression, S. 259.

⁴² Feagin, Joe R. und Booher Feagin, Clairece (1978): Discrimination American Style. Institutional Racism and Sexism, New Jersey.

⁴³ Feagin und Booher Feagin führen exemplarisch für diesen Typ die Bombenattentate durch rassistische Vereinigungen wie den Ku-Klux-Klan an, der jahrzehntelang mit Lynchmorden im Süden der USA die dortige schwarze Bevölkerung terrorisierte. Die Übergänge zu Formen des institutionellen Rassismus sind allerdings fließend. Das lässt sich auch anhand der Lynchmordpraxis des KKK verdeutlichen, denn häufig waren hieran auch lokale Polizist_innen beteiligt. Siehe ebd., S. 30.

⁴⁴ Siehe auch Gomolla, Mechtild und Radtke, Frank-Olaf (2002): Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule, 1. Aufl., Opladen, S. 44.

institutioneller Diskriminierung abhebenden theoretischen Ansatz von Feagin und Booher Feagin keinen zentralen Stellenwert ein.⁴⁵

- d) Mit dem vierten und letzten Idealtypus der *indirect institutionalized discrimination* bezeichnen Feagin und Booher Feagin Formen von Diskriminierung, die nicht absichtsvoll intendiert sind. So können institutionelle Normen und Verfahren für alle gleich und ‚gerecht‘ eingerichtet worden sein und dennoch Effekte institutioneller Diskriminierung nach sich ziehen. Dieser vierte Typus der indirekten institutionellen Diskriminierung wird analytisch nochmals in zwei Unterausprägungen differenziert und spezifiziert: *side-effect-discrimination* und *past-in-present-discrimination*. Mit dem Begriff Seiteneffektdiskriminierung heben die beiden Soziolog_innen auf einen interinstitutionellen Wirkungszusammenhang ab. So können neutrale Praktiken in einem institutionellen Bereich dadurch diskriminierende Wirkungen entfalten, da sie mit dem Institutionenhandeln aus anderen gesellschaftlichen Sektoren verknüpft sind. Diese Wechselwirkungen betreffen sowohl direkte als auch indirekte Formen der institutionellen Diskriminierung in anderen Sektoren.⁴⁶ Der Begriff *past-in-present discrimination* verweist demgegenüber auf einen Diskriminierungszusammenhang, der auf dem Fort- und Nachwirken vergangener Diskriminierung beruht. Das bedeutet, dass selbst formale Gleichbehandlungen durchaus Benachteiligungseffekte generieren können. Bereits in der Vergangenheit etablierte Ungleichheitsstrukturen können sich somit auch durch neutrale institutionelle Praktiken in der Gegenwart reproduzieren und verschärfen.⁴⁷

Bis in die 1980er Jahre avancierte der Begriff zu einem äußerst weitverbreiten Analyseparadigma, das jedoch in erster Linie die Effekte unterschiedlichster Exklusionspraktiken im Blick hatte. Nachdem 1981 in einem sozioökonomisch marginalisierten und vorwiegend von rassifizierten (*racialized*) Anwohner_innen bewohnten Quartier die sog. *Brixton riots* ausbrachen,⁴⁸ betraute die britische Regierung bereits zwei Tage nach den Unruhen Lord Leslie George Scarman mit einer Untersuchung der Geschehnisse. Bezugnehmend auf den im Raum stehenden Verdacht, dass die britische Gesellschaft im Allgemeinen und das Institutionenhandeln (insbesondere der Metropolitan Police) im Besonderen durch institutionellen Rassismus geprägt ist, führt er in seinem Bericht aus:

„Institutional racism‘ does not exist in Britain: but racial disadvantage and its nasty associate racial discrimination have not yet been eliminated. They poison minds and attitudes: they are, and so long as they remain, will continue to be, a potent factor for unrest.“⁴⁹

Wiewohl Lord Scarmans Zurückweisung des Vorwurfs des institutionellen Rassismus und sein Argument, wonach rassistische Diskriminierung letztlich auf aus der Zeit gefallene Vorurteile zurückgeführt werden könne, durchaus weitverbreiteten Widerspruch hervorrief, geriet das Konzept des institutionellen Rassismus zunächst offenbar in die Krise. So betonte der britische Rassismusforscher David Mason, der sich unmittelbar anknüpfend an die Veröffentlichung mit dem *Scarman report* auseinandersetzte und die theoretischen Implikationen der vorgebrachten Argumente diskutierte, dass das Konzept des institutionellen Rassismus weiterer theoretischer Klärung über die Wechselwirkungen zwischen Struktur, Praktiken und Ideologie bedürfe.⁵⁰

⁴⁵ „These discriminatory actions can be blatant, door-slamming or subtle and covert practices. The motivation for such discrimination can also vary. Some such practices are creatures of prejudice and intolerance, while others reflect economic or political self-interest.“ Feagin und Booher Feagin (1978): *Discrimination American Style*, S. 31.

⁴⁶ „Intentional discrimination by persons in one sphere can result in unintentional discrimination by those in another sphere, because most societal spheres (the economy, the politic, etc.) are intimately linked to one another.“ Ebd., S. 32.

⁴⁷ Siehe ebd., S. 32 f.

⁴⁸ Siehe Unsworth, Clive (1982): *The Riots of 1981: Popular Violence and the Politics of Law and Order*, in: *Journal of Law and Society*, Bd. 9, H. 1, S. 63-85.

⁴⁹ Scarman, Lord Leslie G. (1981): *The Scarman Report. The Brixton Disorders. 10-12 April 1981*, London, S. 135, zit. n. Mason, Robert (1982): *After Scarman: a note on the concept of ‚institutional racism‘*, in: *New Community*, Bd. 10, H. 1, S. 38-45, hier S. 38.

⁵⁰ Siehe Mason (1982): *After Scarman*, S. 44.

Vergleichbar kritisierte auch der britische Soziologe und Rassismusforscher Robert Miles, dass die analytische Schärfe des Rassismusbegriffs durch die bloße Fokussierung der Effekte in Mitleidenschaft gerät.⁵¹ Eine eingehende Analyse des institutionellen Rassismus, so argumentiert Miles, sollte nicht bei der Beschreibung der Effekte verharren. Vielmehr muss sie auf den Wirkungszusammenhang hinter den vergleichsweise offen zutage tretenden Sachverhalt rassifizierter Ungleichheitsstrukturen blicken.⁵² Im Gegensatz zu Mason, dessen Kritik nicht unmittelbar in Begriffsarbeit einmündete, entwickelte Miles einen präzisierenden, nicht in erster Linie auf die Effekte abhebenden Begriff des institutionellen Rassismus:

„First, there are circumstances where exclusionary practices arise from, and therefore embody, a racist discourse but which may no longer be explicitly justified by such a discourse. Second, there are circumstances where an explicitly racist discourse is modified in such a way that the explicitly racist content is eliminated, but other words carry the original meaning.“⁵³

Beiden Sachverhalten ist gemein, dass der rassistische Diskurs ‚entnannt‘⁵⁴ wird und verstummt. Selbst wenn ein rassistischer Diskurs nicht mehr offen oder aber durch sprachliche Codierungen und Versteckspiele in Erscheinung tritt, kann er dennoch in exkludierenden Machtpraktiken fort- und nachwirken. Sofern er institutionalisiert ist, kann somit auch ein vergangener, verstummter oder transformierter rassistischer Diskurs in diesbezüglichen Praktiken und neuen Diskursen gegenwärtig bleiben. Entsprechend argumentiert Miles, dass exkludierende Praktiken (und ihre Effekte) zwar nicht *per se* Ausdruck eines institutionellen Rassismus sein müssen, der Begriff aber sehr wohl dann Anwendung finden kann, wenn dargelegt werden kann, dass die entsprechenden Praktiken in der Tradition eines rassistischen Diskurses stehen, durch diesen geprägt sind und ihn damit auch in der Gegenwart institutionalisieren.⁵⁵ Daher sollte ein soziologisches Forschungsprogramm des institutionellen Rassismus nicht in erster Linie die Effekte von Handlungspraktiken in den Blick nehmen, sondern das Fort-, Nach- und Einwirken rassistischer Diskurse in und durch die Handlungsvollzüge institutioneller Praktiken beleuchten.

Als gegen Ende der 1990er Jahre im Zuge der sog. *Stephen Lawrence Inquiry* der institutionelle Rassismus in der britischen Gesellschaft und ihren Institutionen erneut zum Gegenstand einer öffentlichen Diskussion avancierte, wurde das Analyseparadigma des institutionellen Rassismus allmählich auch von der deutschsprachigen Forschung⁵⁶ aufgegriffen. Eine Kommission, die durch das britische Innenministerium eingesetzt wurde, untersuchte die polizeiliche Ermittlungspraxis anlässlich der rassistisch motivierten Ermordung des schwarzen Collegestudenten Stephen Lawrence. Der als *Macpherson Report* berühmt gewordene Bericht der Untersuchungskommission lieferte stichhaltige Nachweise dafür, dass das Ermittlungsversagen der Londoner Metropolitan Police nicht auf vereinzelt Fehlern einzelner Ermittler_innen beruhte, sondern vielmehr auf strukturellen und

⁵¹ Ausführlich hierzu siehe Miles, Robert (1989): *Racism*, London, S. 77-84.

⁵² „Having demonstrated that a racialised population has been intentionally or unintentionally excluded from, for example, the labour market, it does not follow that this is the consequence, wholly or in part, of racism. Exclusionary practices may be partially or wholly motivated by or expressive of racism, but this must always be demonstrated rather than assumed to be the case.“ Ebd., S. 84.

⁵³ Ebd.

⁵⁴ Zum Begriff der Entnennung siehe Pühretmayer, Hans (2000): Produzierte Selbstverständlichkeiten des rassistischen Macht-Ideologie-Komplexes, in: *Kurswechsel*, Bd. 15, H. 1, S. 85-96, hier S. 87.

⁵⁵ „Hence, the concept of institutional racism does not refer to exclusionary practices *per se* but to the fact that a once present discourse is now absent and that it justified or set in motion exclusionary practices which therefor institutionalise that discourse. An ideology of racism is thereby embodied in a set of practices [...]. Thus, in order to determine the presence or otherwise of institutional racism, one assesses not the consequences of actions but the history in order to demonstrate that prior to the silence (or to the transformation), a racist discourse was present.“ Miles (1989): *Racism*, S. 85.

⁵⁶ Siehe exemplarisch den Sammelband Jäger, Margarete und Kaufmann, Heiko (2002): *Leben unter Vorbehalt. Institutioneller Rassismus in Deutschland*, Duisburg.

institutionellen Wirkungszusammenhängen – „a combination of professional incompetence, institutional racism and a failure of leadership“⁵⁷ – basierte.

Die Definition des institutionellen Rassismus, wie sie von der Kommission vorgeschlagen wurde, hat nicht nur in der Forschung, sondern insbesondere auch bei vielen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen bis heute weite Verbreitung gefunden. Im Zentrum der Definition des *Macpherson Report* steht das Argument, dass institutioneller Rassismus auf Störungen (im englischen Original: „error“⁵⁸) rationaler Organisationsprozesse beruht. Institutioneller Rassismus wird definiert als:

„Das kollektive Versagen einer Organisation, angemessene und professionelle Dienstleistungen für Personen aufgrund ihrer Hautfarbe, Kultur oder ethnischen Herkunft bereitzustellen. Es kann in Prozessen, Einstellungen und Verhalten gesehen und festgestellt werden, die zu Diskriminierung durch unabsichtliche Vorurteile, Ignoranz, Gedankenlosigkeit und rassistische Stereotypisierung führen, die eine ethnische Minderheit benachteiligen.“⁵⁹

Wiewohl diese Definition einen wichtigen Meilenstein in der öffentlichen Diskussion über institutionellen Rassismus markierte und gesellschaftspolitisch durchaus von großer Bedeutung war, stellt sie auf mehreren Ebenen einen theoretischen Rückschritt dar. Entsprechend benannten mehrere britische Soziolog_innen und Rassismusforscher_innen unmittelbar anschließend an die Veröffentlichung des Reports wesentliche Schwachstellen dieses Definitionsversuchs. So besteht ein erster Fallstrick in der Anwendung eines unterkomplexen methodologischen Individualismus⁶⁰ um Mechanismen des institutionellen Rassismus begreifbar zu machen. Das zweite Problem dieser Definition besteht in der Anwendung eines naiven methodologischen Gruppismus⁶¹, der *a priori* und wie selbstverständlich davon ausgeht, dass bestimmte Eigenheiten der benachteiligten Personen (bspw. „Hautfarbe, Kultur oder ethnische Herkunft“) zugleich Ausgangs- und Endpunkt für das rassistische Institutionenhandeln sind. Vielmehr sind aber diese gruppistischen Unterscheidungskriterien selbst Teil des zugrundeliegenden Problems.⁶² Erst auf Basis von Differenzsetzungen, die differenzierende Machtpraktiken nach sich ziehen und in institutionelle Routinen, Prozesse und Abläufe einschreiben können, werden tatsächliche oder zugeschriebene Differenzen bedeutungstragend und handlungsleitend. Letztlich geht es nicht um tatsächliche oder zugeschriebene Differenzen, sondern, wie Nira Yuval-Davis kritisierte, um „racialized boundaries“⁶³.

Die neuere soziologische und politikwissenschaftliche Rassismusforschung lässt sich schwer auf einen gemeinsamen theoretischen Nenner bringen. Die Schulenkonkurrenz kennzeichnet sowohl die Soziologie als auch andere sozialwissenschaftliche Fachdisziplinen bereits seit ihren jeweiligen Institutionalisierungen. In Abwendung vom methodologischen Individualismus der psychologischen Vorurteilsforschung scheint sich ein weiterer kleinster gemeinsamer Nenner der sozialwissenschaftlichen Rassismusforschung in einer Kritik des methodologischen Gruppismus und damit verbundenen Hinwendung zu einem Prozessparadigma (*processual turn*) abzuzeichnen.

⁵⁷ Siehe Macpherson of Cluny, William (1999): The Stephen Lawrence Inquiry. Report of an Inquiry, London, Abs. 46.1.

⁵⁸ Ebd.

⁵⁹ Ebd., Abs. 6.34. [Übersetzung der Verfasser] – Im englischen Original: „The collective failure of an organisation to provide an appropriate and professional service to people because of their colour, culture, or ethnic origin. It can be seen or detected in processes, attitudes and behaviour which amount to discrimination through unwitting prejudice, ignorance, thoughtlessness and racist stereotyping which disadvantage minority ethnic people.“

⁶⁰ Der methodologische Individualismus der Macpherson-Definition drückt sich nicht zuletzt in der Annahme aus, dass der institutionelle Rassismus aus der Summe individueller Unwissenheit und Vorurteile erwächst. Die Soziologin Floya Anthias wendet demgegenüber ein: „Racist ideas about groups are the products of discursive and material forces and emerge in a field of contestation and negotiation in society.“ Anthias, Floya (1999): Institutional Racism, Power and Accountability, in: Sociological Research Online, Bd. 4, H. 1, S. 143-151, hier S. 146.

⁶¹ Brubaker, Rogers (2007): Ethnizität ohne Gruppen, in: Ders., Ethnizität ohne Gruppen, Hamburg, S. 46-95.

⁶² Mark Terkessidis spricht in diesem Zusammenhang von der „institutionellen Produktion von ‚Ausländern‘“. Terkessidis, Mark (2004): Die Banalität des Rassismus. Migranten zweiter Generation entwickeln eine neue Perspektive, Bielefeld, S. 100.

⁶³ Yuval-Davis, Nira (1999): Institutional Racism, Cultural Diversity and Citizenship: Some Reflections on Reading The Stephen Lawrence Inquiry Report, in: Sociological Research Online, Bd. 4, H. 1, S. 115-123, hier S. 117-119.

Entsprechend stehen in der neueren soziologisch orientierten Rassismusforschung nicht mehr individuelle Vorurteile oder Stereotype im Mittelpunkt, sondern handlungsleitendes und in Handlungsoperationen institutionalisiertes rassistisches Wissen. So betonte Mark Terkessidis bereits Ende der 1990er und in Anknüpfung an die anglophone Forschungstradition, dass Rassismus „nicht durch sich aggregierende persönliche Probleme – Irrtümer, Wahrnehmungsverzerrungen oder pathologische Reaktionen – von einzelnen“⁶⁴ entsteht. Auch das Objekt des Rassismus besteht nicht *a priori* und unabhängig vom rassistischen Handeln. „Tatsächlich wird dieses ‚Objekt‘“, wie Terkessidis im Sinne einer Kritik des *commonsense*-Gruppismus betont, „durch eine bestimmte Praxis und einen bestimmten Diskurs überhaupt erst hervorgebracht.“⁶⁵ Daraus folgt für ein soziologisches Forschungsprogramm, dass die Untersuchung des Rassismus die historisch-politischen Konstitutionsbedingungen, oder anders formuliert: den Herstellungsprozess dieser ‚Objekte‘ in den Blick nehmen muss. Der institutionelle Rassismus wird entsprechend als ein gesellschaftliches Machtverhältnis begriffen, für das nicht nur gegenwärtige, sondern auch vergangene Gruppenkonstruktionen von Bedeutung sind.

Wie ein solches Forschungsprogramm empirisch fruchtbar Anwendung finden kann, das haben Mechtild Gomolla und Frank-Olaf Radtke in ihrer Pionierstudie über institutionelle Diskriminierung und die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule eindrücklich unter Beweis gestellt. Das theoretisch begründete Forschungsinteresse der beiden Erziehungswissenschaftler_innen ist in diesem machtkritischen Paradigmenwechsel der Rassismus- und Diskriminierungsforschung verortet. Nicht mehr tatsächliche oder zugeschriebene Merkmale von Schüler_innen und ihren Eltern stehen im Zentrum des forschungsleitenden Interesses strukturelle Unterschiede im Bildungsverhalten zu erklären, sondern „Mechanismen, die in den schulischen Organisationen mit ihren Selektionsentscheidungen Effekte der Ungleichheit hervorbringen.“⁶⁶ Um die hinter diesen Effekten stehenden Machtmechanismen des institutionellen Rassismus untersuchen zu können ist eine Forschungsstrategie notwendig, die Wechselwirkungen zwischen politischen Strategien, öffentlichen Diskursen und institutionalisiertem ‚Wissen‘ einerseits mit institutionellen Praktiken und Routinen andererseits in den Blick nimmt.⁶⁷

Auch der institutionelle Rassismus, darauf haben Wolf-Dietrich Bukow und Karin Cudak jüngst aufmerksam gemacht, beruht gegenwärtig in erster Linie auf kulturalisierenden Deutungsmustern eines Rassismus ohne ‚Rassen‘.⁶⁸ Er ist, so spezifizieren die beiden Soziolog_innen, „ein dialektisch-operierendes Mehrebenen-Unterfangen“, in dem „[r]assistische Einstellungen, Orientierungen und Wahrnehmungen“⁶⁹ mit hegemonialen kulturalisierenden Diskursen verknüpft sind. Insbesondere in den urbanen Zentren, die sich durch ausgesprochene Pluralität und Superdiversität⁷⁰ auszeichnen, haben diese kulturalisierenden Deutungsmuster vielfach „Eingang in die institutionellen Strukturen und Praxen“ gefunden und strukturieren „damit auch das urbane Zusammenleben.“⁷¹ Doch institutionelle Praktiken, die das soziale Leben auf Grundlage ethnischierender oder kulturalisierender Deutungsmuster strukturieren, widersprechen letztlich den Strukturprinzipien moderner Gesellschaften. Denn deren sozialen Systeme zeichnen sich idealtypisch durch ein hohes Maß an formaler Rationalität aus. Für institutionelle Praktiken, die auf formaler Rationalität gründen, sind

⁶⁴ Terkessidis, Mark (1998): Psychologie und Rassismus, Opladen, S. 59.

⁶⁵ Ebd.

⁶⁶ Gomolla, Mechtild und Radtke, Frank-Olaf (2007): Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule, 2. Aufl., Wiesbaden, S. 89.

⁶⁷ Siehe Gomolla, Mechtild (2005): Institutionelle Diskriminierung im Bildungs- und Erziehungssystem, in: Rudolf Leiprecht und Anne Kerber (Hg.), Schule in der Einwanderungsgesellschaft. Ein Handbuch, Schwalbach/Ts., S. 97-109, hier S. 100.

⁶⁸ Bukow, Wolf-Dietrich und Cudak, Karin (2017): Zur Entwicklung von institutionellem Rassismus. Rassistische Routinen in der kommunalen Praxis, in: Karim Fereidooni und Meral El (Hg.), Rassismuskritik und Widerstandsformen, Wiesbaden, S. 385-403, hier S. 388-391.

⁶⁹ Ebd., S. 401.

⁷⁰ Zum Begriff der Superdiversität siehe Vetovec, Steven (2007): Super-diversity and its implications, in: Ethnic and Racial Studies, Bd. 30, H. 6, S. 1024-1054.

⁷¹ Bukow und Cudak (2017): Zur Entwicklung von institutionellem Rassismus, S. 401.

rassifizierende, ethnisierende oder kulturalisierende Kriterien eigentlich von konstitutiver Belanglosigkeit.⁷² Wie die Befunde soziologischer Rassismusforschung verdeutlichen,⁷³ wird dieses universalistische Versprechen aber auch in demokratisch und rechtsstaatlich verfassten Gesellschaften keineswegs *per se* eingelöst.

Das Analyseparadigma des institutionellen Rassismus erweist sich bei der Einordnung dieses paradoxen Befundes von unschätzbarem Wert. Es verhilft einerseits analytische Klarheit darüber zu verschaffen, wie die Auswirkungen vergangener Diskriminierungen und transformierte rassistische Diskurse auch heute noch in und durch institutionelles Handeln fort- und nachwirken. Die soziale Wirklichkeit der Gegenwartsgesellschaft zeichnet sich, trotz des selbst gestellten Anspruchs eine postrassistische Gesellschaft zu sein, nach wie vor durch rassifizierte, ethnisierte und kulturalisierte Ungleichheitsstrukturen aus. Mit dem Begriff des institutionellen Rassismus können wir hinter die Fassade der Ungleichheitsstrukturen blicken und die Frage bearbeiten, welche institutionellen Mechanismen an ihrer Aufrechterhaltung und ihrem Entstehen in welcher Form beteiligt sind.

Das Analyseparadigma des institutionellen Rassismus hat drüber hinaus einen weiteren entscheidenden Vorteil: Es dient der begrifflichen Differenzierung zum Staatsrassismus.⁷⁴ Der Begriff institutioneller Rassismus zielt keineswegs auf eine geschichtsvergessene Analogie und Gleichsetzung mit einem Staatsrassismus, der sich als unmittelbar und „programmatisch verankerte[r] Rassismus im politischen System“⁷⁵ ausdrückt. Im Gegenteil dient das Analyseparadigma institutioneller Rassismus gerade nicht der Relativierung: und zwar insofern, als es gerade historische (Dis-)Kontinuitäten und Transformationen rassistischer Diskurse und ihrer Praktiken in den Blick nimmt. Somit stellt das Analyseparadigma institutioneller Rassismus nichts weniger dar als das – zugegeben unbequeme – Unterfangen einer demokratischen Selbstaufklärung. Es ist als ein Forschungsprogramm zur rassismuskritischen Analyse von gesetzlichen Regelungen und behördlichen Praktiken zu verstehen, das mit dem selbstgestellten Anspruch und der rechtsstaatlichen Selbstverpflichtung jede Form rassistischer Diskriminierung abzuschaffen Ernst macht.

2.2 Begriffsbestimmung institutioneller Antiziganismus

Die in den letzten Jahren sich intensivierende wissenschaftliche Erforschung des spezifischen Rassismus gegen Sinti_ze und Rom_nja sowie weiterer Personen, die mit dem Stigma ‚Zigeuner‘ markiert wurden und werden, ist ohne die Bürger_innenrechtsbewegung der deutschen Sinti_ze und Rom_nja undenkbar. Die 1980er Jahre stellten für die deutschen Sinti_ze und Rom_nja ein Jahrzehnt des gesellschaftlichen Aufbruchs dar. Zeitversetzt zu dieser Emanzipationsbewegung, die nichts weniger als die faktische Einlösung verbriefter Bürger_innenrechte einforderte, machte der Wandel auch vor den Beharrungskräften des Wissenschaftsbetriebs keinen Halt. Bis in die 1980er waren dort insbesondere in den Sozialwissenschaften bis auf wenige Ausnahmen problematische Paradigmen tonangebend, die auf nichts weniger als eine wissenschaftliche Reproduktion des Antiziganismus hinausliefen.⁷⁶

⁷² Siehe Bukow, Wolf-Dietrich (2016): Feindbild: Minderheit. Ethnisierung und ihre Ziele, Opladen, S. 61-69; sowie Bukow, Wolf-Dietrich und Llaroya, Roberto (1988): Mitbürger aus der Fremde. Soziogenese ethnischer Minoritäten, Opladen.

⁷³ Siehe exemplarisch Bukow, Wolf-Dietrich (2016): Ein modernisierter Rassismus als Wegbereiter eines urbanen Antiziganismus, in: Melanie Behrens u. a. (Hg.), Inclusive City. Überlegungen zum gegenwärtigen Verhältnis von Mobilität und Diversität in der Stadtgesellschaft, Wiesbaden, S. 323-349.

⁷⁴ Astrid Messerschmidt hat in einem engagierten Plädoyer auf diesen bedeutenden Sachverhalt hingewiesen: „Denn gerade weil wir nicht in einem staatsrassistischen System leben, ist es doch umso schwieriger, den Rassismus in staatlichen Institutionen zu thematisieren.“ Messerschmidt, Astrid (2014): Engagement mit Geschichtshintergrund, in: Überblick, Bd. 20, H. 4, S. 8-12, hier S. 11.

⁷⁵ Ebd.

⁷⁶ Für eine konzise Darstellung siehe exemplarisch Stender, Wolfram (2016): Die Wandlungen des ‚Antiziganismus‘ nach 1945, in: Ders. (Hg.), Konstellationen des Antiziganismus. Theoretische Grundlagen, empirische Forschung, Vorschläge für die Praxis, Wiesbaden, S. 1-50, hier S.

Während der antiziganistische Rassismus insbesondere „im rechten politischen Spektrum unvermindert“ fortwirkte (und noch immer fortwirkt), waren bestimmte Ausprägungen der sogenannten Tsiganologie, wie sie bis vor wenigen Jahren noch am Leipziger Institut für Ethnologie institutionalisiert war, durch eine „paradoxe Form eines antirassistisch intendierten, linken Philoziganismus“⁷⁷ geprägt, der auch in scheinbar progressiven politischen Bewegungen Niederschlag gefunden hatte. In diesem Sinne hatte Romani Rose bereits in den 1980ern die kulturell-rassistischen Paradigmen der Tsiganologie kritisiert. Rose wies darauf hin, dass diese Wissenschaftler_innen „uns Sinti und Roma als Widerstandspotential stellvertretend für ihr eigenes, sich allzu willig fügendes Dasein“⁷⁸ verklärten. Pointiert formulierte er die Einsicht, dass sich am Beispiel der Sinti_ze und Rom_nja offenbar „jeder theoretische Unsinn“ beweisen lässt, „auch unsere baldige Rückkehr zu unserer Ursprünglichkeit.“⁷⁹ Die wissenschaftliche ‚Wahrheitsproduktion‘, das macht die Wissenschaftsgeschichte der sogenannten Tsiganologie mehr als deutlich,⁸⁰ ist selbst und ganz grundlegend Teil des Problems. Rose formulierte treffend:

„Wir Sinti brauchen solche Wissenschaftler [...] nicht. Wir benötigen Wissenschaftler, die unserer besonderen Geschichte Rechnung tragen.“⁸¹

Auf die begrifflichen Leerstellen, die auch aus dem Fehlen nennenswerter kritischer Forschungstraditionen resultierten, wies der Soziologie Franz Maciejewski, der damals Mitarbeiter des hessischen Verbands Deutscher Sinti und Roma war, noch in einer 1993 gehaltenen Gedenkrede hin. Anlässlich des Jahrestags der NS-Deportation der Frankfurter Sinti_ze und Rom_nja machte er auf ein grundlegendes sprachliches Dilemma aufmerksam:

„Versuchen wir als erstes, uns einen Überblick zu verschaffen, die Anfeindungen, denen Sinti und Roma ausgesetzt sind, beim Namen zu nennen. Das ist indes einfacher gesagt als getan. Offensichtlich ist die Gesellschaft [...] immer noch unfähig oder unwillig, sich von der spezifischen Feindseligkeit gegen Sinti und Roma einen Begriff zu machen.“⁸²

Keinen Begriff von der „spezifischen Feindseligkeit gegen Sinti und Roma“ zu haben, das kennzeichnet noch heute nicht nur populärwissenschaftliche Buchpublikationen, sondern auch bestimmte Ausprägungen der sozialwissenschaftlichen Forschung. Die Erkenntnis der psychoanalytischen Theorie, dass „der Mechanismus der projektiven Verkehrung ein Konstitutionsmerkmal nicht nur des Antisemitismus, sondern auch des Antiziganismus ist“⁸³, hat sich weiterhin nicht bis in die letzten Ecken des wissenschaftlichen Betriebs herumgesprochen. Während sich diese Einsicht über die Projektionsmechanismen⁸⁴ bei anderen Ressentimentformen innerhalb der Forschung weitgehend durchgesetzt zu haben scheint, trifft dies auf das antiziganistische Ressentiment offenbar keineswegs zu. Nicht nur in der Forschung, sondern auch in sozialpolitischen Integrationsprogrammen setzt sich allzu häufig selbst nach einer vergleichsweisen kritischen Bestandsaufnahme antiziganistischer Diskriminierung eine althergebrachte Randgruppenideologie durch, wonach in angeblichen

10-21; sowie Fings, Karola (2016): Sinti und Roma. Geschichte einer Minderheit, München, S. 18-24; oder Reemtsma, Katrin (1996): Sinti und Roma. Kultur, Geschichte, Gegenwart, München, S. 49.

⁷⁷ Stender (2016): Die Wandlungen des ‚Antiziganismus‘, S. 20.

⁷⁸ Rose, Romani (1983): Vorwort, in: Kirsten Martins-Heuß: Zur mythischen Figur des Zigeuners in der deutschen Zigeunerforschung, Frankfurt a. M., hier S. 2.

⁷⁹ Ebd., S. 5.

⁸⁰ Für eine eingehende Darstellung der Wissenschaftsgeschichte bis an die Schwelle des 19. Jahrhunderts siehe Ruch, Martin (1986): Zur Wissenschaftsgeschichte der deutschsprachigen „Zigeunerforschung“ von den Anfängen bis 1900, Dissertation, Freiburg i. Br.

⁸¹ Rose (1983): Vorwort, S. 10.

⁸² Maciejewski, Franz (1993): Vom Zuschauer zum Täter, in: Stadt Frankfurt am Main und Verband Deutscher Sinti und Roma, LV Hessen (Hg.), „Der Schrecken aber endete nicht“. Reden gegen das Vergessen, Frankfurt a. M., S. 67-76, hier S. 68.

⁸³ Stender (2016): Wandlungen des ‚Antiziganismus‘, S. 30.

⁸⁴ In einer berühmten Formulierung haben Max Horkheimer und Theodor W. Adorno den Projektionsmechanismus als „Übertragung gesellschaftlich tabuierter Regungen des Subjekts auf das Objekt“ bestimmt. Horkheimer, Max und Adorno, Theodor W. (2006): Dialektik der Aufklärung. Philosophische Fragmente, Frankfurt a. M., S. 201.

Besonderheiten von Sinti_ze und Rom_nja die Ursache für Marginalisierung und Ausgrenzung zu finden sei.⁸⁵ Dieses Deutungsmuster stellt den rassistischen Sachverhalt auf den Kopf, verwandelt den für die Diskriminierung ursächlichen antiziganistischen Rassismus in einen Kulturkonflikt und kulminiert geradezu notwendigerweise in einer Reproduktion antiziganistischer Wissensbestände. Über zugrundeliegende Ideologien, über Strukturen und Wirkungen antiziganistischer Diskriminierung oder gar Mechanismen eines institutionellen Antiziganismus lässt sich auf diese Weise schlechterdings nichts in Erfahrung bringen.

Während die geschichtswissenschaftliche Forschung, insbesondere zum nationalsozialistischen Programm der Entrechtung, Verfolgung und Vernichtung der europäischen Sinti_ze und Rom_nja, vergleichsweise früh gesetzliche Regelungen, Verordnungen und die Ausgestaltung institutioneller Praktiken und Selektionsentscheidungen auch im lokalen Raum untersuchte,⁸⁶ kann dies für stärker gegenwartsbezogene sozialwissenschaftliche Disziplinen keineswegs in dieser Form konstatiert werden. Dies ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund verwunderlich, da dem kommunalen Raum und seinen institutionellen Akteur_innen seit jeher bei der Ausgestaltung der Minderheitenpolitik ein herausragender Stellenwert beizumessen war und hier zudem bedeutende Handlungsspielräume bestanden.⁸⁷

Eine Ausnahme stellt Peter Widmanns Studie „An den Rändern Städte“⁸⁸ über die postnazistischen Entwicklungslinien kommunaler Praktiken dar. Im Gegensatz zu anderen Untersuchungen⁸⁹ über die postnazistischen (Dis-)Kontinuitäten des Antiziganismus untersucht Widmann nicht in erster Linie legislative und exekutive Maßnahmen, sondern ihre kommunale Ausgestaltung. Er diagnostiziert hierbei drei „Wahrnehmungsmuster“⁹⁰, die institutionelle Praktiken kommunaler Behörden bestimmten: (1.) Ordnungspolitik, (2.) Sozialpolitik, (3.) Anerkennungspolitik.⁹¹

Bis weit in die 1960er wurden die kommunalen Praktiken durch einen ordnungspolitischen Rahmen bestimmt, der einer institutionellen Handlungslogik der Gefahrenabwehr folgt. Durch die zeitgenössische „juristische und polizeiliche Fachliteratur“⁹² wurde an überlieferte antiziganistische Wissensbestände angeknüpft, wonach Sinti_ze und Rom_nja eine besondere Gefahr für die öffentliche Ordnung und das bürgerliche Gemeinwesen darstellen würden. Dieses ‚Wissen‘ wurde auch in die kommunalen Institutionen eingeschrieben und handlungsleitend. Entsprechend wurde den überlebenden Sinti_ze und Rom_nja mit repressiven Machtpraktiken wie Kriminalisierung, Kontrolle, Erfassung und (inter-)kommunaler Vertreibung begegnet. Bereits wenige Jahre nach Gründung der Bundesrepublik führte die ordnungspolitische Kriminalisierung beispielsweise zur Verabschiedung von sog. ‚Landfahrerordnungen‘ und der Institutionalisierung besonderer Abteilungen innerhalb des

⁸⁵ Siehe die Kritik von Lohse, Andre (2015): Antiziganismus und Gesellschaft. Soziale Arbeit mit Roma und Sinti aus kritisch-theoretischer Perspektive, Wiesbaden, S. 195 ff. – Es stellt sich in diesem Zusammenhang auch die analytisch-sozialpsychologische Frage, inwiefern sich in der Abwehr der Einsicht über die projektive Konstitution des Antiziganismus letztlich eine Form der Schuldabwehr manifestiert. Siehe hierzu die Überlegungen von Stender (2016): Wandlungen des ‚Antiziganismus‘, S. 22 ff.

⁸⁶ In diesem Zusammenhang muss allerdings betont werden, dass die einschlägige geschichtswissenschaftliche Forschung nicht selten selbst in der Tradition der kulturell-rassistischen Paradigmen der Tsiganologie stand. Durch eine eingehende Lektüre ließe sich selbst bei kritischen Forscher_innen nachweisen, dass sie bei der Deutung von historischen Quellen immer wieder in den Bann eines scheinbar auch in der Geschichtswissenschaft verankerten antiziganistischen Wissensbestands geraten und dieses zumindest punktuell reproduzieren. Siehe stellvertretend hierfür Schmid, Hans-Dieter (2016): Die Verfolgung der Sinti und Roma durch die Kriminalpolizei Hannover, Hannover; oder ders. (2009): Die Aktion „Arbeitsscheu Reich“ 1938, in: KZ-Gedenkstätte Neuengamme (Hg.), Ausgegrenzt. „Asoziale“ und „Kriminelle“ im nationalsozialistischen Lagersystem, Bremen, S. 31-42. – Als wichtige Wegmarken der geschichtswissenschaftlichen Erforschung gesetzlicher Regelungen, von Durchführungsverordnungen und der Ausgestaltung institutioneller Praktiken im lokalen Raum siehe beispielsweise Fings, Karola und Sparing, Frank (2005): Rassismus, Lager, Völkermord. Die nationalsozialistische Zigeunerverfolgung in Köln, Köln.

⁸⁷ Siehe Zimmermann, Michael (2007): Zigeunerpolitik und Zigeunerdiskurse im Europa des 20. Jahrhunderts, in: Ders. (Hg.), Zwischen Erziehung und Vernichtung. Zigeunerpolitik und Zigeunerforschung im Europa des 20. Jahrhunderts, Stuttgart, S. 13-70, hier S. 35 f.

⁸⁸ Widmann, Peter (2001): An den Rändern der Städte. Sinti und Jenische in der deutschen Kommunalpolitik, Berlin.

⁸⁹ Siehe beispielsweise Margalit, Gilad (2001): Die Nachkriegsdeutschen und „ihre Zigeuner“. Die Behandlung der Sinti und Roma im Schatten von Auschwitz, Berlin; oder Reuss, Anja (2015): Kontinuitäten der Stigmatisierung. Sinti und Roma in der deutschen Nachkriegszeit, Berlin.

⁹⁰ Widmann (2001): An den Rändern der Städte, S. 18.

⁹¹ Ebd., S. 19-34.

⁹² Ebd., S. 21.

bestehenden Sicherheitsapparats, die mit der Erstellung amtlicher Karteien, der Erfassung und anlasslosen Kontrolle von ‚Landfahrern‘, wie es nun im amtlichen Sprachgebrauch hieß, befasst waren.⁹³

In den 1960ern etablierte sich allmählich ein „neuer Ton“⁹⁴ und ein sozialpolitischer Rahmen begann das kommunale Behörden- und Institutionenhandeln zu prägen. Innerhalb dieses neuen Deutungsrahmens stellten Sinti_ze und Rom_nja nicht mehr eine abzuwehrende Gefahr dar, sondern sie wurden in ein hilfsbedürftiges, defizitäres und zu erziehendes Objekt verwandelt. Entstammte das Handlungswissen des ordnungspolitischen Rahmens der kriminalwissenschaftlichen Fachdebatte, bezog der sozialpolitische Rahmen dieses aus der sozialpädagogischen und sozialarbeiterischen Wissensproduktion. Der sozialpolitische Handlungsrahmen war allerdings gleichfalls durch virulente Differenzkategorien antiziganistischer Wissensbestände begründet: dem sittsamen, planend und vorausschauend handelnden ‚Bürger‘ steht das Vexierbild des unzivilisierten, impulsiven und anmaßenden ‚Zigeuners‘ gegenüber. Entsprechend wurde Sinti_ze und Rom_nja ein sozialarbeiterisch zu bearbeitendes Entwicklungs- und Integrationsdefizit attestiert, da sie sich angeblich über Jahrhunderte erfolgreich jeglicher Form moderner Sozialdisziplinierung entzogen hätten.⁹⁵ Das sozialpolitische Erziehungsprogramm führte aber keineswegs zu Integration im Sinne von Partizipation und Teilhabe, sondern vielmehr zu einem bevormundenden System der hierarchisierenden Inklusion und eines Einschlusses durch sozialräumlichen Ausschluss. Diese Inklusions-Exklusions-Dynamik führte zur sozialräumlichen Verdrängung in periphere Randlagen der Städte, wodurch die Minderheit aus Behördensicht zu einer „Randgruppe innerhalb der Stadtbevölkerung“⁹⁶ wurde.

Mit der Bürger_innenrechtsbewegung deutscher Sinti_ze und Rom_nja, die sich Ende der 1970er dezidiert gegen die kriminalisierende Ordnungspolitik und die bevormundende Sozialpolitik formierte, entstand auch ein neuer Anerkennungspolitische Rahmen.⁹⁷ Dieser Handlungsrahmen konnte allerdings, im Gegensatz zum polizeilich-wissenschaftlichen Komplex⁹⁸ der Ordnungspolitik oder dem sozialarbeiterisch-sozialpädagogischen Wissenskomplex der Sozialpolitik, keineswegs auf einen bereits etablierten, ausdifferenzierten und ausgebildeten Macht-Wissen-Komplex zurückgreifen. Ganz im Gegenteil mussten die Anerkennungspolitischen Akteur_innen neue Wissensbestände – gegen den Widerstand aus Wissenschaft, sozialer Arbeit und politischer Öffentlichkeit – überhaupt erst generieren und institutionalisieren. Im Gravitationszentrum des Anerkennungspolitischen Deutungsrahmens stehen Sinti_ze und Rom_nja als Rechtssubjekte. Als Rechtssubjekte aber, deren Rechte durch die unheilvollen ordnungs- und sozialpolitischen Traditionen des Antiziganismus gebrochen wurden und werden. Entsprechend zielt die Anerkennungspolitische Handlungsrationale auf die (politische) Anerkennung vergangenen und gegenwärtigen Unrechts – sie bezweckt damit nichts weniger als (nachholende) Gerechtigkeit und den Bruch mit nach- und fortwirkenden antiziganistischen Traditionen.

Während Widmann von ordnungs-, sozial- und Anerkennungspolitischen ‚Wahrnehmungsmustern‘ oder ‚Deutungsrahmen‘ spricht, erscheint es uns allerdings forschungsstrategisch sinnvoller, hier

⁹³ Ebd., S. 19.

⁹⁴ Ebd., S. 23.

⁹⁵ Auf dieser antiziganistischen Prämisse gründete die sog. ‚Zigeunersozialarbeit‘ und ‚Zigeunerseelsorge‘, die auf einen nachholenden Entwicklungsprozess setzte – ohne allerdings eine als unüberbrückbar postulierte ethnische Differenz nivellieren zu wollen. Siehe hierzu auch die Ausführungen in Stender, Wolfram (2018): Der Konflikt zwischen der Bürgerrechtsbewegung der Sinti und Roma und der Sozialen Arbeit. Oder: Warum rassismuskritische Bildung für die Soziale Arbeit unverzichtbar ist, in: Sigurður A. Rohloff, Mercedes Martínez Calero und Dirk Lange (Hg.): Soziale Arbeit und Politische Bildung in der Migrationsgesellschaft, Wiesbaden, S. 177-187.

⁹⁶ Widmann (2001): An den Rändern der Städte, S. 94.

⁹⁷ Ebd., S. 30 ff.

⁹⁸ Der Historiker Michael Zimmermann bezeichnet die Verbindung von (Pseudo-) Wissenschaft, Ideologie und polizeilich-bürokratischem Apparat als wissenschaftlich-polizeilichen Komplex. Siehe Zimmermann, Michael (1996): Rassenutopie und Genozid. Die nationalsozialistische „Lösung der Zigeunerfrage“, Hamburg, S. 147-155.

Michel Foucaults Begriff des Dispositivs⁹⁹ zugrunde zu legen. Dieser hat gegenüber Widmanns gewählter Begrifflichkeit einen entscheidenden Vorteil, da er gerade auf die *Einheit* der interdiskursiven Dimension des Wissens mit institutionalisierten und auf Dauer gestellten Machtpraktiken verweist. Der Begriff des Dispositivs bezeichnet entsprechend einen institutionalisierten Macht-Wissen-Komplex, wie er in einer spezifischen historisch-politischen Konstellation zur Geltung kommen und Wirkung entfalten kann. Während Widmann die ‚Wahrnehmungsmuster‘ als ‚Handlungsrahmen‘ institutioneller Akteur_innen begreift, verweist das Konzept des Dispositivs demgegenüber darauf, dass die diskursive Ebene dieser ordnungs-, sozial- und anerkennungspolitischen ‚Wahrnehmungsmuster‘ untrennbar mit den institutionellen Akteur_innen und institutionalisierten Machtpraktiken (die sowohl kodifiziert als auch gewohnheitsmäßig informell sein können) verknüpft ist.

Um dieser Einheit aus Wissensbeständen und Machtpraktiken auch begrifflich Rechnung zu tragen, schlagen wir vor – idealtypisch – drei Dispositive zu unterscheiden:

1. Ein ordnungspolitisches Dispositiv des Antiziganismus,¹⁰⁰ das sich aus der Tradition eines polizeilich-wissenschaftlichen Komplexes speist und aus einer Einheit von institutionalisierten Machtpraktiken wie Kriminalisierung, Repression, Kontrolle, Erfassung oder Vertreibung mit institutionalisierten Wissensbeständen über eine angeblich besondere Gefährlichkeit von Sinti_ze und Rom_nja besteht.
2. Ein sozialpolitisches Dispositiv des Antiziganismus, das sich aus der Tradition eines sozialpädagogisch/sozialarbeiterisch-wissenschaftlichen Komplex speist und aus einer Einheit von institutionalisierten Machtpraktiken wie Disziplinierung, Erziehung oder segregierender Verdrängung mit institutionalisierten Wissensbeständen über eine angeblich besondere – mitunter romantisch verklärte – kulturelle Rückständigkeit von Sinti_ze und Rom_nja besteht.
3. Ein anerkennungspolitisches Dispositiv des Anti-Antiziganismus, das sich aus der Tradition eines zivilgesellschaftlich-wissenschaftlichen Komplex speist und aus einer Einheit von institutionalisierten Machtpraktiken wie politisches Engagement und Protest oder Aufklärungs- und Erinnerungsarbeit mit institutionalisierten Wissensbeständen über Geschichte und Gegenwart des antiziganistischen Rassismus besteht.

Während Widmann eine chronologische Stufenabfolge der ‚Wahrnehmungsmuster‘ rekonstruiert, stellen Befunde aus der rezenten sozialwissenschaftlichen Forschungsdiskussion diesen Sachverhalt in Frage. So hat beispielsweise der Politikwissenschaftler Huub van Baar die Entwicklungslinien, Praktiken und Diskurse europäischer ‚Roma‘-Politik untersucht, wie sie sich seit den 1990ern in der historisch-politischen Konstellation einer sich erweiternden und (ökonomisch) integrierenden Europäischen Union artikulieren. Er diagnostiziert hierbei einen „security-development nexus“¹⁰¹, der darin besteht, dass ‚Roma‘ zugleich zum Gegenstand von sozialpolitischen Entwicklungsdispositiven als auch

⁹⁹ Mit dem Begriff des Dispositivs bezeichnet Foucault ein Ensemble oder einen begrenzten Komplex an diskursiven und nicht-diskursiven Elementen. Ein Dispositiv umfasst nicht nur die interdiskursive Dimension des Wissens, sondern auch die differenzierende Dimension der Macht bzw. von auf Dauer gestellten institutionellen oder institutionalisierten Machtpraktiken: „Das, was ich mit diesem Begriff zu bestimmen versuche, ist erstens eine entschieden heterogene Gesamtheit, bestehend aus Diskursen, Institutionen, architektonischen Einrichtungen, reglementierenden Entscheidungen, Gesetzen, administrativen Maßnahmen, wissenschaftlichen Aussagen, philosophischen, moralischen und philanthropischen Lehrsätzen, kurz: Gesagtes ebenso wie Ungesagtes, das sind die Elemente des Dispositivs. Das Dispositiv selbst ist das Netz, das man zwischen diesen Elementen herstellen kann.“ Foucault, Michel (2003): Das Spiel des Michel Foucault (Gespräch), in: Ders., Schriften in vier Bänden. Dits et Ecrits. Band 3: 1976–1979, Frankfurt a. M., S. 391-429, hier S. 392.

¹⁰⁰ Die Geschichte des ordnungspolitischen Dispositivs ist vergleichsweise gut erforscht. Siehe hierzu insbesondere Lucassen, Leo (1996): Zigeuner. Die Geschichte eines polizeilichen Ordnungsbegriffes in Deutschland, 1700–1945, Köln. – Ordnungspolitische Kontinuitäten im Postnazismus, ohne allerdings kommunales Behördenhandeln exemplarisch und systematisch zu untersuchen, behandelt beispielsweise Margalit (2001): Die Nachkriegsdeutschen und „ihre Zigeuner“. – Aufschlussreich ist auch die qualitative Studie über die Struktur polizeilicher Alltagstheorien von Feuerhelm, Wolfgang (1987): Polizei und „Zigeuner“. Strategien, Handlungsmuster und Alltagstheorien im polizeilichen Umgang mit Sinti und Roma, Stuttgart. – Antiziganistische Wissensbestände in der Polizei beleuchtet zudem End, Markus (2019): Antiziganismus und Polizei, Heidelberg.

¹⁰¹ van Baar, Huub (2018): Contained Mobility and the Racialization of Poverty in Europe: The Roma at the Development-Security Nexus, in: Social Identities, Bd. 24, H. 4, S. 442-458.

ordnungspolitischen Sicherheitsdispositiven gemacht werden.¹⁰² Im Kontext von EU-Osterweiterungsprozessen und binneneuropäischer Freizügigkeit dienen die unterschiedlichen Machtpraktiken¹⁰³ der beiden Dispositive demselben Zweck: der Abwehr ‚gefährlicher‘ Migrant_innen, die unter Rückgriff auf antiziganistische Wissensbestände als exzessiv mobil und örtlich ungebundene ‚Nomaden‘¹⁰⁴ oder als unwürdige und ökonomisch unbrauchbare ‚Schmarotzer‘¹⁰⁵ stigmatisiert werden.

Institutionellen Antiziganismus begreifen wir in dem hier dargestellten Sinn als eine Einheit von tradierten und überlieferten Wissensbeständen und differenzierenden Machtpraktiken. Für die empirische Analyse des institutionellen Antiziganismus ist es daher entscheidend, die institutionellen Praktiken auch dahingehend zu beleuchten, inwiefern diese in der Tradition antiziganistischer Diskurse stehen.¹⁰⁶

2.3 Europäisierung des Grenzregimes und wohlfahrtsstaatliche Grenzziehungsprozesse

Die politikwissenschaftlich orientierte Grenzregimeforschung hat wiederholt darauf aufmerksam gemacht, dass mit dem Prozess der europäischen Integration untrennbar auch eine „Europäisierung des Grenzregimes“¹⁰⁷ verbunden ist. Diese Europäisierung des Grenzregimes zeichnet sich sowohl durch „eine Steigerung der Kontrollen als auch durch die Vervielfältigung der Kontrollakteure“¹⁰⁸ aus, stellt aber keineswegs ein europäisches Spezifikum¹⁰⁹ dar. Als „Instrument der Mobilitätskontrolle“ dient die Grenze zunächst der selektiven „Öffnung und Schließung für unerwünschte bzw. erwünschte Zivilpersonen“. Weltweit lassen sich heute „räumliche Prozesse der Delokalisierung, der Erweiterung und Externalisierung der Grenzkontrollen“ beobachten, die vielfach zudem mit „kulturalisierten Ausgrenzungsprozessen“¹¹¹ verknüpft sind. Durch Prozesse der Delokalisierung und Externalisierung lösen und entfernen sich die Grenzkontrollpraktiken allmählich von der territorialen Grenze: „die ‚kartographische‘ Grenze und die durch Migrationsrecht geschaffene Grenze werden zunehmend inkongruent.“¹¹²

¹⁰² „Due to the Roma’s securitization [...] they are subjected to regimes of forced mobility and immobility. While practices of deportation and deportability have led to their forced mobility and contained circulation at the European level, practices of racialized ghettoization due to eviction and durable segregation have resulted in situations that come close to forced immobility. [...] the combination of practices of biopolitical development with the Roma’s geopolitical separation tends to result in a racialization of poverty in Europe.“ Ebd., S. 443.

¹⁰³ Huub van Baar benennt exemplarisch „Roma-related development programs“ einerseits und „mechanisms of expulsion and marginalization“ andererseits. Ebd., S. 451 f.

¹⁰⁴ Siehe exemplarisch van Baar, Huub (2011): Europe’s Romaphobia: Problematization, Securitization, Nomadization, in: Environment and Planning D: Society and Space, Bd. 29, H. 2, S. 203-212.

¹⁰⁵ Siehe exemplarisch van Baar, Huub (2012): Socioeconomic Mobility and Neoliberal Governmentality in Post-Socialist Europe, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, Bd. 38, H. 8, S. 1289-1304.

¹⁰⁶ Siehe auch die im vorherigen Kapitel 2.1 dargestellte Argumentation von Robert Miles.

¹⁰⁷ Cuttitta, Paolo (2010): Das europäische Grenzregime: Dynamiken und Wechselwirkungen, in: Sabine Hess und Bernd Kasperek (Hg.), Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa, Berlin, S. 23-40, hier S. 23.

¹⁰⁸ Ebd., S. 24.

¹⁰⁹ Siehe weiterführend s. Balibar, Étienne (2003): Sind wir Bürger Europas? Politische Integration, soziale Ausgrenzung und die Zukunft des Nationalen, Hamburg, S. 141 ff.

¹¹⁰ Preuß, Ulrich K. (2017): Die Krise der Europäischen Union als Ausnahmezustand?, in: Kritische Justiz, Bd. 50, H. 1, S. 51-67, hier S. 65; siehe ferner auch den Hinweis von Henk van Houtum und Ton van Naerssen, wonach die Grenze nicht einfach nur bestimmte Gruppen ausschließt, sondern diese durch die institutionellen Ausschluss- und Kategorisierungspraktiken überhaupt erst herstellen. Diesen verwinkelten Zusammenhang bezeichnen sie als Paradoxie der Grenze: „(B)ordering rejects as well as erects othering. This [is the] paradoxical character of bordering processes whereby borders are erected to erase territorial ambiguity and ambivalent identities in order to shape a unique and cohesive order, but thereby create new or reproduce latently existing differences in space and identity [...]“ van Houtum, Henk und van Naerssen, Ton (2002): Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, Bd. 93, H. 2, S. 125-136, hier S. 126.

¹¹¹ Cuttitta (2010): Das europäische Grenzregime, S. 25; siehe auch weiterführend Düvell, Frank (2002): Die Globalisierung des Migrationsregimes. Zur neuen Einwanderungspolitik in Europa, Berlin.

¹¹² Preuß (2017): Die Krise der Europäischen Union, S. 65.

Auch wenn sich Grenzkontrollpraktiken vielfach von den territorialen Staatsgrenzen ablösen, so sind sie dennoch weiterhin und unauflösbar mit Territorialität verknüpft.¹¹³ Dieser Zusammenhang ist am Beispiel der Europäischen Union bereits eingehend empirisch untersucht: ihr supranationales Territorium, das „die Territorien der Mitgliedstaaten zu überlagern begonnen hat“¹¹⁴, hat sich seit den 1990ern insbesondere durch die Institutionalisierung eines europäischen Grenzregimes der Migrationskontrolle konstituiert.¹¹⁵ Die Europäisierung des Grenzregimes und die räumlichen Prozesse der Delokalisierung, Externalisierung und der Vervielfältigung von Kontrollakteuren betreffen zugleich sowohl die EU-Außengrenze als auch die EU-Binnengrenze. Im Zuge von EU-Nachbarschaftspolitiken, Visaerleichterungsabkommen im Gegenzug für Rücknahmeabkommen oder durch die Überwachung und Kontrolle von internationalen Migrationsrouten im Rahmen von transnationalen Grenzschutz- und Polizeioperationen auch im Hoheitsgebiet anderer Staaten lösen sich die Grenzkontrollen sukzessive von der EU-Außengrenze und werden vielfach in Drittstaaten ausgelagert.¹¹⁶ So entstehen jenseits der Außengrenze schrittweise Pufferzonen und Grenzlandschaften, die sich offenbar immer weiter ausdehnen.¹¹⁷

Die Grenzkontrollpraktiken operieren wie filternde Firewalls, die zwischen ‚guten‘ und ‚schlechten‘, ‚erwünschten‘ und ‚unerwünschten‘ oder ‚legalen‘ und ‚illegalen‘ Migrant_innen unterscheiden.¹¹⁸ Da der grenzüberschreitende Verkehr auch von irregularisierten und illegalisierten Drittstaatsangehörigen selbst durch hochausdifferenzierte Sicherheitsarchitekturen keineswegs effektiv reguliert und unterbunden werden kann,¹¹⁹ wirken die Kontrollpraktiken des EU-Außengrenzregimes nicht nur außerhalb.¹²⁰ Auch innerhalb des Territoriums werden Techniken der Identifikation, Abschreckung, Überwachung und Kontrolle sukzessive ausgebaut.¹²¹ Die internen Kontrollpraktiken des EU-Außengrenzregimes umfassen hierbei unter anderem polizeiliche Identitätskontrollen im öffentlichen Raum und den Ausbau von erkenntnisdienstlichen Überwachungstechnologien und Datenbanken,¹²² als auch die Etablierung eines hochausdifferenzierten Systems aus unzähligen Flüchtlingslagern, Erstaufnahmeeinrichtungen und Camps, für deren Bewohner_innen in der Regel bürgerliche Freiheitsrechte wie die Bewegungsfreiheit durch Residenzpflicht eingeschränkt sind.¹²³ Inwiefern Kriminalisierungsdiskurse zur Etablierung

¹¹³ Siehe weiterführend die Rezeption der Forschungsdiskussion in Buckel, Sonja (2013): „Welcome to Europe“. Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts. Juristische Auseinandersetzungen um das „Staatsprojekt Europa“, Bielefeld, S. 57 ff.

¹¹⁴ Ebd., S. 57.

¹¹⁵ Siehe hierzu insbesondere Walters, William und Haahr, Jens Henrik (2005): *Governing Europe. Discourse, Governmentality and European Integration*, London, S. 107.

¹¹⁶ Siehe exemplarisch Casa-Cortes, Maribel u. a. (2015): *New Keywords: Migration and Borders*, in: *Cultural Studies*, Bd. 29, H. 1, S. 55-87, hier 73 ff.; Baumann, Mechthild (2014): *Externalisierung: von der Linie zum Raum, von Einlass- zu Ausreisekontrolle*, in: bpb.de, 26.02.2014, [https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/179698/externalisierung], eingesehen 23.10.2020; oder Kasperek, Bernd und Hess, Sabine (2010): *Einleitung. Perspektiven kritischer Migrations- und Grenzregimeforschung*, in: dies. (Hg.): *Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*, Berlin, S. 7-22.

¹¹⁷ Siehe exemplarisch Guild, Elspeth und Bigo, Didier (Hg.) (2005): *Controlling Frontiers. Free Movement Into and Within Europe*, London; oder Kasperek, Bernd (2017): *Europas Grenzen: Flucht, Asyl und Migration. Eine kritische Einführung*, Berlin.

¹¹⁸ Der Migrations- und Grenzregimeforscher William Walters hat hierfür die Metapher der Firewall geprägt: „[...] today borders operate like filters or gateways. Not borders as iron curtains or Maginot Lines, but more like firewalls differentiating the good and the bad, the useful and the dangerous, the licit and the illicit [...]“. Walters, William (2006): *Border/Control*, in: *European Journal of Social Theory*, Bd. 9, H. 2, S. 187-203, hier S. 197.

¹¹⁹ Sowohl Didier Bigo als auch Sabine Hess haben zeitgleich bereits vor 15 Jahren darauf hingewiesen, dass das Bild von der Europäischen Union als hermetisch abschließbare ‚Festung Europa‘ in die Irre führt. Siehe Bigo, Didier (2005): *Frontier Controls in the European Union: Who is in Control?*, in: Didier Bigo und Elspeth Guild (Hg.), *Controlling Frontiers. Free Movement Into and Within Europe*, Aldershot, S. 49-99, hier S. 75; sowie Hess, Sabine (2005): *Transnationale Räume. Widerständige soziale Sphären oder neue Form der globalen Zurichtung von Arbeitskraft?*, in: *Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt*, Bd. 25, H. 97/98, S. 151-171.

¹²⁰ Die Politikwissenschaftlerin Virginie Guiraudon verweist entsprechend auf die komplementäre Gleichzeitigkeit von externen und internen Grenzbeziehungspraktiken des EU-Außengrenzregimes. Siehe Guiraudon, Virginie (2003): *Before the EU-Border: Remote Control of the „Huddled Masses“*, in: Kees Groenendijk u. a. (Hg.), *In Search of Europe's Borders*, London, S. 191-214, hier S. 191.

¹²¹ Siehe Bigo (2005): *Frontier Controls in the European Union*, S. 78.

¹²² Zur Digitalisierung und Errichtung von ‚intelligenten‘ Grenzen siehe beispielsweise Herrmann, Goetz (2018): *Reflexive Sicherheit, Freiheit und Grenzmanagement in der Europäischen Union. Die Reterritorialisierung emergenter Bedrohungsgefüge*, Wiesbaden, S. 245 ff.

¹²³ Siehe weiterführend und grundlegend zum deutschen Flüchtlingslagersystem als Instrument der Migrationskontrolle des EU-Außengrenzregimes insbesondere Pieper, Tobias (2013): *Die Gegenwart der Lager. Zur Mikrophysik der Herrschaft in der deutschen*

repressiver institutioneller Praktiken gegenüber bestimmten Migrantengruppen führt, lässt sich zudem am Beispiel des in Deutschland 2016 in Kraft getretenen Asylpakets II veranschaulichen: So wurde beispielsweise für Personen aus sogenannten ‚sicheren Herkunftsstaaten‘¹²⁴ unter anderem die Errichtung von ‚besonderen Aufnahmeeinrichtungen‘ und eine verschärfte Residenzpflicht eingeführt.¹²⁵

Bis vor wenigen Jahren wurden in erster Linie die Grenzziehungspraktiken des EU-Außengrenzregimes empirisch beforscht.¹²⁶ Als Gegenbewegung zum Rück- und Abbau der territorialen Binnengrenzen haben sich innerhalb der EU allerdings auch neue Grenzen etabliert, die der Abwehr von ungewünschter EU-Binnenmigration dienen – und mit der ambivalenten Konstruktion von EU-Bürgerschaft und der Überlagerung unterschiedlicher Rechtsräume in Verbindung stehen. Diese EU-Binnengrenzziehungspraktiken werden insbesondere im urbanen Raum wirksam.¹²⁷ Durch diese EU-internen Grenzverschiebungen übernimmt die kommunale Ebene – wie auch ihre institutionellen Akteur_innen (beispielsweise städtische Verwaltungen, Arbeits- und Sozialämter oder Träger der freien Wohlfahrtspflege) – eine wachsende Bedeutung bei der innereuropäischen Migrationskontrolle.¹²⁸ So werden urbane Räume verstärkt zu migrationspolitischen Arenen des Ein- und Ausschlusses.

In den vergangenen drei Jahrzehnten kann aber nicht nur ein Europäisierungsprozess des EU-Grenzregimes, sondern auch ein – zeitlich parallel verlaufender und hiermit verknüpfter – Europäisierungsprozess der ‚Roma‘-Politik diagnostiziert werden.¹²⁹ Die neue Form transnationaler ‚Roma‘-Politik hat sich im Kontext von europäischer Integration und EU-Osterweiterung auf zwei Ebenen als Gefahren-Hilfe-Dispositiv¹³⁰ herausgebildet: Die Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit von als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen wird einerseits als Gefahr für die öffentliche Ordnung und andererseits als sozialpolitische Herausforderung problematisiert.¹³¹ Dreh- und Angelpunkt dieses

Flüchtlingspolitik, Münster, S. 270 ff.; sowie Pieper, Tobias (2010): Das Lager als variables Instrument der Migrationskontrolle, in: Sabine Hess und Bernd Kasperek (Hg.), Grenzregimes, Diskurse, Praktiken und Institutionen in Europa, Berlin, S. 219-226.

¹²⁴ Auch wenn die sichere Herkunftsstaatenregelung an das Kriterium der Staatsbürgerschaft anknüpft, so sind von ihr dennoch „in besonderer Weise Roma betroffen“. Obwohl „sich kaum leugnen“ lasse, „dass antiziganistische Vorurteile in Gesellschaft, Politik und Medien eine Rolle bei der Einstufung der Westbalkanstaaten als sichere Herkunftsstaaten [...] gespielt haben“, vermag der Jurist Peter Werdermann keine durch den Gesetzgeber bezweckte, verschleierte oder „verdeckte Diskriminierung [...] hinsichtlich der betroffenen Roma“ erkennen. Unseres Erachtens stellt sich dennoch die weitergehende Frage, ob die mit dieser gesetzlichen Regelung verbundenen institutionellen Praktiken und Routinen nicht dennoch den soziologischen Tatbestand des (direkten oder indirekten) institutionellen Antiziganismus erfüllen. Insofern ist die sichere Herkunftsstaatenregelung nicht nur, wie Werdermann zurecht einfordert, hinsichtlich ihrer benachteiligenden Effekte einer „strenge[n], am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angelehnte[n] Prüfung“ zu unterziehen, sondern darüber hinaus auch eine eingehende soziologische Untersuchung über die institutionellen Mechanismen des Ausschlusses angezeigt. Alle Zitate aus Werdermann, Peter (2018): Die Vereinbarkeit von Sonderrecht für Asylsuchende und Geduldete aus sicheren Herkunftsstaaten mit Art. 3 GG, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Bd. 38, H. 1, S. 11-17, hier S. 13 f.

¹²⁵ Siehe Pelzer, Marei und Pichl, Maximilian (2016): Die Asylpakete I und II: Verfassungseuropa- und völkerrechtliche Probleme, in: Kritische Justiz, Bd. 49, H. 2, S. 207-219, hier S. 215 ff.

¹²⁶ Siehe die Kritik von van Baar, Huub (2016): Evictability and the Biopolitical Bordering of Europe, in: Antipode, Bd. 49, Nr. 1, S. 212-230, hier S. 219 f.

¹²⁷ Der Politikwissenschaftler Huub van Baar diagnostiziert in diesem Zusammenhang eine von der Peripherie in die urbanen Zentren verlaufende Bewegung und bezeichnet dies als „centripetal dimension of the EU’s border regime“. Ebd., S. 221.

¹²⁸ Siehe exemplarisch Lebuhn, Henrik (2013): Local Border Practices and Urban Citizenship in Europe, in: City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Politics, Action, Bd. 17, H. 1, S. 37-51; oder Fauser, Margit (2017): The Emergence of Urban Border Spaces in Europe, in: Journal of Borderland Studies, Bd. 34, H. 4, S. 605-622; für eine konzise Darstellung der rezenten Forschungsdiskussion über den Zusammenhang von Transnationalisierungs- und Globalisierungsprozessen einerseits und der wachsenden Bedeutung von *urban citizenship* andererseits siehe zudem weiterführend Fauser, Margit (2020): Mobile Citizenship. Spatial Privilege and the Transnational Lifestyles of Senior Citizens, London, S. 32-38.

¹²⁹ Siehe exemplarisch van Baar, Huub (2011): The European Roma. Minority Representation, Memory and the Limits of Transnational Governmentality, Amsterdam, insbesondere S. 153 ff.; Vermeersch, Peter (2012): Reframing the Roma: EU Initiatives and the Politics of Reinterpretation, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, Bd. 38, H. 8, S. 1195-1212; Surdu, Mihai und Kovats, Martin (2015): Roma Identity as an Expert-Political Construction, in: Social Inclusion, Bd. 3, H. 5, S. 5-18; Surdu, Mihai (2016): Those Who Count. Expert Practices of Roma Classification, Budapest, insbesondere S. 175 ff.; oder Rostas, Iulius (2019): A Task for Sisyphus. Why Europe’s Roma Policies Fail, Budapest, insbesondere S. 49 ff.

¹³⁰ Siehe auch die Ausführungen über die Dispositive des Antiziganismus im vorherigen Unterkapitel 2.2.

¹³¹ Siehe exemplarisch van Baar (2011): Europe’s Romaphobia; van Baar, Huub (2017): Boundary Practices of Citizenship: Europe’s Roma at the Nexus of Securitization and Citizenship, in: Roberto Gonzales und Nando Sigona (Hg.), Within and Beyond Citizenship. Borders,

Problematisierungsdiskurses ist – anknüpfend an die vier Grundfreiheiten der Europäischen Union¹³² – die ökonomisch motivierte Unterscheidung von erwünschten Formen der Zirkulation von Personen, Kapital, Waren und Dienstleistungen und unerwünschten Formen ihrer Zirkulation.¹³³ Spätestens mit den letzten beiden Erweiterungsprozessen der Europäischen Union 2004 und 2007 hat sich diese institutionelle Kategorisierungspraxis als Einfallstor eines neuen Rassismus erwiesen.¹³⁴

Wie die empirischen Befunde auch aus unserer Städtestudie verdeutlichen, ist dieses Gefahren-Hilfe-Dispositiv grundlegend mit sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Politikfeldern und Grenzziehungsprozessen verknüpft, die dem Ausschluss, der Abwehr und Verdrängung von als ‚Roma‘ gelabelten rumänischen und bulgarischen EU-Binnenmigrant_innen dienen.¹³⁵ Mehrere lokale Fallstudien aus unterschiedlichen Mitgliedsstaaten verdeutlichen ebenfalls diesen Sachverhalt eines im kommunalen Raum europaweit ausgeprägten institutionellen Antiziganismus.¹³⁶ Die institutionellen Machtpraktiken (wie Entrechtung, Erziehung, Ausgrenzung, Verdrängung, Segregation oder Vertreibung), die hierbei zur Anwendung kommen, sind keineswegs neu, sondern sie stehen selbst in einer antiziganistischen Tradition. Neu sind vielmehr die historisch-politischen Konstellationen, in denen sie sich artikulieren und Wirkung entfalten.

So waren beispielsweise für die institutionellen Strategien der „modernen Zigeunerpolitik“¹³⁷, wie sie sich nach der Reichsgründung 1871 ausbildete, die Unterscheidung in inländische und ausländische ‚Zigeuner‘ entscheidend. Während die erste Personengruppe zum Gegenstand einer repressiven Politik der Zwangsassimilation avancierte,¹³⁸ versuchte man sich der zweiten mit einer Abschiebepolitik zu entledigen. Heute stellt sich der für die unterschiedliche Behandlung zugrundeliegende Sachverhalt der Staatsbürgerschaft allerdings verändert dar. Denn die Grenzziehungspraktiken, die sich gegen migrantische ‚Roma‘ richten, stehen insbesondere vor dem Hintergrund der Etablierung des gemeinschaftsrechtlichen Rechtsraumes der Europäischen Union vor neuen Herausforderungen. Mit dem Vertrag von Maastricht wurde 1993 die Europäische Union als gemeinsamer Rechtsraum und – ergänzend zur nationalen Staatsbürgerschaft – eine Unionsbürgerschaft geschaffen. Entsprechend überkreuzen sich nun innerhalb der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten unterschiedliche Rechtsräume und die dichotome

Membership and Belonging, London, S. 143-158; sowie insbesondere van Baar (2018): *Contained Mobility and the Racialization of Poverty in Europe*.

¹³² Die vier Grundfreiheiten der Europäischen Union umfassen den freien Verkehr von 1. Menschen, 2. Kapital, 3. Waren und 4. Dienstleistungen.

¹³³ Siehe van Baar, Huub (2020): *Governing the Roma, Bordering Europe. Europeanization, Securitization and Differential Inclusion*, in: Ders. und Angéla Kóczé (Hg.), *The Roma and their Struggle for Identity in Contemporary Europe*, New York, S. 153-178, hier S. 166.

¹³⁴ Siehe beispielsweise End (2014): *Antiziganismus in der deutschen Öffentlichkeit*; Lausberg (2015): *Antiziganismus in Deutschland*; oder Benz, Wolfgang (2014): *Sinti und Roma: Die unerwünschte Minderheit. Über das Vorurteil Antiziganismus*, 2014.

¹³⁵ Einschlägige empirische Forschung, die das Institutionenhandeln im kommunalen Raum untersucht, liegt für den deutschsprachigen Raum letztlich nicht vor. Mit unserer Studie knüpfen wir somit zugleich an die internationale Forschungsdebatte an und bearbeiten ein bestehendes Forschungsdesiderat der deutschsprachigen Antiziganismusforschung. Eine Ausnahme stellt eine ethnographische Städtestudie zur Landeshauptstadt München dar, die allerdings die spezifische Dimension antiziganistischer Semantiken nicht berücksichtigt. Siehe Riedner, Lisa (2018): *Arbeit! Wohnen! Urbane Auseinandersetzungen um EU-Migration. Eine Untersuchung zwischen Wissenschaft und Aktivismus*, Münster.

¹³⁶ Siehe exemplarisch und ohne Anspruch auf Vollständigkeit Matras, Yaron (2015): *Europe's Neo-Traditional Roma Policy: Marginality Management and the Inflation of Expertise*, in: Eben Friedman und Victor A Friedman (Hg.), *Romani Worlds: Academia, Policy, and Modern Media*, Cluj-Napoca, S. 29-47; Miele, Caterina (2015): *Living through the Camp*, in: Chiara Brambilla u. a. (Hg.), *Borderscapes: Imaginations and Practices of Border Making*, London, S. 197-204; Tervonen, Miika und Enache, Anca (2017): *Coping With Everyday Bordering: Roma Migrants and Gatekeepers in Helsinki*, in: *Ethnic and Racial Studies*, Bd. 40, H. 7, S. 1114-1131; Picker, Giovanni (2017): *Racial Cities. Governance and the Segregation of Romani People in Urban Europe*, London; Persdotter, Maria (2019): *Free to Move Along. On the Urbanisation of Cross-Border Mobility Controls – A Case of Roma ‚EU-Migrants‘ in Malmö, Sweden*, Roskilde; Misje, Turid (2020): *Social Work and Welfare Bordering: the Case of Homeless EU Migrants in Norway*, in: *European Journal of Social Work*, Bd. 23, H. 3, S. 401-413.

¹³⁷ Siehe hierzu insbesondere Zimmermann (2007): *Zigeunerpolitik und Zigeunerdiskurse*, S. 32 ff.

¹³⁸ Auch wenn die institutionelle Logik in diesem Fall auf zwangsweise Assimilation ausgerichtet war, resultierte hieraus auf der Ebene des lokalen Raumes dennoch eine Vertreibungspolitik, da „nahezu jede Gemeinde davon ausging, nicht sie werde der Ort sein, an dem sich Sinti und Roma dauerhaft niederzulassen hätten“. Zimmermann, Michael (2002): *Deportation ins „Generalgouvernement“*. Zur nationalsozialistischen Verfolgung der Sinti und Roma aus Hamburg, in: *Landeszentrale für politische Bildung Hamburg* (Hg.), *Die nationalsozialistische Verfolgung Hamburger Roma und Sinti. Fünf Beiträge*, Hamburg, S. 61-80, hier S. 62.

Gegenüberstellung Staatsbürger_in vs. Nicht-Staatsbürger_in ist nicht mehr in dieser sich wechselseitig ausschließenden Einfachheit möglich. Daher richten sich die exkludierenden Machtpraktiken nicht mehr gegen ausländische ‚Roma‘ *per se*, sondern gegen eine innere Gefahr („Roma“ als EU-Bürger_innen) einerseits und eine äußere Gefahr („Roma“ als drittstaatsangehörige Nicht-EU-Bürger_innen) andererseits.¹³⁹

Für die institutionelle Bearbeitung und Abwehr dieser inneren Gefahr müssen folglich neue Wege und Mittel gefunden werden. Die Grenzziehungen treten daher insbesondere dort in Erscheinung und wirken dort ausschließend, wo unerwünschte EU-Binnenmigrant_innen versuchen,¹⁴⁰ soziale Rechte in Anspruch zu nehmen und reklamieren: in den Bereichen wohlfahrtsstaatlicher Sicherungssysteme, im Gesundheitssystem und Bildungswesen oder auf dem Arbeitsmarkt und beim Arbeitsschutz.¹⁴¹ **Hierfür wurde in der soziologischen Fachdebatte auch der Begriff *welfare bordering*¹⁴² geprägt. In diese wohlfahrtsstaatlichen Grenzziehungspraktiken ist ein Problematisierungsdiskurs eingeschrieben, der den Ausschluss auf Basis einer geradezu selbstverständlichen Unterscheidung von würdiger und unwürdiger Armut rechtfertigt.** Auch die institutionellen Mechanismen, die dem *welfare bordering* von prekarierten und als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen dienen, sind keineswegs historisch präzedenzlos. Sie stehen ebenfalls in einer antiziganistischen Tradition, die in Deutschland auf die Herausbildung des modernen Systems der Armenhilfe im Zuge der Nationalstaatsbildung zurückverweist.

Nachdem die Armenfürsorge bis in das 19. Jahrhundert hinein „an den engen Verband der Ortsgemeinde als Heimat geknüpft“ war, setzte sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und nach der Reichsgründung 1871 allmählich in allen deutschen Ländern das preußische Modell des Unterstützungswohnsitzes durch. Dieses Modell machte den Erwerb der „Unterstützungsberechtigung“ letztlich „von der Dauer der Niederlassung und wirtschaftlicher Tätigkeit an einem Ort“¹⁴³ abhängig. Mit der Durchsetzung des preußischen Armenhilfemodells war auch die Frage nach den Kriterien des Ein- und Ausschlusses verbunden. Entscheidend war hierbei, wie der Soziologe Georg Simmel bereits um 1900 notierte, folgende Frage: „[W]o gehört der Arme hin?“¹⁴⁴ Dem modernen Prinzip des Unterstützungswohnsitzes, das als politische Antwort auf die Frage nach der Zugehörigkeit des Armen konzipiert war, liegt hierbei eine (ökonomische) Rationalität zugrunde:

„Die Motive zum deutschen Gesetz über den Unterstützungswohnsitz [...] beantworten diese Frage so: der Arme gehöre zu derjenigen Gemeinschaft – d. h. diejenige Gemeinschaft sei zu seiner Unterstützung verpflichtet –, der seine wirtschaftliche Kraft vor seiner Verarmung zugute gekommen sei.“¹⁴⁵

¹³⁹ Siehe auch Banai, Ayelet und Kreide, Regina (2017): Securitization of Migration in Germany: the Ambivalences of Citizenship and Human Rights, in: Citizenship Studies, Bd. 21, H. 8, S. 903-917, hier S. 911.

¹⁴⁰ Für die Analyse der Alltagspraktiken von marginalisierten EU-Binnenmigrant_innen – im Spannungsfeld von Ausschluss und Zugehörigkeit – ließe sich in weiterer subjektzentrierter Forschung das Konzept der ‚acts of citizenship‘ analytisch gewinnbringend anwenden. Siehe grundlegend Isin, Engin (2008): Theorizing Acts of Citizenship, in: Engin Isin und Greg Nielsen (Hg.), Acts of Citizenship, London, S. 15-34; sowie hinsichtlich des hier verhandelten Sachverhalts der EU-Binnenmigration von ‚Roma‘ exemplarisch Aradau, Claudia u. a. (2013): Mobility Interrogating Free Movement: Roma Acts of European Citizenship, in: Engin Isin und Michael Saward (Hg.), Enacting European Citizenship, Cambridge 2013, S. 132-154; oder Çağlar, Ayşe (2016): Displacement of European Citizen Roma in Berlin: Acts of Citizenship and Sites of Contentious Politics, in: Citizenship Studies, Bd. 20, H. 5, S. 647-663.

¹⁴¹ Die Sozialanthropologin Synnøve Bendixsen formuliert diesbezüglich pointiert: „Borders follow people as they seek to access welfare benefits, health, legal labour and labour protections, civil associations and justice.“ Bendixsen, Synnøve (2018): The Politicised Biology of Irregular Migrants: Micropractices of Control, Tactics of Everyday Life and Access to Healthcare, in: Nordic Journal of Migration Research, Bd. 8, H. 3, S. 167-174, hier S. 168.

¹⁴² Guentner, Simon u. a. (2016): Bordering Practices in the UK Welfare System, in: Critical Social Policy, Bd. 36, H. 3, S. 391-411, hier S. 405.

¹⁴³ Beide Zitate aus Sachße, Christoph und Tennstedt, Florian (1991): Armenfürsorge, soziale Fürsorge, Sozialarbeit, in: Christa Berg (Hg.), Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte. Von der Reichsgründung bis zum Ende des Ersten Weltkriegs, Bd. 4: 1870-1918, München, S. 411-440, hier S. 412.

¹⁴⁴ Simmel, Georg (1908): Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung, Leipzig, S. 467.

¹⁴⁵ Ebd., S. 467.

Insofern der Arme zum Staatsbürger wurde¹⁴⁶ und die Armenfürsorge entsprechend zum staatlichen Politikfeld avancierte, war die Gemeinde nun als ausführendes Staatsorgan mit der praktischen Durchführung beauftragt. Gleichzeitig schränkte die Einführung von Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit innerhalb des Staatsterritoriums ihr „Abwehrrecht gegen Niederlassung nicht genehmer Elemente“¹⁴⁷ ein. Sofern ortsfremde Staatsbürger amtlich nachweisen konnten, dass sie in der Lage waren, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, verfügte die Gemeinde letztlich über keine Mittel, die Niederlassung zu verhindern.¹⁴⁸ Wem es nicht gelang, diesen Nachweis zu führen, war die Niederlassung in einer Gemeinde und der Erwerb eines Unterstützungswohnsitzes erheblich erschwert.¹⁴⁹ Für die deutschen Sinti_ze und Rom_nja war die Einführung des Prinzips des Unterstützungswohnsitzes vielfach gleichbedeutend mit der institutionellen (Re-)Produktion von Ausschluss, zwangsweiser Mobilität und sozialräumlicher Verdrängung¹⁵⁰ – nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund, da sie bereits vor dem 19. Jahrhundert¹⁵¹ mit differenzierenden Machtpraktiken wie Stigmatisierung, Entrechtung, Ausgrenzung oder Vertreibung konfrontiert waren. Die Ausschlussmechanismen und desintegrativen Effekte, die mit der Einführung des Unterstützungswohnsitzes verbunden waren, können entsprechend als institutioneller Antiziganismus begriffen werden. Inwiefern die gesetzliche Neuregelung der Armenfürsorge intentional gegen Sinti_ze und Rom_nja gerichtet war oder nicht, ist hierfür letztlich nicht entscheidend. Ob neutrales Instrument der Lastenverteilung oder dezidiert gegen Sinti_ze und Rom_nja gerichtet, diese Frage betrifft ‚lediglich‘ die Frage, ob es sich hierbei zunächst um einen Fall von indirektem oder bereits von vornherein um direkten institutionellen Antiziganismus handelte. Unabhängig von dieser Frage ist aber zudem entscheidend, dass sich das Gesetz zu einem Instrument der Ausgrenzung entwickelte.¹⁵²

Vergleichbare Dynamiken wohlfahrtsstaatlicher Grenzziehungs- und Ausschlusspraktiken sind auch heute beobachtbar: Während die institutionelle Exklusionsmechanik im Falle des Unterstützungswohnsitzes aus der Überlagerung von kommunaler Armenfürsorge und territorialer Freizügigkeit resultierte, artikuliert sich dieser Sachverhalt gegenwärtig allerdings unter den veränderten historisch-politischen Konstellationen der (erweiterten) Europäischen Union. Entscheidend ist nun die Überlagerung kommunal und nationalstaatlich organisierter sozialer Sicherungssysteme mit supranationaler EU-Freizügigkeit. Eine Analogie ist hierbei augenscheinlich: wie bereits im 19. Jahrhundert auf nationalstaatlicher Ebene sind es auch heute die auf supranationaler Ebene eingeführte Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit, die neue Grenzziehungspraktiken nach sich ziehen. Die bereits in den 1990ern etablierte EU-Freizügigkeit hat in Verbindung mit der territorialen Ausdehnung der Europäischen Union neue wohlfahrtsstaatliche Schließungstendenzen befördert, die ihre desintegrativen Wirkungen zugleich auf nationalstaatlicher und auf kommunaler Ebene entfalten.

¹⁴⁶ Simmel weist dezidiert auf diesen zentralen Sachverhalt hin, wonach „der Arme nicht nur Armer, sondern auch Staatsbürger ist“. Ebd., S. 463.

¹⁴⁷ Ebd., S. 467.

¹⁴⁸ Sachße und Tennstedt: Armenfürsorge, soziale Fürsorge, Sozialarbeit, S. 412.

¹⁴⁹ Das im Paket mit weiteren sozialdisziplinierenden Gesetzen in Preußen 1842 eingeführte Prinzip des Unterstützungswohnsitzes kann als in das eigene Territorium und nach innen gerichtete Fortführung, der zuvor durch Staatsverträge geregelten und komplementär nach außen gerichteten Abwehrpolitik gegen „heimatlose Ausländer und Vagabunden mit seinen Nachbarstaaten“ gedeutet werden. Gosewinkel, Dieter (2001): Einbürgern und Ausschließen. Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland, Göttingen, S. 92.

¹⁵⁰ Hinweise auf die Mikrophysik und Effekte der entsprechenden Grenzziehungspraktiken eröffnen beispielsweise die biographischen Einzelfalldarstellungen in Opfermann, Ulrich F. (1997): „Daß sie den Zigeuner-Habit ablegen“. Die Geschichte der „Zigeuner-Kolonien“ zwischen Wittgenstein und Westerwald, 2. erw. Aufl., Frankfurt a. M., S. 143-150; siehe ferner auch Samer, Helmut (2002): Folgen der Assimilationspolitik, in: ROMBASE. Didactically Edited Information on Roma, 01.02.2002, [http://rombase.uni-graz.at], eingesehen 23.10.2020.

¹⁵¹ Für eine konzise historische Überblicksdarstellung siehe Fings (2016): Sinti und Roma, S. 34 ff.

¹⁵² Der Soziologe Georg Hansen führt diesbezüglich aus: „Als Paket handelt es sich bei diesen Gesetzen in ihrer Wirkung um institutionellen Rassismus – auch wenn dies nicht die ursprüngliche Absicht gewesen sein mag.“ Hansen, Georg (2015): Die integrierten Deutschen und Andere. Zu den Mechanismen der Sicherung von Ausgrenzung, in: Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma (Hg.), Antiziganismus. Soziale und historische Dimensionen von „Zigeuner“-Stereotypen, Heidelberg, S. 88-102, hier S. 92.

Im Zusammenhang mit der Migration von marginalisierten Unionsbürger_innen stellt sich auch heute die bereits von Simmel aufgeworfene Frage: ‚Wo gehört der Arme hin?‘. Während die Teilhabe an sozialen Sicherungssystemen nach wie vor über das Kriterium lebensunterhaltssichernder Arbeit geregelt ist, erweist sich der privilegierte Status der Unionsbürgerschaft vor dem Hintergrund weitverbreiteter prekariisierter, ausbeuterischer und irregularisierter Arbeitsverhältnisse als verhängnisvoll – nicht einfach nur als uneingelöstes Versprechen auf Zugehörigkeit und als starre Exklusion, sondern vielmehr als einschließender Ausschluss¹⁵³ in ein verwickeltes System der hierarchisierenden oder differentiellen Inklusion¹⁵⁴. Denn prekariisierte Unionsbürger_innen verrichten in vielen Branchen (beispielsweise Bau-, Pflege- und Reinigungsgewerbe, Landwirtschaft oder Fleischindustrie) gesellschaftlich notwendige Arbeit, die allerdings kaum dazu geeignet ist, den Lebensunterhalt zu sichern.¹⁵⁵ Dieses EU-binneneuropäische *migrant austeriat* ist von erheblichen Formen der ökonomischen Ausbeutung und der Erosion von Arbeitsstandards betroffen – und umfasst vielfach als ‚Roma‘ gelabelte rumänische und bulgarische Unionsbürger_innen.¹⁵⁶

Die Städte und Kommunen haben durch die Freizügigkeit ihr Abwehrrecht gegen Unionsbürger_innen weitgehend eingebüßt. Die sozialen Sicherungssysteme sind aber nach wie vor an das Kriterium lebensunterhaltssichernder Arbeit gekoppelt. Da die ausbeuterischen Arbeitsverhältnisse aber kaum dazu geeignet sind, diesen Nachweis auch amtlich zu führen, sind die Fragen ‚Wo gehört der Arme hin?‘ und wer für seine Absicherung zuständig ist, letztlich bereits beantwortet. Das ist die zirkuläre Mechanik der hierarchisierenden Inklusion prekariisierter Unionsbürger_innen: die entrechteten und schlecht bezahlten Arbeitsverhältnisse sind dazu geeignet, den wohlfahrtsstaatlichen Ausschluss abzusichern. Das grundlegende Prinzip sozialer Absicherung, wirtschaftliche Tätigkeit im Tausch für den Erwerb einer Unterstützungsberechtigung, ist für dieses binneneuropäische Prekariat scheinbar außer Kraft gesetzt. Getragen und begründet wird dieses System der hierarchisierenden Inklusion und des wohlfahrtsstaatlichen Ausschlusses von als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen, wie die Befunde unserer Städtestudie in den Untersuchungsfeldern Wohnen, Arbeit, Bildung und Gesundheit eindrücklich darlegen, durch einen in den Institutionen allgegenwärtigen antiziganistischen Problematisierungsdiskurs über angeblich unproduktive, verschlagene und gesetzlose ‚Sozialschmarotzer‘.

¹⁵³ Siehe Balibar (2003): Sind wir Bürger Europas?, S. 172 ff.

¹⁵⁴ Siehe Cuttita (2010): Das europäische Grenzregime, S. 28 ff.; sowie Sandro Mezzadra und Brett Neilson (2013): Border as Method, or, the Multiplication of Labor, Durham, S. 157 ff.

¹⁵⁵ Siehe insbesondere die empirischen Befunde über die Ausbeutung in informalisierten Arbeitsverhältnissen in der Fleischindustrie von Birke, Peter und Bluhm, Felix (2019): Arbeitskräfte willkommen. Neue Migration zwischen Grenzregime und Erwerbsarbeit, in: Sozial.Geschichte Online, Bd. 25, S. 11-43; sowie Birke, Peter und Bluhm, Felix (2020): Migrant Labour and Worker's Struggles: German Meatpacking Industry as Contested Terrain, in: Global Labour Journal, Bd. 11, H. 1, S. 34-50.

¹⁵⁶ Siehe Mešić, Nedžad und Woolfson, Charles (2015): Roma Berry Pickers in Sweden. Economic Crisis and new Contingents of the Austeriat, in: European Review of Labour and Research, Bd. 21, H. 1, S. 37-50.

3 Forschungsstrategie und methodische Vorgehensweise

3.1 Untersuchungsgebiet: Eine deutsche Großstadt

Angeichts der Fragestellung dieser Untersuchung ist der konkrete Raumbezug für das Forschungsdesign konstitutiv. Für die empirische Analyse der Mechanismen und Wirkungsweisen des institutionellen Antiziganismus ist eine rekonstruktive Einzelfallstudie am Beispiel einer deutschen Großstadt angezeigt. Die untersuchte Großstadt wurde insbesondere aus zwei forschungsstrategischen Gründen ausgewählt: einerseits konnten wir dort einen seit 2012 sich intensivierenden kommunalen Problematisierungsdiskurs bezüglich der EU-Binnenmigration aus Rumänien und Bulgarien diagnostizieren und andererseits etablierten sich im zeitlichen Verlauf diesbezüglich neue institutionelle Handlungsroutrinen in den gesellschaftlichen Funktionssystemen a) Unterbringung und Wohnen, b) Arbeitsmarkt und wohlfahrtsstaatliche Dienstleistungen, c) Bildung und Schule sowie d) im Gesundheitswesen.¹⁵⁷ Anhand des erhobenen empirischen Materials konnten nicht nur Mechanismen des institutionellen Antiziganismus rekonstruiert, sondern darüber hinaus auch diskriminierende Wechselwirkungen und Interdependenzen zwischen diesen vier Untersuchungsbereichen herausgearbeitet werden.

Die Berücksichtigung der datenschutzkonformen Anonymisierung von Untersuchungsteilnehmer_innen und des Untersuchungsgebiets kann im Hinblick auf forschungsethische Grundsätze nicht hoch genug gewertet werden, insbesondere auch deswegen, weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass sich die Untersuchungsteilnehmer_innen aufgrund ihrer vernetzten beruflichen Tätigkeitsfelder gegenseitig kennen. Deshalb wurden gleich zu Beginn des Forschungsprojektes in enger Abstimmung mit dem Datenschutzbeauftragten der Leibniz Universität Hannover die datenschutzrechtlichen Bestimmungen und deren Umsetzung im Forschungsprojekt eingehend erörtert. Die daraufhin erarbeiteten Informationsdokumente und Einverständniserklärungen zu den Datenschutzstandards im Forschungsprojekt wurden den Untersuchungsteilnehmer_innen jeweils vor Beginn der Befragung erläutert und eine Möglichkeit für Nachfragen eingeräumt. Um die Re-Identifizierung des Untersuchungsgebiets und einzelner Untersuchungsteilnehmer_innen zu vermeiden, wird in dieser Studie konsequent anonymisiert bzw. pseudonymisiert, womit das Ersetzen von Daten durch Merkmale vergleichbaren Informations- und Sinngehalts verstanden wird, die jedoch keinen Rückschluss auf die realen Untersuchungsteilnehmer_innen erlauben. Das schließt auch die Anonymisierung von Dokumenten und Quellen mit ein, die einen Rückschluss auf das Untersuchungsgebiet ermöglichen würden. Mit dieser Verfahrensweise lässt sich die Aussagekraft das Analysepotenzial der Daten erhalten.¹⁵⁸

3.2 Erhebungsmethoden: Qualitatives Interview und prozessgenerierte Daten

Um der Vielschichtigkeit des Untersuchungsgebietes gerecht zu werden, ist bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt in der Projektphase die Entscheidung gefallen mit mehreren

¹⁵⁷ Die beiden Untersuchungsbereiche Wohnen und Unterbringung sowie Arbeit und wohlfahrtsstaatliche Dienstleistungen konnten im Rahmen dieses Forschungsberichts vollumfänglich am Beispiel der untersuchten Großstadt analysiert werden. Die beiden Untersuchungsbereiche Bildung/Schule und Gesundheitswesen werden im Rahmen von kürzer gehaltenen Darstellungen behandelt, da angesichts der zeitlich eng bemessenen Projektlaufzeit keine ausreichenden Zeitkapazitäten für eine umfassende Analyse zur Verfügung standen.

¹⁵⁸ Siehe Meyermann, Alexia und Porzelt, Maike (2014): Hinweise zur Anonymisierung von qualitativen Daten, [<https://www.forschungsdaten-bildung.de/files/fdb-informiert-nr-1.pdf>], eingesehen 25.03.2020, S. 7.

Datenerhebungsmethoden ins Feld zu gehen. Die Wahl ist erstens auf die Durchführung von Qualitativen Interviews mit Fach- und Führungskräften aus Kontexten der städtischen Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Organisationen, wie den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege, die mit der EU-Binnenmigration aus Rumänien und Bulgarien befasst sind, ausgefallen. Zweitens haben wir mit dem Instrumentarium der Dokumentenanalyse weitere natürliche Daten aus dem Feld, wie städtische Handlungskonzepte, verwaltungsinterne Handreichungen und rechtliche Regelwerke in die Analyse miteinbeziehen können. Auf die Anwendung von Beobachtungsmethoden musste leider verzichtet werden.¹⁵⁹ Die Bedeutung der Raumdimension wird in den Interviews durch die Befragten jedoch immer wieder thematisiert und konnte in dieser Form dennoch bei der Analyse eingefangen werden.

Die Praxis der qualitativen Sozialforschung hat eine ganze Variationsbreite an unterschiedlichen Typen von Leitfaden-Interviews hervorgebracht. Bei der Entwicklung des Interviewleitfadens haben wir uns an der Interviewmethode von Andreas Witzel¹⁶⁰, dem *problemzentrierten Interview* (PZI), orientiert und dieses Erhebungsinstrument an einigen Punkten modifiziert. Bei dem PZI handelt es sich um eine offene, halbstrukturierte Befragungsmethode. Ganz im Sinne der Methodologie qualitativer Sozialforschung soll das Interview den Charakter eines offenen Gesprächs annehmen. Durch die offene Gestaltung der Interviewsituation soll das Ausblenden von *Neuem* und *Unbekanntem* durch die Sozialforscher_innen während der Datenerhebung möglichst vermieden werden.¹⁶¹ Die namensgebende Problemzentrierung in Witzels Verfahren verweist darauf, dass in den Interviews im Gegensatz zu vollständig biographisch-narrativen Interviews ein Fokus auf eine aus der Wahrnehmung der Untersuchten relevante gesellschaftliche Problemstellung vorgenommen wird. Die Interviewer_innen versuchen somit die „individuelle Handlungen sowie subjektiven Wahrnehmungen und Verarbeitungsweisen gesellschaftlicher Realität“¹⁶² zu erfassen. Der Erkenntnisgewinn ist im Erhebungs- und auch Auswertungsprozess als induktiv-deduktives Wechselspiel organisiert: Das theoretische Vorwissen der Forschenden dient als heuristisch-analytischer Rahmen für Frageideen in der dialogischen Interviewsituation. Gleichzeitig wird das Offenheitsprinzip im Interview dadurch realisiert, dass die Befragten aufgefordert werden, ihre jeweiligen spezifischen Relevanzsetzungen durch Narrationen vorzunehmen.¹⁶³ Neben der Problemzentrierung ist auch die Gegenstandsorientierung eine methodologische Grundposition des PZI. Die Gegenstandsorientierung betont die Flexibilität der Methode gegenüber den unterschiedlichen Anforderungen des untersuchten Gegenstands, was sich bspw. auf die Anwendung des Leitfadens oder der Gesprächstechniken auswirken kann. Ähnlich dem narrativen Interview wird auch im PZI das offene Erzählprinzip bewahrt und „lediglich der interessierende Problembereich eingegrenzt und ein erzählgenerierender Stimulus angeboten.“¹⁶⁴

Nachfolgend wird der Aufbau des verwendeten Interviewleitfadens vorgestellt. Die Konstruktion des Leitfadens und die damit inbegriffene Fragenformulierung wird in der Logik des Forschungsprozesses auch als Schritt der Operationalisierung bezeichnet. In der Regel verfährt soziologische Forschung mit komplexen und mehrdimensionalen Begriffen. Daher ist zunächst eine „Konzeptspezifikation

¹⁵⁹ Im Forschungsteam wurde ebenfalls über den Einsatz von ethnographischen (teilnehmenden) Beobachtungsmethoden diskutiert, die in der soziologischen Stadtforschung verbreitet sind. Nach einer kurzen Phase des Erprobens von Beobachtungsmethoden, bspw. in Form von Begehungen in Stadtquartieren, um einen Eindruck der Umgebung von städtischen Obdachlosenunterkünften zu erhalten, in denen teils ausschließlich wohnungslose Unionsbürger_innen aus Rumänien und Bulgarien untergebracht sind. Leider konnten jedoch Beobachtungsverfahren nicht systematisch als eigenständige Methode in dieser Studie zur Anwendung gebracht werden. Der Grund hierfür ist die kurze Projektphase von weniger als zwölf Monaten als auch Widerstände beim Feldzugang. Mit einer längeren Feldphase und intensiveren Beziehungs- und Vertrauensarbeit zu den Forschungssubjekten hätten sich sicherlich noch Zugänge erschlossen.

¹⁶⁰ Siehe Witzel, Andreas (2000): Das problemzentrierte Interview, in: Forum Qualitative Sozialforschung, Bd. 1, H. 1, Art. 22, [<http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1132>], eingesehen 22.10.2020; sowie ausführlich Witzel, Andreas und Reiter, Herwig (2012): The Problem-Centred Interview. London.

¹⁶¹ Siehe Flick, Uwe (2011): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung, Reinbek bei Hamburg, S. 195.

¹⁶² Witzel (2000): Das problemzentrierte Interview, S. 1.

¹⁶³ Siehe ebd., S. 2.

¹⁶⁴ Lamnek, Siegfried (2010): Qualitative Sozialforschung: Lehrbuch, Weinheim, S. 333.

erforderlich [...], bei der die einzelnen Dimensionen des Begriffes herausgearbeitet werden“¹⁶⁵. Die Konzeptspezifikation ist unerlässlich, um ein intersubjektives Verständnis über den zu begreifenden Sachverhalt herzustellen und somit zugleich von elementarer Bedeutung für die Interpretation der erhobenen empirischen Daten als auch für die Reflexion über die methodische Vorgehensweise.

Der Leitfaden gliedert sich in fünf Bereiche:

- | | |
|---|--|
| 1. Einstieg und Erzählstimulus | 4. Ethnisierungsprozesse und rassistisch-antiziganistische Wissensbestände |
| 2. Praktiken und Routinen, Konzepte und Rahmenbedingungen bzw. Kontexte | 5. Bilanzierung und Ausklang |
| 3. Institutionelle Verschränkungen und Formen der Zusammenarbeit | |

Zu Beginn des Interviews erfolgt die Festlegung des Problembereichs der sozialen Wirklichkeit. Durch die Einstiegsfrage haben die Interviewpartner_innen zunächst die Möglichkeit aus ihrer Sicht sehr offen zu erzählen und eine Handlungssicherheit und -vertrautheit in und mit der ungewöhnlichen Interviewsituation herzustellen. Im Fall des verwendeten Leitfadens wurden die Interviewpartner_innen in ihrer Rolle als professionelle Fach- und Führungskräfte in ihren jeweiligen beruflichen Kontexten adressiert.¹⁶⁶ Dadurch, dass bereits bei der Interviewanfrage das Thema des Interviews benannt wurde, haben sich einige Interviewpartner_innen in ihren Antworten bereits sehr frühzeitig auf das Interviewthema der EU-Binnenmigration aus Rumänien und Bulgarien bezogen, während andere zunächst umfassend über die Breite ihrer beruflichen Aufgaben Auskunft gegeben haben.

ad 2. Praktiken und Routinen, Konzepte und Rahmenbedingungen bzw. Kontexte

Das Thema der Untersuchung wird erst jetzt explizit in Form einer Frage eingeführt, die zugleich eine chronologische Erzählaufforderung beinhaltet:

„Sie beschäftigen sich im Rahmen Ihrer beruflichen Tätigkeit auch mit der [Bildungs-, Wohn-, Gesundheits-]¹⁶⁷-Situation von EU-Bürger_innen aus Rumänien und Bulgarien. Erzählen Sie doch bitte, wie es dazu gekommen ist und wie sich die Situation heute darstellt.“

Bei der Formulierung dieser Frage haben wir uns ebenfalls am PZI-Interviewverfahren orientiert; dieser narrative Fragentyp ermöglicht eine allgemeine Sondierung des Untersuchungsfelds. Dabei sollen die Befragten in den Zugzwang der Detaillierung ihrer Erzählungen gebracht werden.¹⁶⁸ Im Anschluss werden den Interviewpartner_innen spezifischere Sondierungsfragen gestellt, die sich auf die Alltäglichkeit der beruflichen Praktiken und Routinen im professionellen Umgang mit Unionsbürger_innen aus Rumänien und Bulgarien beziehen: „Welche wiederkehrenden Herausforderungen begegnen Ihnen bei Ihrer täglichen Arbeit mit Personen/Familien/Kindern aus Rumänien und Bulgarien?“

Ein überraschender Erfahrungswert aus der Feldphase, der auch methodologische Fragen für die Rassismusforschung betrifft, war in diesem Zusammenhang, dass viele der Befragten bereits auf diese Frage nach wiederkehrenden Herausforderungen unmittelbar auf die Minderheit der Rom_nja zu sprechen kamen, obwohl die Interviewer_innen konsequent von Unionsbürger_innen aus Rumänien und Bulgarien sprachen. Dies führte häufig zu Irritation bei den Befragten, die sich dann entweder zur Differenzierung zwischen der Problemgruppe ‚Roma‘ und den gut integrierten rumänischen und

¹⁶⁵ Diekmann, Andreas (2008): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen, Reinbek bei Hamburg, S. 193.

¹⁶⁶ Die Eingangsfrage lautete: „Können Sie zunächst bitte kurz erzählen, was genau ihr Tätigkeitsbereich ist und seit wann Sie in diesem Bereich arbeiten?“

¹⁶⁷ Je nach Untersuchungsbereich wurde hier ein anderes Tätigkeitsfeld eingesetzt.

¹⁶⁸ Siehe Lamnek (2010): Qualitative Sozialforschung, S. 334.

bulgarischen Mitbürger_innen genötigt sahen oder sich schlicht durch Rückfragen bei den Interviewer_innen versichern mussten, über *wen* gerade im Interview gesprochen wird. Daneben sind in diesem Zusammenhang auch von den Befragten regelmäßig Vergleiche mit unterschiedlichen Gruppen aus der bundesdeutschen Migrationsgeschichte, wie etwa den sog. ‚Gastarbeiter‘ oder der Fluchtmigration ab dem Sommer 2015 gezogen worden, um auf die angeblich besonders stark ausgeprägte kulturelle Andersartigkeit, Fremdheit und Minderwertigkeit der ‚Roma‘ hinzuweisen. Antiziganistische Zuschreibungen wurden von den Befragten auch bei der Schilderung ihres Umgangs mit den als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen in ihren jeweiligen beruflichen Kontexten als Lehrkraft, Sozialarbeiter_in, Behördenvertreter_in, Mediziner_in etc. vorgenommen, wobei systematisch strukturelle Problemlagen entkontextualisiert und stattdessen ein vermeintliches ‚Romasein‘ der rassifizierten Anderen zur Erklärung für soziale Problemlagen herangezogen wurde.¹⁶⁹ Ebenso wird in diesem Abschnitt die Frage nach handlungsanleitenden Konzepten, Methoden und Strategien in der beruflichen Tätigkeit der Fachkräfte gestellt und die Frage nach dem Einfluss von gesetzlich-rechtlichen Strukturen und Kontexte, die wiederum eine normierende Wirkung auf das individuelle Handeln der Professionellen haben, dieses Handeln also ‚rahmen‘ und Handlungsspielräume abstecken.

Im dritten Teil des Leitfadens stehen Fragen nach den Formen der Kooperation und Zusammenarbeit in institutionellen und organisatorischen Settings im Mittelpunkt. Die Relevanz dieses Fragenbereichs erschloss sich aufgrund von Schlussfolgerungen aus Theorie und Empirie. Aus der Recherche, die der Feld- und Erhebungsphase vorausging, war uns bereits bekannt, dass zur kommunalen Bearbeitung der sog. ‚Armutsmigration‘ in der untersuchten Großstadt zahlreiche Formen der interinstitutionellen Vernetzung und strategischen Kooperation (Arbeitskreise, Runde Tische etc.) etabliert wurden.¹⁷⁰ Ein theoretisches Argument für diesen Fragenbereich leitet sich entsprechend aus dem interinstitutionellen Wirkungszusammenhang der Seiteneffektdiskriminierung ab.

Im vierten Teil des Leitfadens stehen die rassistischen Wissensbestände der Befragten im Fokus der Untersuchung – obwohl zumeist bereits zu früheren Zeitpunkten explizit antiziganistisches Wissen durch die Befragten zur Sprache kam. In diesem fortgeschrittenen Stadium des Interviews wurde als weiteres methodisches Element ein Grundreiz eingeführt, wie er in Gruppendiskussionsverfahren geläufig ist.¹⁷¹ Als Grundreiz wählten wir ein Zitat aus dem Positionspapier des Deutschen Städtetages zu den „Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien“:

„Die Einreise [von rumänischen und bulgarischen EU-Bürger_innen, d. A.] erfolgt offiziell üblicherweise zum Zwecke der Arbeitssuche, wobei eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit als Arbeitnehmer oder eine selbständige Erwerbstätigkeit häufig nicht zustande kommt. Als problematisch anzusehen sind oft eine schlechte Bildungs- und Ausbildungssituation sowie fehlende oder mangelhafte Sprachkenntnisse. Auch die sozialisationsbedingten Erfahrungshorizonte erschweren eine Integration erheblich. Dadurch fällt es den betroffenen Menschen häufig sehr schwer, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, in vielen Fällen gelingt dies gar nicht.“¹⁷²

Dieser Grundreiz enthält Aussagen (Stimuli), die auf die Befragten einwirken und entweder Zustimmung oder Widerspruch hervorrufen. Der Textauszug wurde ausgewählt, weil dort eine sprachlich kodierte ethnisierende Gruppen- und Problemkonstruktion ‚Roma‘ vorgenommen wird, die

¹⁶⁹ Der Aspekt der rassifizierten Gruppen- und Problemkonstruktion wird im Analysekapitel wieder aufgegriffen.

¹⁷⁰ Im Laufe der Feldforschung wurde deutlich, dass diese institutionellen Kooperationen vorrangig das Ziel verfolgen den Zugriff auf die rassifizierten ‚Anderen‘ unter dem Vorzeichen der Disziplinierung und Kontrolle zu optimieren. Dieser Aspekt wird im Analysekapitel wieder aufgegriffen.

¹⁷¹ Das sog. „Gruppenexperiment“ des Frankfurter Instituts für Sozialforschung ist für diese methodologische Strategie berühmt geworden. Hier wurde als Grundreiz der fiktive Brief eines in Deutschland stationierten US-Sergeant eingeführt, der die Teilnehmer_innen zum Widerspruch reizen und so tiefere Einstellungs- und Bewusstseinschichten offenlegen sollte. Siehe Pollock, Friedrich (1955): Gruppenexperiment. Ein Studienbericht, Frankfurt a. M., S. 41 ff.

¹⁷² Deutscher Städtetag (2013): Positionspapier, S. 3.

auch für die Situationsbeschreibungen vieler Akteur_innen handlungsanweisend ist. Für die Untersuchungsbereiche Bildung/Schule und Gesundheit haben wir den Grundreiz durch thematisch einschlägige Zeitungsartikel ausgetauscht. Im Zuge dieser spezifischen Sondierungen haben die Interviewer_innen durch den gezielten Einsatz einer ganzen Reihe von Fragetechniken (Aufrechterhaltungs-, Steuerungs- und Zurückspiegelungsfragen) den Gesprächsfluss und die Erzählungen am Laufen gehalten.¹⁷³

Neben der Durchführung qualitativer Interview haben wir zudem die Erhebung von prozessgenerierten Daten in unserer Forschungsstrategie berücksichtigt. Der Stellenwert von Dokumenten ist in der modernen, von Rationalisierungsprozessen, wie Verrechtlichung und Organisierung, geformten Gesellschaft nicht zu unterschätzen. Bereits Max Weber hat das Prinzip der (standardisierten) Aktenförmigkeit von administrativen Vorgängen im Zusammenhang mit der Entstehung der Verwaltung in den Nationalstaaten hervorgehoben.¹⁷⁴ Amtliche Dokumente können immer auch als „institutionalisierte Spuren“¹⁷⁵ gelesen werden: die Analyse von Inhalt und Form ermöglicht Schlussfolgerungen auf Aktivitäten, Motivationen, Einschätzungen und gesellschaftliche Selbstpositionierungen von durch diese Dokumente repräsentierte institutionelle Akteure und Verwaltungsapparate. Die sozialwissenschaftliche Forschungspraxis mit und am *Dokument* hat eine Vielzahl differierender Dokument-Verständnisse hervorgebracht.¹⁷⁶ Unserem Forschungsprozess legen wir die analytisch ausgerichtete Definition von Nicole Hoffmann zugrunde:

„Dokumente können als unabhängig von der jeweils eigenen Forschung bereits vorfindliche Objektivationen menschlicher Praxis verstanden werden, deren wissenschaftliche Stellung auf ihrer regelgeleiteten Erfassbarkeit wie Bearbeitbarkeit als Bedeutungsträger beruht, wobei sie in wechselseitiger Verbindung zwischen ihrer historisch-kulturellen Situiertheit und ihrer prozesshaften Eigendynamik sowie dem spezifischen Forschungsinteresse systematisch interpretiert werden.“¹⁷⁷

Bei Dokumenten handelt es sich Hoffmanns Definition folgend immer um ‚natürliche‘ Daten, die nicht erst ‚künstlich‘ durch eine Forschungsintervention im Untersuchungsfeld hergestellt, sondern im Feld bereits vorhanden sind und von den Sozialforschenden aufgesucht und gefunden werden müssen. Im Falle unseres Forschungsprojekts handelt es sich um teils öffentlich verfügbare Konzeptpapiere und Beschlussvorlagen für politische Gremien der untersuchten Großstadt, sowie Dokumente, wie Vertragsunterlagen und graphische Darstellungen, die wir im Rahmen der Qualitativen Interviews von unseren Interviewpartner_innen erhalten haben.¹⁷⁸ Hoffmann weist ebenfalls daraufhin, dass Dokumente auf eine spezifische historisch-kulturelle Weise in die soziale Wirklichkeit des Untersuchungsfeldes eingebunden sind. Gerade diese soziale Eingebundenheit des Dokuments macht es für die sozialwissenschaftliche Analyse so ergiebig, weil das Dokument allein ohne Berücksichtigung des Kontextes nichtssagend und leer wäre.¹⁷⁹

Die Forschungspraxis hat nicht *die* Dokumentenanalyse, sondern eine Vielzahl von unterschiedlichen konzeptionellen und grundlagentheoretisch verorteten Varianten der Methode in diversen Anwendungsfeldern, hervorgebracht. Dazu gehören auch diskursanalytische Ansätze, an denen wir uns bei der Analyse der im Feld vorgefundenen Dokumente orientiert haben. Nach Foucault konstituieren Diskurse gesellschaftliche Verhältnisse und sind „als Praktiken zu behandeln, die

¹⁷³ Siehe Helfferich, Cornelia (2011): Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews, Wiesbaden, S. 104 ff.

¹⁷⁴ Weber, Max (1972): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. Tübingen, S. 125 ff.

¹⁷⁵ Wolff, Stephan (2005): Dokumenten- und Aktenanalyse, in: Uwe Flick, Ernst von Kardorff und Ines Steinke (Hg.), Qualitative Forschung. Ein Handbuch, Reinbek bei Hamburg, S. 502-513, hier S. 504.

¹⁷⁶ Siehe Prior, Lindsay (2003): Using Documents in Social Research, London, S. 2 ff.

¹⁷⁷ Hoffmann, Nicole (2018): Dokumentenanalyse in der Bildungs- und Sozialforschung. Überblick und Einführung, Weinheim, S. 118.

¹⁷⁸ Im Rahmen dieser Studie konnte nicht die gesamte Fülle aller in der Feldphase erhobenen Dokumente berücksichtigt werden.

¹⁷⁹ Siehe Hoffmann (2018): Dokumentenanalyse in der Bildungs- und Sozialforschung, S. 115.

systematisch die Gegenstände bilden, von denen sie sprechen“¹⁸⁰. Diese Bildung der Gegenstände umfasst die Erzeugung, Aufrechterhaltung und Transformierung gesellschaftlicher Wissensbestände und -ordnungen. Foucault analysierte Dokumente als historisch situierte Quellen einer spezifischen Epoche, die als spezifische „Form der Speicherung von Wissen, [...] in ihrer jeweils eigenen Logik und Materialität“¹⁸¹ beschreibbar und verstehbar sind.

Neben dieser eher deskriptiven Beschreibung von Ordnungsmustern gesellschaftlichen Wissens stellte sich für Foucault weitergehend jedoch auch die damit verbundene ‚Machtfrage‘. Die Analyse von Dokumenten zielt demnach immer auch auf eine Dekonstruktion von in den Texten materialisierten Machtverhältnissen ab.¹⁸² Angewandt auf unseren Forschungskontext lautet daher auch die Frage, wie wir die im Feld vorgefundenen Dokumente gelesen haben: Welche antiziganistischen (institutionellen) Wissensbestände werden über die als ‚Armutszuwanderung‘ gelabelte Migration aus Rumänien und Bulgarien in den amtlichen Dokumenten aufgerufen und welche Machtwirkungen in Form institutioneller Praktiken gehen damit einher?

3.3 Feldzugang und Materialauswahl

Der erste Schritt einer jeden qualitativen Forschung besteht in der Bestimmung des Feldes. Die räumliche Dimension war bereits durch die Tatsache von vornherein geklärt, dass unsere Untersuchung eine Fallstudie ist, die den Mechanismen der Diskriminierung in und durch organisationales Handeln in einer deutschen Großstadt nachspürt. Auch wenn damit die räumliche Dimension klar umrissen ist, so stellen sich dennoch weitergehende Fragen, die das Untersuchungsfeld betreffen: Wer sind die relevanten Akteur_innen in unserem Feld? Welche Systeme sind für die Untersuchung von Mechanismen institutioneller Diskriminierung von EU-Binnenmigrant_innen aus Rumänien und Bulgarien von Bedeutung? Wie finden wir Zugang zu den entsprechenden Systemen und einzelnen Organisationen?

Eine Herausforderung bei der Realisierung des Feldzugangs bestand somit darin, erste relevante kommunale Akteur_innen zu bestimmen. Durch eine intensive Recherche in der lokalen Presseberichterstattung und Durchführung von Hintergrundgesprächen ist es gelungen, dass Untersuchungsfeld in zeitlicher und sachlicher Hinsicht zu ‚kartographieren‘ (Abfolge und Dynamik relevanter Ereignisse), um relevante Interviewpartner_innen zu identifizieren. Das Sample wurde somit nach feldspezifischen und theoretischen, an der Fragestellung orientierten, Gesichtspunkten zusammengestellt.¹⁸³

In mehreren Rekrutierungsphasen haben wir insgesamt 162 Interviewanfragen per Email verschickt oder telefonisch gestellt. Diesen Anfragen sind wir mitunter sehr hartnäckig nachgegangen: Hierbei verfolgten wir eine systematische Vorgehensweise, die darin bestand, dass wir – je nach Priorisierung des Interviews – spätestens nach der dritten unbeantworteten Mailanfrage unser Glück durch Kontaktaufnahme via Telefon versuchten. Ausgehend von diesen 162 Anfragen konnten wir Interviews mit insgesamt 71 Personen im Zeitraum von November 2019 bis Juli 2020 realisieren. Sortiert nach Untersuchungsbereichen – wobei Mehrfachzuweisungen möglich sind, da sich die von uns

¹⁸⁰ Foucault, Michel (1981): *Archäologie des Wissens*, Frankfurt a. M., S. 74.

¹⁸¹ Sarasin, Philipp (2005): *Michel Foucault zur Einführung*, Hamburg, S. 109.

¹⁸² In späteren Arbeiten Foucaults rückt die Materialität von Machtbeziehungen am Beispiel des Gefängnis- und Strafsystems stärker ins Zentrum seines Interesses, die er anhand von zeithistorischen Schriften, Entwürfen und Bauplänen untersucht. Siehe Foucault (2008): *Überwachen und Strafen*.

¹⁸³ Kelle, Udo und Kluge, Susann (2010): *Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung*, Wiesbaden, S. 48.

vorgenommene Zuordnung der Bereiche in Bezug auf die Arbeitsbereiche der von uns interviewten Personen überschneiden können – ergibt sich folgende Verteilung:

	Wohnen/ Unterkunft	Bildung/ Schule	Gesundheit	Arbeit	Soziales	Sicherheit/ Ordnung	Community	Kommunal- politik	Gesamt
Interviews angefragt	n = 19 12 %	n = 37 23 %	n = 18 11 %	n = 14 9 %	n = 81 50 %	n = 15 9 %	n = 22 14 %	n = 14 9 %	n = 162 100 %
Interviews realisiert	n = 8 11 %	n = 21 30 %	n = 8 11 %	n = 7 10 %	n = 37 53 %	n = 3 4 %	n = 10 14 %	n = 7 10 %	n = 71 100 %

Von den realisierten 71 Interviews musste abermals eine Auswahl getroffen werden, um die Fülle des Materials für die Auswertung beherrschbar zu machen. Nach der Identifizierung von Schlüsselinterviews haben wir für die vier Untersuchungsbereiche jeweils Materialkorpusse zusammengestellt, um diese dann in Auswertungs- und Interpretationsrunden intensiv zu bearbeiten.

3.4 Orientierung an der Auswertungsstrategie der Grounded Theory

Die qualitative Forschungslogik zielt auf die *gegenstandsbegründete Theoriebildung* ab. Erst in der aktiven Auseinandersetzung mit den Forschungssubjekten im Feld, was konsequenterweise auch in einem zirkulären Prozess eine fortlaufende Anpassung bzw. Reflexion der verschiedenen Phasen des Forschungsprozesses beinhaltet, kann sich ein Verständnis vom Gegenstand und der sozialen Realität im Feld entwickeln.¹⁸⁴ Mit dem Datenauswertungsverfahren, der Grounded Theory-Methodik von Glaser/Strauss¹⁸⁵ und Strauss/Corbin¹⁸⁶, soll dieses Ziel erreicht werden. Die zentrale Idee des Grounded Theory-Ansatzes ist die zeitliche Parallelität und wechselseitige Abhängigkeit der Arbeitsschritte (Datenerhebung, -analyse und Theoriebildung) im Forschungsprozess. Diese grundlegende Haltung hat nicht nur rein arbeitsorganisatorische Konsequenzen, sondern bleibt auch in methodologischer und erkenntnistheoretischer Hinsicht nicht folgenlos:

„Die Grounded Theory findet in dieser Überlegung ihre Begründung für die in der interpretativen Sozialforschung gängige Vorstellung, die Forschenden seien nie allein neutrale Beobachter, sondern zwangsläufig als Interpreten ihrer Daten und als Entscheider über den konkreten Gang der theoretischen Argumentation immer auch Subjekte des Forschungsprozesses.“¹⁸⁷

Die Rezeption des Grounded Theory-Methodik ist geprägt von methodologischen Diskussionen zwischen sich teils widersprechenden deduktiv-nomologischen und interpretativen Ansätzen sowie über die forschungspraktische Frage nach genereller Subjektivität und der in diesem Zuge erfolgenden Beeinträchtigung von Ergebnissen durch Forschende.¹⁸⁸ Strübing verweist in diesem Zusammenhang

¹⁸⁴ Siehe Flick (2011): Qualitative Sozialforschung, S. 130.

¹⁸⁵ Glaser und Strauss (2010): Grounded Theory.

¹⁸⁶ Strauss, Anselm L. und Corbin, Juliet (1996): Grounded Theory: Grundlagen qualitativer Sozialforschung, Weinheim.

¹⁸⁷ Strübing, Jörg (2014): Grounded Theory. Zur sozialtheoretischen und epistemologischen Fundierung eines pragmatischen Forschungsstils, Wiesbaden, S. 12.

¹⁸⁸ Zur Geschichte der Grounded Theory-Methodik siehe Breuer, Franz (2010): Reflexive Grounded Theory. Eine Einführung für die Forschungspraxis, Wiesbaden.

auf die sozialtheoretische Verortung der Grounded Theory in der Philosophie des Pragmatismus. Dem Pragmatismus folgend ist diese Subjektivität des handelnden Subjekts jedoch nicht problematisch, denn „problemlösende Erkenntnis sei anders als auf dem Weg über die innere Beteiligung der problemlösenden Subjekte grundsätzlich nicht zu gewinnen.“¹⁸⁹ Hieraus leitet sich jedoch keine Beliebigkeit ab, sondern vielmehr erhöhte Legitimationsanforderungen für diese empirische Methode. Strauss und Corbin schlagen mit dem ‚theoretischen Kodieren‘¹⁹⁰ einen dreistufigen Prozess der Entwicklung von theoretischen Konzepten und Kategorien in einer gegenstandsbegründeten Auseinandersetzung mit dem empirischen Material vor. Mit der Tätigkeit des Kodierens (Coding) sollen empirische Sachverhalte abstrahiert und somit theorierelevante Muster und Zusammenhänge aus dem Datenmaterial herausdestilliert werden.¹⁹¹ Das ‚theoretische Kodieren‘ sieht folgende drei Kodierphasen vor:

1. *Offenes Kodieren*: Am Anfang steht das offene Kodieren, bei dem „Aussagen (...) in ihre Sinneinheiten zergliedert [werden, d. A.], um sie mit Anmerkungen und Begriffen (Kodes) zu versehen“¹⁹² werden. Diese Kodes können sich entweder an den theoretisch-deduktiven Vorannahmen/Konstrukten orientieren oder aus dem Datenmaterial (Invivo-Kodes) selber stammen.¹⁹³ Theoretisches Wissen entsteht in dieser Auswertungsphase u.a. durch die Nutzung von „sensitizing concepts“.¹⁹⁴
2. *Axiales Kodieren*: Auf diese Weise entstehen eine Vielzahl von Kodes, die im zweiten Schritt zu theoretisch gehaltvollen Konstrukten verdichtet und gegenseitig voneinander abgegrenzt werden, um Beziehungen zwischen Kategorien und Unter-/Subkategorien (Dimensionalisierung) zu bilden.¹⁹⁵ Zudem dient die Phase des axialen Kodierens der weitergehenden Abstraktion und Entwicklung von Kernkategorien.¹⁹⁶ Das schließt auch fortlaufende Modifikationen und Korrekturen mit ein.
3. *Selektives Kodieren*: Die letzte Phase dieser Kodierstrategie wird als selektives Kodieren bezeichnet. Hier geht es darum, eine oder wenige Kern- bzw. Schlüsselkategorien zu finden, die sich in Beziehung zu allen anderen Konstrukten setzen lässt.¹⁹⁷ Diese Auswertungsstrategie ermöglicht „ein induktives Herangehen mit einem zunehmend deduktiven Umgang mit Text und Kategorien.“¹⁹⁸

Diese aus dem letzten Schritt des selektiven Kodierens entstehenden Schlüsselkategorien begreifen wir vor dem Hintergrund unserer Fragestellung als Mechanismen des institutionellen Antiziganismus. Die Grounded Theory baut auf einer Methode des ständigen Vergleichs auf: Die permanente Kontrastierung von Daten, der Kodes und Kategorien erlaubt es theorierelevante Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Muster im Material zu erkennen. Beim Vergleichen kann ebenfalls eine gewisse Bandbreite von unterschiedlichen Hypothesen und Interpretationsansätzen im Forschungsprozess getestet werden.¹⁹⁹

Die erhobenen qualitativen Daten wurden systematisch und kategorienbildend ausgewertet, um Hypothesen über konkrete Mechanismen des institutionellen Rassismus/Antiziganismus zu

¹⁸⁹ Strübing (2014), Grounded Theory, S. 13.

¹⁹⁰ Siehe Strauss und Corbin (1996), Grounded Theory.

¹⁹¹ Siehe Heindl, Andreas (2015): Diskursanalyse, in: Achim Hildebrandt u. a. (Hg.): Methodologie, Methoden, Forschungsdesign. Ein Lehrbuch für fortgeschrittene Studierende der Politikwissenschaft, Wiesbaden, S. 257-298, hier S. 286.

¹⁹² Flick (2011): Qualitative Sozialforschung, S. 388.

¹⁹³ Siehe ebd., S. 391.

¹⁹⁴ Blumer, Herbert (1954): What is Wrong with Social Research, in: American Sociological Review, Bd. 19, H. 1, S. 3-10, hier S. 7.

¹⁹⁵ Siehe Flick (2011): Qualitative Sozialforschung, S. 393 f.

¹⁹⁶ Siehe Heindl (2015): Diskursanalyse, S. 287.

¹⁹⁷ Siehe Flick (2011): Qualitative Sozialforschung, S. 396 f.

¹⁹⁸ Ebd., S. 400.

¹⁹⁹ Siehe Breuer (2010): Reflexive Grounded Theory, S. 39 ff.; sowie Strübing (2014): Grounded Theory, S. 17.

generieren. Wir haben den Auswertungs- und Interpretationsprozess als induktiv-deduktives Wechselspiel organisiert: Dabei wurde uns im Verlaufe des Forschungsprojektes immer deutlicher, dass die institutionellen Mechanismen des Antiziganismus Spuren in den Erzählungen der Befragten hinterlassen, wenn diese bspw. davon berichten, welche gesetzlichen Rahmenbedingungen, städtische (Sozial-) Strukturen, Handlungsrouinen in staatlichen und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen und Interdependenzen zwischen Systemen dazu führen, dass die Teilhabe und Zugehörigkeit von als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen aus Rumänien und Bulgarien in der untersuchten Großstadt verweigert oder ermöglicht, legitimiert oder delegitimiert wird. Die Effekte des Ausschlusses wurden von uns entsprechend als Folgeprodukte eines Prozesses begriffen.

Die methodische Entscheidung unserer Untersuchung eine Prozessperspektive zugrunde zu legen, eröffnet insbesondere die Chance die Dynamiken und Wirkungsweisen der Mechanismen im Zeitverlauf rekonstruierend zu beschreiben.²⁰⁰ Das Ergebnis unseres Auswertungsprozesses brachte folgende Prozesskategorien – oder Mechanismen des Institutionellen Antiziganismus – hervor:

- | | |
|----------------------|-----------------|
| 1. Problematisierung | 4. Unterlassung |
| 2. Abwehr | 5. Eindämmung |
| 3. Verdrängung | |

Die Darstellung der empirischen Befunde im anschließenden Kapitel folgt in den einzelnen Untersuchungsbereichen (Wohnen, Arbeit, Bildung und Gesundheit) der hier vorgestellten Logik der Kategorienbildung.

²⁰⁰ Als wichtiger theoretischer Impuls im Zuge der Auswertung des von uns erhobenen empirischen Materials diene insbesondere die sehr gelungene Studie von Picker (2017): *Racial Cities*.

4 Empirische Befunde: Mechanismen des institutionellen Antiziganismus

4.1 Untersuchungsbereich Wohnen und Unterbringung

Die EU-Binnenmigration aus Rumänien und Bulgarien betrifft und beschäftigt eine Vielzahl an unterschiedlichen Politikfeldern. Hierzu zählt auch das weite Feld der Wohnungspolitik, die einen wichtigen Bestandteil der (kommunalen) Sozialpolitik darstellt und mit der Wohnraumversorgung der Bevölkerung befasst ist.²⁰¹ Die rezente soziologische Forschung hat übereinstimmend eine ‚neue Armut‘ diagnostiziert, die seit den 1980ern auch in den westeuropäischen Metropolen und Großstädten sichtbar wird.²⁰² Häufig wird die mit der neuen Armut verbundene soziale Frage – auch in der sozialwissenschaftlichen Fachdiskussion – als ein ‚ethnisches‘ Problem debattiert. So werden beispielsweise die Effekte sozialräumlicher Segregationsprozesse in der deutschsprachigen Soziologie häufig als Ausprägungen ‚ethnischer‘ Segregation interpretiert. Das Problem solcher Deutungsmuster besteht nicht zuletzt darin, dass die „sozioökonomischen und rassistischen Ursachengefüge“²⁰³ durch ethnisierende Erzählungen aus dem Blick geraten.

Über die räumliche Verteilung, die Wohnortwahl und Wohnsituation von EU-Binnenmigrant_innen aus Rumänien und Bulgarien liegen kaum empirisch belastbare Erkenntnisse vor. Zugleich war und ist die öffentliche und politische Debatte über diese Migration, sowohl überregional als auch in vielen Kommunen, durch einen Problemdiskurs geprägt, in dessen Zentrum sogenannte ‚Problemhäuser‘ und lokale Konflikte mit der Nachbarschaft stehen.²⁰⁴ In den lokalen Debatten um den Zuzug von als ‚Roma‘ gelabelten EU-Binnenmigrant_innen können wohlbekannte Muster aus der Geschichte des Antiziganismus beobachtet werden: insbesondere eine „Aktivität ‚von unten‘“, durch die staatliche und politische Akteur_innen von Teilen der Wohnbevölkerung aus bestimmten Quartieren aufgefordert werden „institutionelle und rechtliche Diskriminierungen auszuweiten“²⁰⁵.

Auch in der von uns untersuchten westdeutschen Großstadt entwickelte sich 2012, als bundesweit sogenannte ‚Problemhäuser‘ oder ‚Elendshäuser‘ im Fokus von Politik und medialer Berichterstattung standen, eine entsprechende Dynamik. In einem ehemaligen Arbeiter_innenbezirk beschwerten sich Nachbar_innen über die Bewohner_innen eines Mietshauses, das nach Informationen der lokalen Presse von „rumänischen Sinti- und Romafamilien“ bewohnt sei, und gaben zu Protokoll, dass sie sich sowohl von der Polizei als auch der städtischen Verwaltung im Stich gelassen fühlten. Das hinzugezogene städtische Ordnungsamt konnte jedoch – obwohl das Amtsgericht wenig später in starken Worten von einer „verslumten“ Immobilie sprach – keine Verstöße feststellen und sah sich durch die Tatsache, dass es bei den Personen um ordnungsgemäß gemeldete EU-Bürger_innen handelte, außer Stande den Forderungen der Bevölkerung Taten folgen zu lassen.²⁰⁶

²⁰¹ Schubert, Klaus und Klein, Martina (2011): Das Politiklexikon, Bonn, S. 332.

²⁰² Siehe exemplarisch Wacquant, Loïc J. D. (2001): Logiken urbaner Polarisierung. Der Blick „von unten“, in: Berliner Journal für Soziologie, Bd. 11, H. 4, S. 479-489, hier S. 481.

²⁰³ Cudak, Karin (2017): Bildung für Newcomer. Wie Schule und Quartier mit Einwanderung aus Südosteuropa umgehen, Wiesbaden, S. 86.

²⁰⁴ Siehe exemplarisch End (2014): Antiziganismus in der deutschen Öffentlichkeit, S. 117-219.

²⁰⁵ Winter, Sebastian (2016): Gegen das Gesetz und die Gesetzlosigkeit. Zur Sozialpsychologie des Antiziganismus, in: Wolfram Stender (Hg.), Konstellationen des Antiziganismus. Theoretische Grundlagen, empirische Forschung und Vorschläge für die Praxis, Wiesbaden, S. 111-128, hier S. 111.

²⁰⁶ Lokalzeitung 1-online, 26.7.2012.

Der in der bezirkspolitischen Arena und zugleich medial geführte kommunale Problemdiskurs blieb dennoch nicht folgenlos: Wenige Monate nach der medialen Problematisierung wurden die Mietverträge durch den Hausbesitzer gekündigt²⁰⁷ und wiederum ein paar Monate später, Anfang 2013, die Wohnungen unter Zuhilfenahme der Polizei geräumt.²⁰⁸ Ein ähnlich gelagerter Fall ereignete sich Mitte 2013: Ein sogenanntes ‚Problemhaus‘, das ausnahmslos von als ‚Roma‘ gelabelten EU-Binnenmigrant_innen bewohnt worden sein soll, wurde nach der fristlosen Kündigung der Mietverhältnisse geräumt. Die obdachlos gemachten Bewohner_innen wurden in einer behelfsmäßig hergerichteten Turnhalle ordnungsbehördlich untergebracht, die bereits im Jahr zuvor in die Schlagzeilen geraten war und durch das Gesundheitsamt aufgrund mangelhafter sanitärer Infrastruktur zwischenzeitlich geschlossen wurde.²⁰⁹

Als Anfang 2013 ein Arbeitskreis des Deutschen Städtetags unter Mitwirkung aus der von uns untersuchten Großstadt ein Positionspapier „zu den Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien“²¹⁰ veröffentlichte, war die Debatte über die sogenannte ‚Armutsmigration‘ bereits in der Stadtgesellschaft angekommen. Problematisiert wurden in diesem Zuge, neben dem Arbeitsmarktzugang in Verbindung mit der Frage nach der sozialrechtlichen Stellung der EU-Binnenmigrant_innen im wohlfahrtsstaatlichen Gefüge, insbesondere auch Herausforderungen für die kommunale Wohnungspolitik und Wohnungslosen- bzw. Obdachlosenpolitik.

Auch wenn Stadtverwaltung und kommunale Politik kaum belastbare Daten über die EU-Binnenmigration aus Rumänien und Bulgarien in der von uns untersuchten Großstadt zur Verfügung standen, setzte sich im Verlauf des Jahres 2013 eine Problem- und Situationsdefinition durch, in deren Mittelpunkt evidenzbefreite Prognosen standen. Bereits kurz nach der Veröffentlichung des Positionspapiers des Deutschen Städtetages drückte der damalige Sozialdezernent seine Sorge darüber aus, dass die EU-Binnenmigration aus Rumänien und Bulgarien eine bisher unbekannte Qualität an Problemen in die Stadt bringe. Auch wurde davon berichtet, dass im Zuge dieser Migration die sozialen Einrichtungen vor dem Kollaps stünden.²¹¹ Nach Aussage einer Ratsabgeordneten ging die Stadtverwaltung Mitte 2013 offenbar von insgesamt 40 ‚Problemhäusern‘, die von Unionsbürger_innen aus Rumänien und Bulgarien bewohnt wurden, im gesamten Stadtgebiet aus. Die ‚Roma‘, die in der behelfsmäßig hergerichteten Turnhalle ordnungsbehördlich untergebracht worden seien, stellten lediglich die sichtbare Spitze eines deutlich größeren Eisbergs dar.²¹² Um wie viele Menschen es sich faktisch handelte, konnte offenbar keineswegs seriös beantwortet werden: So kursierten in der lokalen Presse in der ersten Jahreshälfte 2013 unter Bezugnahme auf unterschiedliche kommunale Akteur_innen weit auseinanderliegende Angaben. So wurde von 2.000 bis 3.000 rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen berichtet,²¹³ wenige Wochen später gar eine Größenordnung von 5.000 bis 7.000 kolportiert und mit dem ethnisierenden Hinweis „zumeist Roma“ ergänzt.²¹⁴

Neben dieser Problematisierung, die mit den bereits in der Stadt wohnhaften Unionsbürger_innen als prospektiv ordnungsbehördlich unterzubringender Personengruppe kalkulierte, verweist die mediale Presseberichterstattung zugleich auf eine offenbar in der Stadtverwaltung handlungsleitende Annahme darüber, dass mit Inkrafttreten der vollumfänglichen Arbeitnehmer_innenfreizügigkeit für rumänische und bulgarische Unionsbürger_innen ab Januar 2014 auch die Anzahl an wohnungs- und

²⁰⁷ Lokalzeitung 1-online, 3.10.2012.

²⁰⁸ Bezirksmagazin-online, 29.1.2013, eingesehen am 17.8.2020.

²⁰⁹ Lokalzeitung 1, 11.9.2013, S. 11.

²¹⁰ Deutscher Städtetag (2013): Positionspapier.

²¹¹ Lokalzeitung 1, Bezirksanzeiger 1, 28.2.2013, S. 1.

²¹² Lokalzeitung 1, 11.9.2013, S. 11.

²¹³ Lokalzeitung 1, Bezirksanzeiger 1, 28.2.2013, S. 1.

²¹⁴ Lokalzeitung 1, 22.3.2013, S. 15.

obdachlosen Personen durch weitere Migration deutlich zunehmen werde.²¹⁵ Beide Problemszenarien scheinen auf eine kurz bevorstehende Überforderung kommunaler Strukturen und Institutionen und damit auf eine antizipierte Handlungsunfähigkeit des Staates hinaus zu laufen, worauf sich die Stadtverwaltung im Laufe des Jahres 2013 vorzubereiten begann. Der von uns interviewte ehemalige Sozialdezernent schildert retrospektiv die damalige Situation und einen hiermit verbundenen institutionellen Handlungsdruck:

„Also das Wesentliche war natürlich: Wir müssen was machen, ja (lacht), wenn ich das so sagen darf, ja. Also weil, entschuldigen Sie, wenn ich es so trivial sage, aber wir konnten ja nun nicht zugucken. Und, äh, es ist so, das ist ein alter Lehrsatz der Verwaltung [...]: Wenn Sie ein Problem lösen wollen, muss einer zuständig sein. [...] wenn Sie ein Problem gelöst haben wollen, dann muss die Lösung des Problems wie gesagt, eine Adresse haben.“²¹⁶

Das „Hautproblem“, so der ehemalige Sozialdezernent, bestand in der „Willensbildung“,²¹⁷ dass ein großstädtisches Problem mit der EU-Binnenmigration aus Rumänien und Bulgarien bestand und entsprechend für diese angeblich besondere Migration auch ein „Sonderweg“²¹⁸ notwendig war. Dieser angesprochene Sonderweg manifestierte sich zunächst in der Bildung eines Arbeitskreises, der unterschiedliche Fachbereiche der Stadtverwaltung umfasste und aus dessen Reihen ein kommunaler Handlungskatalog²¹⁹ hervorging, welcher wenige Wochen vor dem Jahresende durch den Rat der Stadt verabschiedet wurde.

Für die Situation auf dem Wohnungsmarkt und im Bereich der ordnungsbehördlichen Unterbringung obdachlos gewordener Unionsbürger_innen konnte allerdings der Handlungskatalog der Stadtverwaltung keine belastbaren und repräsentativen Statistiken anführen. Mit Verweis auf ‚diverse‘ Aussagen aus einer nicht näher benannten Stadtöffentlichkeit und den routinemäßigen Austausch mit Polizeibehörden wurde argumentiert, dass besondere ‚Problemkonstellationen‘ deutlich würden: die Migrant_innen ‚konzentrierten‘ sich in bestimmten Häusern und bezögen Wohnungen, die üblicherweise auf dem privaten Markt kaum vermietbar seien. Trotz fehlender Belege wird zudem das Fehlen schriftlicher Mitverträge sowie eine grundsätzliche Überbelegung unterstellt. Darüber hinaus bestehe ein Problem in der Belagerung städtischer Grünanlagen und Brückenunterführungen durch den „Zuwanderkreis“, der hartnäckig jede Form städtischer Angebote verweigere.

Die kommunale Situationsbeschreibung im Bereich Wohnen und Unterbringung mündet schließlich in der Feststellung, dass Unionsbürger_innen ‚vom Prinzip her‘ rechtlich gleichgestellt seien. Die Formulierung einer prinzipiellen Gleichstellung verweist bereits auf einen entsprechenden institutionellen Handlungsspielraum, der sowohl im Sinne von Partizipation und Gleichbehandlung als auch von Ausschluss und Ungleichbehandlung ausgelegt werden kann. Da die Stadtverwaltung über knapp bemessene Kapazitäten der Unterbringung obdachloser Personen verfüge und zudem die Anzahl unterzubringender Asylbewerber_innen sukzessive zunehme, so weiter, stünden nicht ausreichend Plätze für diesen ‚Zuwandererkreis‘ bereit. Auf Basis dieser konstatierten Ressourcenknappheit und -konkurrenz wird implizit eine Hierarchisierung und institutionelle Ungleichbehandlung dargelegt: Die Unterbringung von obdachlosen Personen und Asylsuchenden soll routinemäßig derjenigen von obdachlosen Unionsbürger_innen aus Rumänien und Bulgarien vorgezogen werden.

An diese kommunale Situationsbeschreibung anknüpfend konnten wir für den Bereich der ordnungsbehördlichen Unterbringung von Unionsbürger_innen aus Rumänien und Bulgarien in der von uns untersuchten Stadt einen Prozess sozialräumlicher Segregation unter Rückgriff auf bestehende

²¹⁵ Lokalzeitung 1, 27.2.2013, S. 16.

²¹⁶ Interview B166, Z. 108-115.

²¹⁷ Ebd., Z. 165.

²¹⁸ Ebd., Z. 182.

²¹⁹ [Name der untersuchten Stadt], Baudezernat (2013): Handlungskatalog Zuwanderung Südosteuropa, [Ort].

ethnisierende und rassifizierende Wissensbestände rekonstruieren. Als empirische Basis dienten uns hierbei Interviews mit Mitarbeiter_innen aus einschlägigen Fachbereichen der Stadtverwaltung, Vertreter_innen der Bezirkspolitik, leitendes und sozialarbeiterisches Personal der Betreiberfirmen von städtischen Obdachlosenunterkünften sowie mit im Feld tätigen Sozialarbeiter_innen und Berater_innen freier Sozialträger.

4.1.1 Genese einer kommunalen ‚Unbequemlichkeitskultur‘

Sowohl im städtischen Handlungskatalog, in Ratsprotokollen als auch in fast allen von uns geführten Interviews mit kommunalen Entscheidungsträger_innen und Fachkräften trafen wir auf eine These über Sogwirkungen. Diese These besteht in der Annahme, dass es zu einer massenhaften Migration²²⁰ in die eigene Kommune komme, sobald der Zugang zu sozialen Gütern und städtischen Dienstleistungen liberal und freizügig gewährt werde. Diese handlungsleitende Problemkonstruktion über Sogwirkungen resultierte in der Etablierung einer exkludierenden ‚Unbequemlichkeitskultur‘, die durch einen interkommunalen Standortwettbewerb geprägt ist und in der Schaffung möglichst unattraktiver Bedingungen für die ungewünschten Newcomer aus Rumänien und Bulgarien besteht.

Eine leitende Angestellte im Fachbereich Migration eines etablierten und weithin anerkannten freien Sozialträgers, die wir für ein Interview gewinnen konnten, drückt dies folgendermaßen aus:

„Der Tenor, was diese Zielgruppe anbelangt, ist: Wir wollen ihnen es hier nicht so gemütlich machen, so. Es gibt große Befürchtungen bei der Stadtverwaltung oder ja, ich glaube, das sind die gleichen Befürchtungen auch in der Stadtgesellschaft: Wenn man hier vernünftige Strukturen schafft, so, dass das wie so eine Magnetwirkung hat und Menschen aus anderen Städten in Deutschland sich irgendwie auch an [Name der untersuchten Stadt] orientieren.“²²¹

Die Fachkraft, die in ihrem beruflichen Alltag routinemäßig mit unterschiedlichen Fachbereichen und Ämtern der Stadtverwaltung zusammenarbeitet, artikuliert die Vermutung, dass es eine entsprechende Handlungsanweisung vonseiten der Leitungsebene des zuständigen städtischen Dezernats gegeben haben müsse: „[...] nicht nur: Machen wir es ihnen nicht so gemütlich. Sondern: Machen wir es ihnen so ungemütlich wie möglich.“²²²

Inwiefern diese These über Sogwirkungen mit überlieferten antiziganistischen Wissensbeständen kalkuliert, geht aus den Ausführungen eines von uns interviewten Geschäftsführers einer Betreiberfirma für kommunale Obdachlosenunterkünfte hervor. Auch wenn er als Geschäftsführer nicht „in der täglichen Arbeit vor Ort“²²³ sei, so habe er doch auch „aus der Ferne einen etwas / sicherlich einen ganz guten Einblick“²²⁴. Die von ihm in der Interviewsituation selbst aufgeworfene Frage, warum ‚die‘ nach Deutschland und in die von uns untersuchte Großstadt kommen, beantwortet er unter Rückgriff auf die antiziganistische Figur des hinterlistigen Betrügers:

„Dass es schon eine Vielzahl, Vielzahl gibt, die, ähm, was man sieht, ähm, die sicherlich schon, ja, zu uns hier nach Deutschland kommen, ähm, sicherlich, ähm, dabei auch die gesetzlichen Rahmenbedingungen, [die] es in Europa gibt, die es in Deutschland gibt oder auch die es in Kommunen gibt / ganz genau wissen, ähm, wie die aussehen, ähm, und dort

²²⁰ Auffällig ist – auch im kommunalen Handlungskatalog der von uns untersuchten Stadt – eine fragwürdige Nutzung statistischer Maßzahlen. Siehe exemplarisch auch die einschlägige Kritik von Bade, Klaus J. (2014): „Armutswanderung“: Pragmatismus, Rassismus und Negative Integration, in: migazin.de, 18.3.2014, [https://www.migazin.de/2014/03/18/bade-armutswanderung-pragmatismus-rassismus-negative-integration], eingesehen 22.10.2020.

²²¹ Interview B136, Z. 153-158.

²²² Ebd., Z. 167-168.

²²³ Interview B150b, Z. 244.

²²⁴ Ebd., Z. 245-246.

sicherlich auch schon, ähm, ihre Vorteile, ähm, dort sehen. Sei es in Bezug auf Kindergeld, sei es in Bezug auf Hilfe, Annehmen von Sozialhilfeleistung, dort an Töpfe an zu kommen. Dass das sicherlich schon eine Rolle spielt, warum, ähm, dort Familien aus Rumänien und Bulgarien zu uns kommen.“²²⁵

In einer den kommunalen Handlungskatalog flankierenden Pressemitteilung der Abteilung für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit wird der für die ordnungsbehördliche Unterbringung zuständige Dezernatsleiter mit dem Argument zitiert, dass im Sinne der Verhinderung von Migrationsanreizen der Bestand an Unterbringungskapazitäten in Gemeinschaftsunterkünften für obdachlose Unionsbürger_innen aus Rumänien und Bulgarien nicht ausgebaut werde, sondern allenfalls für die akute Gefahrenabwehr eine kurzfristige Zuweisung in bestehende Notunterkünfte stattfinden solle.²²⁶

Ein Verwaltungsmitarbeiter, der für den Austausch zwischen Stadtverwaltung und der Bezirksverwaltung eines Stadtteils zuständig ist, bemängelt fehlende sozialarbeiterische Konzepte, die zur gesellschaftlichen Teilhabe der Newcomer aus Rumänien und Bulgarien beitragen könnten:

„Also auch da wiederum, weil es anonym ist: Im Grunde die Modelle und Konzepte (..) so, so richtig zur Lösung würde ich sagen haben wir nicht. Wir versuchen natürlich, mit Sozialarbeit entsprechend da quasi zu unterstützen und Probleme quasi zu beseitigen. Aber aufgrund der wenigen Konzepte könnten Kritiker meinen und ich sehe es wahrscheinlich auch so, dass auch die Verwaltung sicherlich nicht viele Konzepte hat und nicht viele Konzepte anbietet.“²²⁷

Der Mangel an einschlägigen Angeboten, die ein Ankommen in der Stadtgesellschaft überhaupt ermöglichen würden, sei aber vonseiten der Stadtverwaltung ohnehin beabsichtigtes Kalkül, damit auf diese Weise keine zusätzlichen Migrationsanreize geschaffen würden. Unmittelbar an die eben zitierte Passage anknüpfend skizziert er die innerhalb der zuständigen Verwaltung vorherrschende und handlungsleitende Problematisierung der Migration von als ‚Roma‘ gelabelten Personen:

„Auch mit dem Hintergrund, dass man es dem Personenkreis, äh, vielleicht nicht zu angenehm machen möchte, weil man natürlich Angst hat: Wenn alles zu gut läuft, wenn die sich ZU wohl fühlen, dass das quasi auch dann noch mehr Personen aus dem Personenkreis anzieht. Dass dann äh, noch mehr Familienmitglieder kommen. Und die können dann ja auch dann problemlos dann nach [Name der untersuchten Stadt] kommen und da gibt es ja genügend Probleme in anderen Städten. Wenn man dann, äh, zu viele Konz/ und es ihnen dann ZU angenehm macht, äh, das Problem oder der Zuzug größer wird und aus Sicht der Verwaltung das Problem vielleicht größer wird. Von daher, äh, (..) wird man oder macht man dort [...] sehr wenig bis so gut wie nichts. Also das, was notwendig ist, was wirklich, äh, notwendig ist mit Sozialarbeit etc. zur Krisenbewältigung, irgendwas. Aber ansonsten...“²²⁸

Entsprechend führt er an anderer Stelle aus, wie diese handlungsleitende Problematisierung, in Form einer etablierten kommunalen ‚Unbequemlichkeitskultur‘, als informelle Routine im institutionellen Alltag der Stadtverwaltung wirkt:

„B137b: Und die Frage ist natürlich auch, äh, wie gesagt, ob man, äh, die Integration oder Inklusion von, äh, EU-Ausländern aus dem Bereich halt so als Stadtgesellschaft / Also viele wollen die natürlich auch nicht vor dem Hintergrund, wie vorhin schon gesagt, dass dann Angst ist, äh, dass das, ja, noch weitere Integration beziehungsweise weitere Einwanderung auslöst. [...]

²²⁵ Ebd., Z. 250-257.

²²⁶ [Name der untersuchten Stadt], Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (2013): Pressemitteilung zum kommunalen Handlungskatalog, [Ort].

²²⁷ Interview B137b, Z. 339-344.

²²⁸ Ebd., Z. 344-354.

I1: Ist es eigentlich etwas, was so / (.) einfach so als so ein / also was sozusagen im Flurfunk irgendwie so gesagt wird (unv.) sagen so: Soll man hier die Bedingungen besser nicht so bequem machen, sonst kommen sie alle. Oder / also wie drückt sich das aus? Also /

B137b: Das ist unausgesprochen auch auf Führungs/ in gewisser Führungsebene dann auch bei den städtischen Akteuren, Akteuren natürlich so.

I1: Also alle wissen, was gemeint ist, aber keiner sagt /

B137b: Man spricht es nicht deutlich aus, aber dem Grunde nach ist es allen, allen klar. Manchmal spricht man es im kleineren Kreise aus und handelt entsprechend.“²²⁹

Gegen wen sich diese informell gelebten institutionellen Praktiken der kommunalen ‚Unbequemlichkeitskultur‘ richten – die offenbar nicht nur in der von uns untersuchten westdeutschen Großstadt in Erscheinung tritt –, erläutert uns der ehemalige Sozialdezernent. Aufgrund des „ungeheure[n] Armutsgefälle[s]“ innerhalb der erweiterten Europäischen Union entstünden von ganz alleine Sogwirkungen:

„Also für die bedeutete jede Veränderung Verbesserung. Und das, was wir eben als Elend beurteilen, das fanden die, äh, eine ganz vernünftige Perspektive zu dem, was sie zu Hause umgab.“²³⁰

Welche Migrant_innen im Speziellen als Problem wahrgenommen wurden und durch die Etablierung möglichst unbequemer Bedingungen innerhalb der Stadt von der Einwanderung abgehalten werden sollten, erläutert er auf Basis einer bedeutsamen Differenzkonstruktion, die zwischen ‚Unionsbürger‘, ‚Südosteuropäer‘ und ‚Armutszuwanderer‘ unterscheidet:

„Unionsbürger per se ist natürlich, wenn ich es jetzt so im Wortsinne nehme, überhaupt kein Problem. Ähm, ich würde aber [...] sagen, auch die Südosteuropäer sind an sich kein Problem. [...] Also das ist ja nicht jeder, der aus Bulgarien und Rumänien hierher kommt, ein Problem. Im Gegenteil: Manche sind ausgesproch/ viele sind eine ausgesprochene Bereicherung. Das Problem ist ein gewisser Teil dieser Armutszuwanderer, die ich vorhin beschrieben habe. Will ich nicht wiederholen. Äh, Stichwort also integrationsproblematische Menschen.“²³¹

Die Art und Weise, wie Ressentiments kommuniziert werden, unterliegt entsprechend dem Wandel der politischen Kultur semantischen Veränderungen. Dies betrifft auch den in der öffentlichen Kommunikation wenig tabuisierten Antiziganismus. Innerhalb der postnazistischen Gesellschaften und verstärkt in den letzten beiden Jahrzehnten haben sich dennoch bestimmte Umwegkommunikationen etabliert, durch die Bezeichnungen wie ‚Zigeuner‘ oder ‚Roma‘ durch funktionale Äquivalente ersetzt werden. Die Regeln dieser Umwegkommunikation sind allerdings nicht nur wenig ausgebildet, sondern darüber hinaus auch brüchig und werden durch die von uns interviewten kommunalen Akteur_innen immer wieder an entscheidenden Stellen ihrer Erzählungen durchbrochen. Auch der ehemalige Sozialdezernent sah sich offenbar mehrmals im Verlauf des Interviews gezwungen, ein Einverständnis mit dem Interviewer darüber herzustellen, wer tatsächlich gemeint ist. Entsprechend verdeutlicht er nochmals im Anschluss an die vorgenommene Differenzkonstruktion, wer mit dem Hinweis „integrationsproblematische Menschen“ tatsächlich gemeint ist:

²²⁹ Ebd., Z. 928-949.

²³⁰ Interview B166, Z. 241-243.

²³¹ Ebd., Z. 779-789.

„Also, äh, eine Roma-Großfamilie in eine, eine Community zu bringen, da ist nach wie vor ein Problem (lacht kurz).“²³²

Auch im städtischen Wohn- und Unterbringungsbereich wirkt diese exkludierende ‚Unbequemlichkeitskultur‘. Als Effekte direkter und indirekter Formen von Diskriminierung in den Bereichen Wohnen, Arbeit und Gesundheit kommt es nicht nur in der von uns untersuchten Großstadt²³³ zu einem erhöhten Risiko von Obdachlosigkeit für bereits vulnerabilisierte rumänische und bulgarische Unionsbürger_innen. Inwiefern sich die Annahme über ungewünschte Sogwirkungen in diesem Bereich manifestiert, geht aus den Ausführungen des von uns interviewten Leiters des städtischen Wohnungsamts hervor:

„Die [rumänischen Newcomer; Anm. d. V.] haben das sehr schnell raus, wie bestimmte Sachen funktionieren. [...] Ähm, wenn wir ’ne neue Unterkunft in den letzten Jahren mal aufgemacht haben, die ganz neu, ganz leer war und da rumänische Familien ähm untergebracht haben, dann hat das wenige Tage gedauert. Und dann haben wir zahlreiche Vorsprachen von rumänischen Familien, von denen wir noch nie was gehört haben, vorher. (...) Ne, aber das spricht sich dann sehr schnell rum. Wir haben keine Ahnung, wo die dann herkommen.“²³⁴

Hier drückt sich eine für den städtischen Unterbringungsbereich spezifizierte These über Sogwirkungen aus: Sobald neue Unterkunftsmöglichkeiten von der Stadt geschaffen werden, komme es aus nicht näher bestimmbar Orten und von überall her zu „zahlreichen Vorsprache[n]“ rumänischer Unionsbürger_innen. Bereits im erwähnten Handlungskatalog wie auch in Protokollen von Fachausschüssen aus dem Stadtrat oder in der medialen Berichterstattung tritt diese Problemkonstruktion wiederholt in Erscheinung.

Als Resultat etablieren sich – im Sinne einer schrittweisen Herstellung von möglichst unattraktiven Bedingungen und exkludierenden Grenzziehungen innerhalb der Stadt – institutionelle Praktiken im Bereich des städtischen Unterbringungswesens, die wir in den folgenden Abschnitten als Mechanismen der Abwehr, Verdrängung, Unterlassung und Eindämmung sowie abschließend als ethnisierende Entkontextualisierung empirisch rekonstruieren.

4.1.2 Abwehr: Herstellung kommunaler Nichtzuständigkeit

Obdachlosigkeit verletzt aus juristischer Perspektive sowohl Individualrechte als auch das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit. Daher sind die Kommunen aufgrund einschlägiger gesetzlicher Vorgaben verpflichtet obdachlos gewordene Personen in städtischen Notunterkünften unterzubringen.²³⁵ Diese rechtliche Verpflichtung resultiert aus dem bundesländerspezifischen Polizei- und Ordnungsrecht²³⁶ und besteht unabhängig vom staatsbürgerlichen Status – sie ist aber abhängig von der Beurteilung sachlicher und örtlicher Zuständigkeit durch die kommunale Verwaltung. Damit entsteht für die jeweilige Kommune ein Handlungsspielraum, den sie nutzen kann, um den rechtlichen Anspruch auf

²³² Ebd., Z. 798-799. Das hier offenbar ein sprachliches Tabu gebrochen wurde, darauf verweist auch das Lachen unmittelbar im Anschluss an diese Aussage

²³³ Siehe exemplarisch zur Stadt München die Studie von Riedner (2018): Arbeit! Wohnen!, S. 172 ff.

²³⁴ Interview B106, Z. 742-750.

²³⁵ Das Gesetz unterscheidet an dieser Stelle zwischen ‚freiwilliger‘ und ‚unfreiwilliger‘ Obdachlosigkeit. Unfreiwillige Obdachlosigkeit wird als eine Gefährdung des Schutzgutes der öffentlichen Sicherheit aufgrund der Beeinträchtigung des Rechtes auf Leben und Gesundheit der Betroffenen betrachtet. Für die Gefahrenabwehr sind die Kommunen sachlich zuständig. Durch Zuweisung eines Platzes in einer Notunterkunft kann sie abgewendet werden. Siehe Ruder, Karl-Heinz (2017): Obdachlosenpolizeirecht. Die Verpflichtung der Gemeinden, jedem Obdachlosen eine menschenwürdige Unterkunft zur Verfügung zu stellen, in: Stefan Gillich und Rolf Keicher (Hg.), Ohne Wohnung in Deutschland. Armut, Migration und Wohnungslosigkeit, Freiburg, S. 158-175.

²³⁶ Dieser rechtliche Rahmen verweist auf eine versicherheitlichende Handlungslogik, die institutionelle Routinen kommunaler Akteure bestimmt. Komplementär hierzu besteht eine sozialpädagogisch-fürsorgerische Handlungslogik, die auf einschlägigen sozialrechtlichen Rahmenbedingungen gründet.

Unterbringung (auch) von obdachlos gewordenen Unionsbürger_innen abzuwehren. Es hat sich im Zuge unserer Forschung herausgestellt, dass innerhalb der Stadtverwaltung unterschiedliche Praktiken zur Abwehr von Rechtsansprüchen auf ordnungsbehördliche Unterbringung angewendet werden. In einem ersten Schritt wird EU-Binnenmigrant_innen aus Rumänien und Bulgarien mit einer im Wohnungsamt vorherrschenden Grundhaltung begegnet, die als Abwehr des Rechtsanspruchs auf ordnungsbehördliche Unterbringung bezeichnet werden kann.

Die Leiterin einer Verwaltungseinheit, die innerhalb der Stadtverwaltung 2014 eingerichtet wurde und für die Beratung von EU-Binnenmigrant_innen aus Rumänien und Bulgarien zuständig ist, rekapituliert im mit uns geführten Interview die Situation von obdachlosen Newcomern, wie diese sich der Stadtverwaltung Ende 2013 dargestellt hat. Bevor ihre koordinierende Stelle zur Beratung von EU-Binnenmigrant_innen vollumfänglich eingerichtet war, so berichtet uns die Leiterin, wurden bereits zwei Sozialarbeiter_innen innerhalb des übergeordneten Fachbereichs der Stadtverwaltung angestellt, die im öffentlichen Raum aufsuchend tätig waren und Kontakte zu obdachlosen Unionsbürger_innen knüpfen sollten:

„Und da kam man auf die Idee, diese Stelle zu, ähm, zu schaffen, und hat damit angefangen, dass man sehr, sehr kurzfristig im August, September 2013 zwei Sozialarbeiterinnen eingestellt hat, die auf der Straße unterwegs war und nur die Menschen angesprochen hat, die sie angetroffen haben mit: ‚Wie geht es dir?‘, ‚Wo kommst du her?‘ – Gucken, kann man sich verständigen? ‚Wo wohnst du?‘ ‚Wo wohnst du?‘ ‚Wie lebst du?‘ ‚Können wir dir helfen?‘ – Und ich bin überzeugt davon, dass damals viele Menschen, die angesprochen worden (.) sind, zumindest im ersten Moment gedacht haben, jetzt (.) wird mir geholfen. Im Sinne von ich kriege Geld, ich kriege eine Unterkunft! Ich kriege, ich kriege, ich kriege!“²³⁷

Tatsächlich könnten die beiden aufsuchenden Sozialarbeiter_innen den obdachlosen EU-Binnenmigrant_innen aber nichts anbieten – und die Leiterin der koordinierenden Stelle spitzt die zugrundeliegende Haltung der Stadtverwaltung folgendermaßen zu:

„So deprimierend wie das manchmal ist, weil eine der entscheidenden Sachen ist ja, wenn man als EU-Bürger neu nach Deutschland kommt, hat man ja erst mal Anspruch auf GAR NICHTS.“²³⁸

Eine andere Mitarbeiterin aus derselben Verwaltungseinheit greift im Interview mit uns ebenfalls den Rechtsanspruch von obdachlosen EU-Binnenmigrant_innen auf und führt aus, dass der innerhalb der Stadtverwaltung zuständige Fachbereich durchaus einen Ermessensspielraum besäße. Sie verweist in diesem Zusammenhang auf einschlägige Rechtsprechung über die örtliche Zuständigkeit von Kommunen bei der ordnungsbehördlichen Unterbringung obdachloser Personen. Dieser Rechtsprechung folgend, ist es, entgegen einer verbreiteten kommunalen Praxis, nicht entscheidend, wo eine obdachlose Person zuletzt gemeldet war oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, sondern wo diese obdachlos wurde bzw. obdachlos zu werden droht und die ordnungsbehördliche Unterbringung beantragt.²³⁹ Bezugnehmend auf diese rezente Rechtsprechung stellt die Mitarbeiterin der koordinierenden Stelle zurückhaltend die Frage nach Unterbringungsansprüchen in den Raum:

„Wenn eine, äh, sozusagen auf der Straße lebende Person zu ihnen kommt als Stadt und sagt, ich bin obdachlos, ich möchte untergebracht werden / Aber ist die Aufgabe der [Name

²³⁷ Interview B102, Z. 204-211.

²³⁸ Ebd., Z. 224-226.

²³⁹ Siehe hinsichtlich der Rechtsprechung zur örtlichen Zuständigkeit exemplarisch Hammler, Manfred (o. D.): Ordnungsrechtliche Unterbringung, in: kagw.de, o. D., [https://www.kagw.de/themen-und-inhalte/rechtsprechung/ordnungsrechtliche-unterbringung], eingesehen 21.8.2020. – Zum durchaus bestehenden Unterbringungsanspruch von obdachlosen Unionsbürger_innen, der so lange besteht bis das Ausländeramt keinen vollziehbaren Bescheid über den Verlust oder das Nichtbestehen des Aufenthaltsrechts festgestellt hat, siehe zudem ein Rechtsgutachten für die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungshilfe von Ruder, Karl Heinz (2015): Grundsätze der polizei- und ordnungsbehördlichen Unterbringung von (unfreiwillig) obdachlosen Menschen unter besonderer Berücksichtigung obdachloser Unionsbürger, Berlin, insbesondere S. 12-13 und 23-28.

der untersuchten Stadt], die Personen dann auch zu versorgen. So, ähm, jetzt könnte ich ja natürlich mich hinstellen, glaube ich, es ist zumindest zu diskutieren / Es gibt ja zwei Urteile [...].“²⁴⁰

Die Frage eines möglichen Rechtsanspruchs auch von unmittelbar obdachlos gewordenen Unionsbürger_innen, so führt sie weitergehend aus, werde innerhalb der Verwaltungsapparate unterschiedlicher deutscher Städte nicht einheitlich geregelt. So berichtet sie einerseits von Städten die kategorisch jeden Unterbringungsanspruch abwehren und andererseits von Städten, wo sich „das Problem wegen der leerstehenden Schrottimmobilien“²⁴¹ ohnehin nicht stelle. Aufgrund des angespannten Wohnungsmarkts in der von uns untersuchten Großstadt – „Hier sind keine leerstehenden Wohnungen, die man nutzen könnte in der Form.“²⁴² – müsse sich die zuständige Stadtverwaltung hier aber sehr wohl mit der Frage nach Unterbringungsansprüchen beschäftigen. Sie deutet in diesem Zusammenhang an, dass die mit dieser Frage verbundene institutionelle Praxis – im Sinne der von uns zuvor beschriebenen kommunalen ‚Unbequemlichkeitskultur‘ – durch einen interkommunalen Standortwettbewerb geprägt ist, der darin besteht, keine weiteren Migrationsanreize in die eigene Kommune zu schaffen. Entsprechend avanciert die institutionelle Selektionsentscheidung (d.h. Zuweisung oder Nichtzuweisung von obdachlosen Unionsbürger_innen) zu einer „Verhandlungsmasse“ zwischen verschiedenen Städten:

„So, ist jetzt die [Name der untersuchten Stadt], wäre die These, ist die [Name der untersuchten Stadt] dafür verantwortlich, eine Person, äh, äh, unterzubringen, die ins Bundesgebiet einreist und sagt: ‚Ich lebe hier auf der Straße.‘ (...) Der Teufel steckt im Detail. Und da sage ich mal, würde ich denken, dass, dass, dass da eine gewisse Verhandlungsmasse oder so, so, so ein ist eben dann zu sagen / Nein, also gibt es sehr wohl die Entscheidung oder von Kommunen in Deutschland, die sagen: ‚Keine Chance!‘ Du bist hier nicht, hast vorher keinen Wohnsitz, kannst du nicht nachweisen. Du bist nicht hier obdachlos geworden, sondern du bist hier eingereist, ohne Obdach zu haben. Wir sind da / Das ist keine örtliche und sachliche Zuständigkeit gegeben, es tut uns leid, und du musst halt wieder in die Bundesrep/ also muss/, musst du es anders versuchen. Aber wir sind halt nicht für dich zuständig so in der Art.“²⁴³

Im Kern, so resümiert die Mitarbeiterin kritisch am „Beispiel Unterbringung“, werfe die diesbezügliche kommunale Praxis, wichtigen Fragen auf:

„[...] wie viele Hürden sind erlaubt, um zu sagen, an einer bestimmten Stelle kann und darf es keine Grenzen geben? Wer ist derjenige, der in einem Sozialwohnraum, also in einer Kommune / Wer in einer Kommune, äh, hat die, die, die, äh / oder wie, ich würde es lieber anders formulieren: Wie in einer Kommune soll verhandelt werden, wer dort leben darf und wer nicht?“²⁴⁴

Mit dieser Frage richtet sie am Beispiel der ordnungsrechtlichen Unterbringung von obdachlosen Unionsbürger_innen den Blick letztlich auf Grenzziehungspraktiken innerhalb der Stadtgesellschaft: Sie tangiert somit die Frage kommunaler Bürger_innenschaft (urban citizenship). Wie der zuständige Fachbereich für die ordnungsbehördliche Unterbringung diese im Raum stehende Zugehörigkeitsfrage exklusiv beantwortet, berichtet uns der Sozialarbeiter eines kirchlichen Sozialträgers, der im Rahmen eines mit EU-Mitteln geförderten Projekts beratend und begleitend tätig ist:

„Und was ich höre, häufig kritisch erlebt habe, war jetzt halt eine brisante Situation zurzeit in Deut/, ähm, [Name der untersuchten Stadt] ist und, ähm, so wie ich gehört habe, auch

²⁴⁰ Interview B118, Z. 1074-1077.

²⁴¹ Ebd., Z. 1103.

²⁴² Ebd., Z. 1104-1005.

²⁴³ Ebd., Z. 1092-1101.

²⁴⁴ Ebd., Z. 1136-1140.

in anderen Städten, ähm, [ist] der Wohnungsmarkt. Ne, wenn man beim Wohnungsamt anfragt, dann, ähm, ist das schon/ Also, dass selbst (seufzen) Situationen nicht entschärft werden, wenn zum Beispiel Leute aus einer Gemeinde in Deutschland hierherkommen und dann // (Störung durch Klopfen: Entschuldigung die Störung, wie lange dauert das circa?) // Ne, dass eine Familie mit, ähm, ähm, Kindern, die schulpflichtig sind, hierherkommen, ohne eine Wohnung zu haben, ganz, hm (unsicher), verquere Situation gewesen. Im Endeffekt das Wohnungsamt, hat sie an eine Notunterkunft verwiesen, die laut Aussage einer Kollegin [...] ÜBERHAUPT nicht geeignet ist, um, ähm, Schulkinder dort, ähm, mit unterzubringen. Und, ähm, da war echt, da hat man so schnell wie möglich versucht, diesem Zustand, ähm, Abhilfe zu schaffen. Ähm, aber es hat nicht, ähm, zeitnah funktioniert und die Familie ist dann wieder weg aus [Name der untersuchten Stadt].“²⁴⁵

Die hier angedeuteten institutionellen Routinen durch das Wohnungsamt verweisen auf eine Handlungsrationaltät, die im Effekt den Ausschluss von obdachlosen Unionsbürger_innen bewirkt. Darüber hinaus dokumentiert der interviewte Sozialarbeiter in dieser Passage, in der er über seine berufliche Erfahrung berichtet – „es hat nicht, ähm, zeitnah funktioniert“ – einen Wirkungszusammenhang des Ausschlusses von Unionsbürger_innen, den wir weiter unten als institutionelles Unterlassungshandeln rekonstruieren. Die Abwehr von Unterbringungsansprüchen richtet sich routinemäßig offenbar aber nicht nur gegen unmittelbar oder kurz nach der Ankunft obdachlos gewordene Unionsbürger_innen, sondern auch gegen jene, die hier bereits ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben. Eine entsprechende Handlungsrationaltät wird bereits durch den städtischen Handlungskatalog nahegelegt, indem hier die kurzfristige Unterbringung obdachloser Unionsbürger_innen einerseits konditional von ausreichenden Unterbringungskapazitäten abhängig gemacht wird und andererseits diese Kapazitäten auch perspektivisch nicht zur Verfügung gestellt werden sollen.²⁴⁶

Wie dieser Mechanismus der Abwehr funktioniert, wird an den Ausführungen des von uns interviewten Leiters des städtischen Wohnungsamts deutlich. In seiner Antwort auf die Frage, wie die örtliche und sachliche Zuständigkeit der Kommune bei obdachlos gewordenen rumänischen und bulgarischen EU-Bürger_innen festgestellt wird, rekurriert er auf Erfahrungen, die er mit Versatzstücken antiziganistischer Wissensbestände verknüpft:

„[D]ie kommen mit gefälschten Mietverträgen, gefälschten Kündigungen und solche Sachen. (.) Nicht alle. Aber, so das gibt’s auch in Einzelfällen. Ich weiß auch nicht, ob das alles so auf dem Mist der Menschen gewachsen ist, die zu uns kommen, oder ob dahinter auch noch mal andere stecken, die irgendwie versuchen, das zu organisieren.“²⁴⁷

Aus Unterstellungen wie Dokumentenfälschung oder dubiosen Machenschaften nicht näher benannter Hintermänner resultieren institutionelle Praktiken, die auf Abwehr von kommunalen Leistungsansprüchen abzielen. Auf die Frage welche Schlussfolgerungen das Wohnungsamt aus der beschriebenen Situation zieht, antwortet der Amtsleiter:

„Naja, indem wir tatsächlich dann auch ein bisschen restriktiver sind bei dieser Unterbringung, und also mehr hinterfragen und auch noch mal mehr prüfen. Also. Normalerweise, wenn ich jetzt/ wenn jetzt einer da ankommt, irgendwie und hat ‘ne Kündigung dabei vom Vermieter, oder so, dann dann ist das ‘ne Kündigung. [...] Aber, bei dem Personenkreis, kommt es dann halt auch manchmal so vor, dass sie schon so komisch aussehen, und weil man so ‘ne Sachen weiß, hinterfragt man dann vielleicht noch mal Sachen (mehr/ näher?), ne?“²⁴⁸

²⁴⁵ Interview B141b, 471-485.

²⁴⁶ [Name der untersuchten Stadt], Baudezernat (2013): Handlungskatalog Südosteuropa, S. 13.

²⁴⁷ Interview B106, Z. 751-755.

²⁴⁸ Ebd., Z. 763-770.

Der interviewte Wohnamtsleiter beschreibt hier institutionelle Praktiken und Routinen gegenüber einem bestimmten „Personenkreis“ in Abhängigkeit einer (unterstellten) Gruppenzugehörigkeit. An mehreren Stellen im Interview lässt er keinen Zweifel darüber aufkommen, gegen wen sich das entsprechende Institutionenhandeln richtet und berichtet uns freimütig, wer Gegenstand der entsprechenden institutionellen Routinen ist:

„Und das sind zumindest nach unserem Eindruck, ohne dass wir das jetzt genau belegen und prüfen auch überwiegend ähm Menschen, die zu dieser Volksgruppe der Roma gehören.“²⁴⁹

In dem dargestellten behördlichen Verfahren, entsprechende Unterbringungsansprüche auf Basis eines pauschalisierenden Verdacht „ein bisschen restriktiver“ zu prüfen, drückt sich eine routinisierte Praxis aus, die in der Abwehr von als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen durch Herstellung kommunaler Nichtzuständigkeit resultiert.

4.1.3 Verdrängung: „Am Arsch der Welt“

Der kommunale Problemdiskurs, in dessen Rahmen die Migration von als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen als Gefährdung für den sozialen Frieden und die öffentliche Ordnung verhandelt wird, führt innerhalb der städtischen Verwaltung zu neuen Praktiken ausschließender Grenzziehungen. Für den Bereich städtischer Unterbringung konnten wir anknüpfend an den soeben dargestellten Abwehrmechanismus einen weiteren institutionellen Mechanismus beobachten, der in der räumlichen Verdrängung (Segregation) besteht. Die mit diesem Mechanismus verbundenen institutionellen Praktiken richten sich gegen obdachlos gewordene Unionsbürger_innen, deren Leistungsanspruch auf Unterbringung durch die Herstellung kommunaler Nichtzuständigkeit nicht abgewehrt werden konnte. Hierbei können wir einen doppelten Segregationsprozess rekonstruieren, der in bestimmten institutionellen Selektionsentscheidungen durch die zuständige Stadtverwaltung begründet liegt: einerseits in der behördlichen Belegungspolitik und andererseits in Standortentscheidungen für Obdachlosenunterkünfte durch das städtische Wohnungsamt.

Der weiter oben bereits zitierte Geschäftsführer einer Betreiberfirma von städtischen Obdachlosenunterkünften beschreibt im Interview mit uns affirmativ die Effekte der segregierenden Belegungspraxis und führt diesbezüglich aus:

„Seit ein paar Jahren, ich würde vermuten, dass das etwas ist, was hier in [Name der untersuchten Stadt] vielleicht sechs, sieben, acht Jahre vielleicht der Fall ist (unv. #00:16:25#), äh, gibt es aber, wenn man so möchte, besondere Einrichtungen, besondere Unterkünfte, wo in der Tat schwerpunktmäßig südosteuropäische Zuwanderer aus Bulgarien, Rumänien untergebracht werden.“²⁵⁰

Diese „besondere[n] Einrichtungen, besondere[n] Unterkünfte“ sind Ausdruck und Effekt eines ethnisierenden Segregationsprozesses. Die Erzählungen und Ausführungen aller von uns interviewten kommunalen Akteur_innen, die im Rahmen ihrer beruflichen Praxis mit ordnungsbehördlich untergebrachten Personen befasst sind, verweisen unmissverständlich auf die Effekte eines ethnisierenden Segregationsprozesses. So berichtet die Leiterin einer einschlägigen Obdachlosenunterkunft von ihrer damaligen Bewerbung bei einer Betreiberfirma und lässt keinen Zweifel daran aufkommen, dass es sich bei diesen besonderen Unterkünften dezidiert um Unterkünfte für als ‚Roma‘ gelabelte Personen handelt:

²⁴⁹ Ebd., Z. 137-139.

²⁵⁰ Interview B150b, Z. 192-196.

„Äh, und hatte mich dann als Heimleiter in einer Obdachlosenunterkunft für Roma beworben und, äh, habe die Stelle angenommen.“²⁵¹

Der Leiter einer anderen Unterkunft berichtet im Interview mit uns ebenfalls von den Effekten der behördlichen Zuweisungspraxis. Wenige Monate nach Inbetriebnahme der von ihm geleiteten Unterkunft wurde diese durch den zuständigen Fachbereich der Stadtverwaltung von einer Geflüchteten- in eine Obdachlosenunterkunft umgewidmet und der Betreiberfirma sei die Möglichkeit eröffnet worden, den Betreibervertrag auflösen zu können „oder eben mit der neuen Klientel weiterzumachen.“²⁵² Auch auf der Ebene des Personals habe man sich entsprechend der veränderten Rahmenbedingungen entscheiden müssen:

„Und, ähm, wir als Mitarbeiter mussten uns auch ganz persönlich entscheiden, möchten wir mit dieser neuen Zielgruppe arbeiten. Es war abzusehen, dass es Romafamilien sein werden. Und ja, wir haben uns dafür entschieden und sind seit einem guten Jahr dann dabei.“²⁵³

Der Unterkunftsleiter dokumentiert durch seine Ausführungen die Effekte einer behördlichen Selektionspraxis, die in segregierten Unterkünften für als ‚Roma‘ gelabelte Personen resultiert. Über die Zusammensetzung der Bewohner_innen, der von ihm geleiteten Unterkunft, formuliert er kurz und knapp: „Nur Roma.“²⁵⁴ In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche institutionellen Praktiken dazu führen, dass innerhalb der von uns untersuchten Großstadt mehrere Obdachlosenunterkünfte errichtet wurden, die ausschließlich mit als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen belegt sind. Im Interview mit uns wirft der Unterkunftsleiter diese Frage auf und erläutert:

„Meine Erklärung dafür ist, dass [...] unsere vier bis fünf Zimmer Apartments für deutsche Familien einfach zu groß sind. Die machen die nicht voll. Oft sind dann alleinerziehende Personen dann da eben unterwegs mit eins, zwei, drei Kindern und da sind die Wohneinheiten eh zu groß.“²⁵⁵

Folgen wir seinen Auskünften, dann resultiert die segregierende Belegungspraxis in den Unterkünften durch einen Mechanismus indirekter institutioneller Diskriminierung, der darin besteht, dass ausschlaggebendes Kriterium für die Zuweisung in die von ihm geleitete und ähnliche Unterkünfte die Größe der Familien ist. Auch der ehemalige Sozialdezernent beschreibt die den behördlichen Selektionsentscheidungen zugrundeliegenden Kriterien in diesem Sinne:

„Äh, es ist aber auch sozialarbeiterisch natürlich immer wieder diskutiert worden: Wen kann ich mit wem zusammenbringen und was ist sinnvoll oder nicht? [...] Ähm, in meiner Erinnerung war das Hauptkriterium nach dem man das entschieden hatte, nicht die Ethnie. [...] Sondern, äh, das Kriterium war ziemlich eindeutig: Um welche, äh, um welchen Verbund handelt es sich? Sind es Einzelpersonen oder sind es Familienverbund?“²⁵⁶

Die Ausführungen sowohl des Sozialdezernenten als auch des Unterkunftsleiters verweisen auf einen wirkungsvollen Mechanismus indirekter institutioneller Diskriminierung. Und es stellt sich die weitergehende Frage, ob wir es mit einem beabsichtigten oder unbeabsichtigten Segregationseffekt zu tun haben. Aus dem von uns erhobenen und gesichteten empirischen Material konnten wir zudem Befunde eruieren, die darüber hinausgehend eine behördliche Praxis der direkten institutionellen Diskriminierung sichtbar werden lassen. Bereits im kommunalen Handlungskatalog wird in Bezug auf die ordnungsbehördliche Unterbringung betont, dass für diesen ‚Zuwandererkreises‘ entsprechende

²⁵¹ Interview B150a, Z. 115-116.

²⁵² Interview B143, Z. 117-118.

²⁵³ Ebd., Z. 114-116.

²⁵⁴ Ebd., Z. 178.

²⁵⁵ Ebd., Z. 56-59.

²⁵⁶ Interview B166, Z. 412-419.

Unterbringungskapazitäten auch längerfristig nicht bereitgestellt werden sollen.²⁵⁷ Eine entsprechende Handlungsanweisung erschließt sich lediglich vor dem Hintergrund, dass die betreffende Personengruppe in gesonderte Unterkünfte zugewiesen werden soll – deren adäquate Zurverfügungstellung die Stadtverwaltung allerdings nicht beabsichtigt.

So lassen die Ausführungen der von uns interviewten Führungskraft im zuständigen Wohnungsamt keinen Zweifel darüber aufkommen, dass die behördlichen Selektionsentscheidungen, die der ordnungsbehördlichen Zuweisungspraxis zugrunde liegen, den soziologischen Tatbestand des direkten institutionellen Rassismus erfüllen. Mit einer sachkundigen Bezugnahme auf antiziganistische Wissensbestände berichtet er uns von den institutionellen Routinen im städtischen Wohnungsamt. Den auch von ihm als ‚Roma‘ gelabelten Personenkreis rumänischer Unionsbürger_innen beschreibt er pauschalisierend als besonders problematisch und erachtet eine nachbarschaftliche Integration in die Stadtgesellschaft entsprechend als nicht möglich. Daher habe sich das Wohnungsamt für eine Routinepraxis der segregierenden Belegung entschieden:

„Wir haben die Erfahrung gemacht, dass das ‘ne relativ problematische Personengruppe für UNS ist. [...] Und das hat dazu geführt, dass wir einige Unterkünfte haben, wo die ausschließlich wohnen. [...] Wir haben keine Obdachlosenunterkünfte, ähm, wo irgend ‘ne andere Bevölkerungsgruppe alleine wohnt. Das gibt’s nur für Rumänen.“²⁵⁸

Neben dieser segregierenden Belegungspraxis wirkt zugleich und damit verbunden ein weiterer Verdrängungsmechanismus auf der Ebene des städtischen Sozialraumes. Um verstehen zu können, wie dieser sozialräumliche Verdrängungsmechanismus funktioniert, ist es entscheidend die Rolle von lokaler Öffentlichkeit und Bezirkspolitik in die Darstellung einzubeziehen. Anknüpfend an den kommunalen Problemdiskurs über die sogenannten ‚Schrottimmobilien‘ berichtet uns der ehemalige Sozialdezernent von Auflösungen und Zwangsräumungen der entsprechenden Immobilien und dem öffentlichen Druck, der in diesem Zusammenhang auf die Stadtverwaltung einwirke:

„Und dann gab es ja auch öffentlichen Druck und dann konnte man den Menschen natürlich sagen: ‚So, also diese Immobilie wird jetzt geschlossen! Ihr kommt hier raus und wir bieten euch Unterbringung an.“²⁵⁹

Auf die ordnungsrechtliche Unterbringung der auf diese Weise obdachlos gemachten Unionsbürger_innen – so führt er weitergehend aus – war die Stadtverwaltung allerdings nicht vorbereitet:

„[...] wobei das Problem faktischer Art wieder auftauchte, dass wir es eben mit größeren Familienverbänden zu tun haben und die städtischen Unterkünfte darauf nicht unbedingt eingerichtet waren.“²⁶⁰

Aus den bestehenden Kapazitätsengpässen im kommunalen Unterbringungssystem, die aber im Sinne der weiter oben empirisch rekonstruierten kommunalen ‚Unbequemlichkeitskultur‘ keineswegs zufällig auftreten,²⁶¹ entstand ein sozialräumlicher Verdrängungsprozess (auch) von Personen, die durch Räumungen obdachlos gemacht wurden und deren Rechtsanspruch auf eine ordnungsbehördliche Unterbringung durch die Stadtverwaltung daher nicht abgewehrt werden konnte. Im Anschluss wurden durch den zuständigen Fachbereich der Stadtverwaltung Unterkünfte geschaffen, „die nach einiger Zeit dann nolens volens von den Betroffenen dann auch bezogen

²⁵⁷ Siehe [Name der untersuchten Stadt], Baudezernat (2013): Handlungskatalog Südosteuropa.

²⁵⁸ Interview B106, Z. 267-276.

²⁵⁹ Interview B166, Z. 361-363.

²⁶⁰ Ebd., Z. 363-365.

²⁶¹ Siehe in diesem Zusammenhang die auch für diesen Sachverhalt bedeutende Rekonstruktion des institutionellen Unterlassungshandelns im folgenden Abschnitt 4.1.4.

wurden.“²⁶² Bei der Errichtung dieser städtischen Obdachlosenunterkünfte, die für als ‚Roma‘ gelabelte Unionsbürger_innen gedacht waren, entwickelte sich aber, so berichtet uns der ehemalige Sozialdezernent, ein „Zielkonflikt“²⁶³ zwischen der Stadtverwaltung und der Bezirkspolitik:

„Äh, die Bezirksräte wollen natürlich Frieden in ihrem Bezirk haben, wollen, dass sie nicht überlastet werden, äh, mit ihrer Integrationsfähigkeit.“²⁶⁴

Wenige Monate vor dem Inkrafttreten der Arbeitnehmer_innenfreizügigkeit für rumänische und bulgarische Unionsbürger_innen erreichte der Problematisierungsdiskurs über die ‚Integrationsfähigkeit‘ sogenannter ‚Armutszuwanderer‘ einen vorläufigen Höhepunkt. Die lokale Presse berichtete nahezu im Wochenrhythmus von kommunalen Maßnahmen – auch im Bereich der Obdachlosenpolitik –, durch die sich die Stadtverwaltung auf die neue Situation und eine erwartete Masseneinwanderung vorbereitete. Bereits in der ersten Jahreshälfte 2013 hatte die Stadtverwaltung versucht, Geflüchtetenunterkünfte für obdachlose Personen zu öffnen, war allerdings an der Bezirkspolitik gescheitert, aus deren Reihen argumentiert wurde, man dürfe die Aufnahmebereitschaft für Geflüchtete²⁶⁵ in der Bevölkerung nicht leichtfertig herausfordern, indem ‚Roma und Sinti‘ ebenfalls in entsprechende Unterkünfte eingewiesen würden.²⁶⁶

Dieser Zielkonflikt mit der bezirkspolitischen Öffentlichkeit, die keine ‚Roma‘ in ihrer Nachbarschaft zu dulden bereit war, wurde von der zuständigen Stadtverwaltung durch besondere Selektionsentscheidungen bei der Standortwahl für die entsprechenden Unterkünfte gelöst. Dies führte zu einer sozialräumlichen Verdrängung in periphere Randlagen, die ein uns interviewter Unterkunftsleiter als adäquate Form der Unterbringung von ‚Roma‘ rationalisiert:

„Also diese Umgebung hier ist eigentlich optimal, um hier diesen kleinen Mikrokosmos aufzubauen. Es gibt im Wesentlichen (..) kein Wohngebiet hier. Es gibt eine Handvoll Familien da hinten, zwei, zwei Häuser, das andere sind Firmen. Das heißt, abends kein Mensch. Von daher kann auch eine gewisse Lautstärke sein, ohne dass man jemanden stört. Ähm, (..) da wissen wir, dass es in anderen Einrichtungen erhebliche Probleme mit der Nachbarschaft gibt.“²⁶⁷

Ein Verwaltungsmitarbeiter, der für den Austausch zwischen Bezirks- und Stadtverwaltung zuständig ist, erinnert sich im Interview über die Errichtung einer Obdachlosenunterkunft für ‚Roma‘ am Rande seines Stadtbezirks:

„Das war alles in den Jahren 2015, 2016. Da war der Druck relativ, äh, groß. Die Entscheidungen, die Entscheidungen mussten relativ schnell getroffen werden. Von daher wurden da, ohne großartige Beteiligung der Politik, sondern mehr so als Information: Da, da, da sind die Unterkünfte. Und, äh, da wurde halt dort die [ehemaliges Schulgebäude], vielleicht auch weil Wohnbebauung so in (verhaspelt sich) unmittelbarer Umgebung nicht, äh, vorhanden war, dann genommen, um die Sinti und Roma dann dort anzusiedeln. Ich denke mal, Flüchtlinge hätte man dort wahrscheinlich nicht untergebracht, weil die hat (unv. #00:13:42#) / Gerade im Flüchtlingsbereich haben wir viele ehrenamtliche Helfer und, äh, Leute, die da quasi, äh, Kurse etc. machen. Die hatten wir zwar auch dort in dem Bereich der Sinti und Romas, aber nicht in dem Maße. Also die Akzeptanz dann für Ehrenamtliche,

²⁶² Interview B166, Z. 370-371.

²⁶³ Ebd., Z. 386.

²⁶⁴ Ebd., Z. 386-387.

²⁶⁵ Die Behauptung einer hohen Akzeptanz gegenüber Geflüchtetenunterbringung in der unmittelbaren Nachbarschaft, gilt es allerdings ebenfalls kritisch zu hinterfragen. Aus unserem Untersuchungsgebiet sind zahlreiche Bürgerversammlungen und bezirkspolitische Aussprachen dokumentiert, die das Bild einer ungebrochenen Willkommenskultur in Frage stellen.

²⁶⁶ Lokalzeitung 1, 21.11.2013, S. 13.

²⁶⁷ Interview B143, Z. 617-621.

für Willkommenskreise etc., da zu helfen, ist, äh, bei Flüchtlingen halt viel größer als bei dem Personenkreis der Sinti und Roma.“²⁶⁸

Er betont, dass Sichtbarkeit und Anwohnerschaft ausschlaggebende Faktoren für die Standortwahl von Obdachlosenunterkünften seien, in denen rumänische Unionsbürger_innen untergebracht werden sollen. Auf diese Weise versuche die Stadtverwaltung Konflikte mit der Bezirkspolitik und möglicher Anwohnerschaft offenbar von vornherein auszuschließen:

„Im unmittelbaren Umfeld gibt es ja nicht so wirklich viele Anwohner. Von, von daher ging es. Und wir hatten auch in Bezirksräten, finde ich, jetzt nicht so sonderlich Leute irgendwie mit Einwohnerfragestunden, die da irgendwie gemeckert haben. Das, das war relativ ruhig alles. Also von der Anwohnerschaft und von der Bevölkerung wüsste ich nicht, dass es da irgendwie bei der Entscheidung irgendwo Probleme gab.“²⁶⁹

Eine Bezirksbürgermeisterin aus demselben Stadtbezirk weist mit ihren Ausführungen auf dieselben ‚Vorteile‘ peripherer Randlagen hin und führt entsprechend aus:

„Ja, ich denke, die meisten BürgerInnen haben das, haben das auch gar nicht so mitbekommen, weil die [ehemaliges Schulgebäude], die früher darin / Kleingärten drumrum, ein bisschen weit weg und ich denke, da ist man dann mal mit dem Auto zufällig oder versehentlich vorbeigefahren, um zu, weiß ich, zu [Einrichtungshaus] zu kommen (unv. #00:35:51#). Ach, hier ist ja alles irgendwie ein bisschen schmutzig. Ja, und viel mehr kam da, glaube ich, bei den meisten gar nicht an. Die haben das sicher gar nicht so wahrgenommen, also sich auch nicht gestört gefühlt.“²⁷⁰

In einem anderen Stadtteil entwickelte sich 2018 eine offene, rassistisch-antiziganistisch geführte bezirkspolitische Debatte. Das ausgesprochene Ziel war nicht nur die Schließung einer Obdachlosenunterkunft, die kurz zuvor umgewidmet und mit obdachlosen rumänischen Unionsbürger_innen belegt worden war,²⁷¹ sondern dezidiert die Verdrängung dieser Personen aus dem Stadtteil. In einer Bezirksratssitzung in der zweiten Jahreshälfte 2018 unterstützte die christlich-konservative Fraktion den Vorstoß von Anwohner_innen, die nicht nur die Auflösung der Unterkunft sondern auch das Verschwinden der ‚Rumänen‘ einforderten.²⁷² Diese bürgerschaftliche „Aktivität von Unten“²⁷³ konnte im darauffolgenden Jahr einen Erfolg verbuchen: Gemeinsam mit bezirkspolitischen Akteur_innen hatte die lokale Bürger_innenschaft eine Interessengruppe gegründet und als in einem anderen Stadtteil eine neue Unterkunft in peripherer Lage fertiggestellt wurde, wies der zuständige Fachbereich der Stadtverwaltung die untergebrachten Personen dort neu zu und erfüllte damit letztlich die Forderung nach Verdrängung.²⁷⁴

Über die sozialräumlichen Verhältnisse im Umfeld dieser neuen Unterkunft berichtet uns der Geschäftsführer der Betreiberfirma:

„Es gibt keinerlei Wohnbebauung in dem Umkreis, sondern nur Wald und Wiese. Sprich: Ein äh, direktes Konfliktpotential mit Anwohnern, ähm, dieser Unterkunft, in dem Beispiel, gibt es gar nicht.“²⁷⁵

²⁶⁸ Interview B137b, Z. 193-204.

²⁶⁹ Ebd., Z. 555-559.

²⁷⁰ Interview B137a, Z. 564-570.

²⁷¹ Lokalzeitung 1, Bezirksanzeiger 2, 22.2.2018, S. 1.

²⁷² Lokalzeitung 1, Bezirksanzeiger 1, 20.9.2018, S. 1.

²⁷³ Winter (2016): Gegen das Gesetz und die Gesetzlosigkeit, S. 111.

²⁷⁴ Lokalzeitung 1, Bezirksanzeiger 1, 12.9.2019, S. 3.

²⁷⁵ Interview B150b, Z. 373-375.

Diese neu errichtete Unterkunft befindet sich nur wenige Meter von einer mittlerweile geschlossenen Unterkunft entfernt, die aufgrund erheblicher Baumängel zum Gegenstand öffentlicher Kritik geworden war. Die leitende Angestellte eines etablierten Sozialträgers verweist im Gespräch mit uns auf die untragbaren Bedingungen, die bereits bei der Wiederinbetriebnahme Ende 2013 durchaus bekannt waren und, wie sie betont, „in unserer Gesellschaft nicht akzeptabel“²⁷⁶ seien. Sie berichtet von erheblichen baulichen Mängeln, Wohnverhältnissen ohne adäquate Heizung, katastrophaler sanitärer Infrastruktur und fasst entsprechend zusammen: „Also einfach krankmachende Bedingungen“²⁷⁷, die vor dem Hintergrund, dass hier Familien untergebracht waren, eine Form von struktureller „Kindeswohlgefährdung“²⁷⁸ darstellten. Über die „äußeren Bedingungen“²⁷⁹ führt sie uns gegenüber weiter aus:

„Keine Möglichkeit, Schulen und Kitaplätze zu erreichen. Also die Kinder mussten ja teilweise zwei Kilometer durch Matsch laufen, um zu öffentlichen Verkehrsmitteln zu kommen. Also das ist für mich schon eine abs/ ein absichtliches und ein gezieltes Fernhalten der Kinder von unserem Bildungssystem gewesen.“²⁸⁰

Über einen Zeitraum von insgesamt fünf Jahren wurden unter diesen Verhältnissen als ‚Roma‘ gelabelte obdachlose Unionsbürger_innen in dieser Obdachlosenunterkunft untergebracht. Als ihr die Verhältnisse in dieser Unterkunft bewusst wurden, so erzählt uns die Leitungskraft des Sozialträgers, habe sie sich entschlossen, dagegen vorzugehen:

„Weil ich denke, dass dort Kindeswohlgefährdung vorlag und zwar schon über einen ganz langen Zeitraum und / So.“²⁸¹

Als sie damit begann, auf die Schließung dieser Unterkunft hinzuwirken, sei sie innerhalb der Stadtverwaltung auf eine Organisationskultur getroffen, die keineswegs Anstoß an diesen Verhältnissen nimmt, sondern im Gegenteil geradezu mit diesen kalkuliert:

„Im Zuge dessen habe ich eben tatsächlich gehört: Ja, das sind schlechte Bedingungen, aber genau das will man eben auch.“²⁸²

Über diese unhaltbaren Bedingungen in segregierten Obdachlosenunterkünften, in die durch die ethnisierende Belegungspolitik der Stadtverwaltung als ‚Roma‘ gelabelte Unionsbürger_innen zugewiesen werden, führt sie weitergehend – nicht nur auf diese bestimmte Unterkunft beschränkt – aus:

„Das war schon Absicht, die da in der [Unterkunft 2] so wohnen zu lassen, oder im [Unterkunft 3], ja. Wirklich nach dem Motto: Wenn man es denen hier zu gemütlich macht, dann kommen die ganzen Verwandten aus [Nachbarstadt 2] oder was weiß ich, was da für / Also im Zuge dessen, genau, ist mir genau das begegnet.“²⁸³

Dass der zuständige Fachbereich der Stadtverwaltung die ethnisierende Zuweisungspraxis routinemäßig mit segregierenden Standortentscheidungen verbindet, offenbart uns selbst der Leiter des städtischen Wohnungsamts. Diese Routinepraxis begründet er im Interview mit uns mit dem Verweis auf pauschalisierende Erfahrung und in der Behörde verankerte Wissensbestände. Das antiziganistische Motiv der (kulturellen) Fremdheit und Integrationsunfähigkeit aufgreifend,

²⁷⁶ Interview B136, Z. 183.

²⁷⁷ Ebd., Z. 251.

²⁷⁸ Ebd., Z. 252.

²⁷⁹ Ebd., Z. 255.

²⁸⁰ Ebd., Z. 255-258.

²⁸¹ Ebd., Z. 200-201.

²⁸² Ebd., Z. 214-216.

²⁸³ Ebd., Z. 219-222.

begründet er die Verdrängung damit, dass ‚Roma‘ „sich schwer mit Regeln [tun], die wir aufstellen.“²⁸⁴ Im Sinne eines Appeasements gegenüber der sich bürgerschaftlich organisierenden „Aktivität von unten“²⁸⁵ führt er weitergehend aus:

„Also, wir haben hier keinen großartigen Stress zwischen Nachbarschaft und Unterkünften. Egal, ob das Obdachlose oder Flüchtlinge sind. [...] Außer bei der Gruppe der Zuwanderer aus Rumänien. Wenn wir die in Unterkünften haben, in, in Lagen, wo Nachbarn rundrum sind, gibt's regelmäßig Stress und massenhaft Beschwerden.“²⁸⁶

Normalerweise, so erklärt er uns, bestehe die behördliche Handlungsroutine bei der Standortwahl für Unterkünfte darin, dass diese „bestimmte Mindestanforderungen an so 'ne integrierte Lage erfüllen“²⁸⁷. Im Entscheidungsprozess, der der Standortwahl für bestimmte Unterkünfte zugrunde liegt, bewege sich der Fachbereich in einem Spannungsfeld, das neben der Flächenkonkurrenz im städtischen Raum insbesondere auch durch zu erwartende nachbarschaftliche Konflikte geprägt sei:

„Ne, also, wenn wir die Möglichkeit haben, dann machen wir gern auch was in den Stadtteilen, wo wirklich viel Bevölkerung wohnt.“²⁸⁸

Obwohl „der Raum in der Stadt natürlich begrenzt ist“²⁸⁹, verfüge die Stadt sehr wohl auch über Unterkünfte, die im „Zentrum“²⁹⁰ lägen. Entgegen der sonst üblichen Bemühungen um eine zentrale Lage, lege die Stadtverwaltung im Falle von ‚Roma‘ andere Maßstäbe an:

„Es hat sich aber herausgestellt, dann bei der Belegung, irgendwie, natürlich, weil das, was ich gerade gesagt habe, führt schon dazu / Das haben wir auch gemerkt, dass wir natürlich, in der gesamten Stadtgesellschaft weniger Stress haben, wenn gerade diese Bevölkerungsgruppe der Rumänen in Unterkünften wohnt, die 'n bisschen abseits liegen, ne.“²⁹¹

Das Institutionenhandeln gegenüber obdachlosen Unionsbürger_innen aus Rumänien und Bulgarien führte in der von uns untersuchten Zeitspanne von 2013 bis 2019 zur Etablierung mehrerer sozialräumlich segregierter städtischer Unterkünfte, die sich an peripheren Randlagen wie Autobahnauffahrten, Zugstrecken und Rangierbahnhöfen oder Entsorgungsbetrieben befinden. Da es dort keine Nachbarschaften gibt, erübrigt sich damit auch die vom Wohnungsamt selbst gestellte Aufgabe „dass die Unterkünfte auch in der Nachbarschaft irgendwie 'n bisschen gut aufgehoben und integriert sind“²⁹². Im Effekt führte und führt die ethnisierende Belegungspraxis in Verbindung mit segregierenden Standortentscheidungen zur sozialräumlichen Verdrängung von obdachlosen Unionsbürger_innen aus Rumänien und Bulgarien in desintegrierende und periphere Randlagen. Dieser von uns empirisch rekonstruierte Prozess erfüllt in jeder Hinsicht den soziologischen Tatbestand des institutionellen Rassismus. Er gipfelt – um es in den Worten des Wohnamtsleiters auszudrücken – in eine sozialräumliche Verdrängung²⁹³ an den „Arsch der Welt“²⁹⁴.

²⁸⁴ Interview B106, Z. 296.

²⁸⁵ Winter (2016): Gegen das Gesetz und die Gesetzlosigkeit, S. 111.

²⁸⁶ Interview B106, Z. 306-314.

²⁸⁷ Ebd., Z. 349-350.

²⁸⁸ Ebd., Z. 401-402.

²⁸⁹ Ebd., Z. 340-341.

²⁹⁰ Ebd., Z. 365.

²⁹¹ Ebd., Z. 354-358.

²⁹² Ebd., Z. 238-239

²⁹³ Hier zeigt sich deutlich eine Kontinuitätslinie kommunaler Verdrängungsprozesse von Sinti und Roma, wie sie Peter Widmann (2001) für die bundesdeutsche Nachkriegsgesellschaft herausgearbeitet hat. Widmann (2001): An den Rändern der Städte.

²⁹⁴ Interview B106, Z. 368-369.

4.1.4 Unterlassung: Selektionsentscheidungen an der Schnittstelle Unterbringung–Wohnen

Grundsätzlich ist die Unterbringung in städtischen Unterkünften als temporäre Maßnahme zur Abmilderung und Überbrückung akuter Notlagen konzipiert. Dennoch erweist sich die Verdrängung für die Bewohner_innen der doppelt segregierten Unterkünfte oftmals als Sackgasse. Hierbei wirken, wie wir empirisch rekonstruieren konnten, Techniken institutioneller Unterlassungshandlungen, die für die Aufrechterhaltung der doppelt segregierten Unterkünfte in peripher-desintegrierenden Randlagen verantwortlich sind. Die entsprechenden Unterlassungshandlungen betreffen, wie im Folgenden noch zu zeigen ist, sowohl die Effekte der segregierenden Belegungspraxis als auch die Effekte der segregierenden Standortentscheidungen.

Eine städtische Mitarbeiterin der koordinierenden Beratungsstelle für osteuropäische Unionsbürger_innen berichtet uns von den Hürden, die als ‚Roma‘ gelabelte Bewohner_innen aus den Obdachlosenunterkünften bei der Suche nach regulärem Wohnraum begegnen:

„Das heißt, also Schufa ist ein Thema. So, mit Schufaeinträgen am Wohnungsmarkt, sozusagen sich aus einer Obdachlosenunterkunft ohne fremde Hilfe heraus zu entwickeln, ist schwierig.“²⁹⁵

Vor diese Situation gestellt, so führt sie weitergehend aus, benötige es den Willen vonseiten der städtischen Verwaltung und Politik diesen Menschen auch tatsächlich zu helfen:

„Ähm, und, und, da zum Beispiel, äh, dann das nächst/ die nächst/ die eigene nächst/ nächste Ebene zu denken, wenn wir jetzt halt solche, sozusagen einen Prozentsatz haben, die halt diesen Sockel erreicht haben: Welche Perspektiven kann man tatsächlich entwickeln? Setzt erst mal die Grundhaltung der, des Oberbürgermeisterbüros und der Dezernenten [voraus], dass eine Perspektive zu entwickeln ist. Also, dass man sagt: Ja es ist auch, das ist eine willkommene Form der Migration.“²⁹⁶

Ein entsprechendes kommunales Angebot, durch das eine Integration in die Stadtgesellschaft aus der derzeit sozialräumlich segregierten Situation in den Obdachlosenunterkünften ermöglicht werden könnte, könne sie aber nicht erkennen. Sie formuliert die Vermutung, dass dies beabsichtigtes Kalkül sei:

„Und, ähm. (.) wen man / meine, meine These ist ja: Wenn man mit den Familien keine neuen Perspektiven entwickelt, besteht vielleicht erst mal keine unmittelbare Notwendigkeit, äh, äh, zeitnah zu handeln.“²⁹⁷

Diese kommunale Weigerungshaltung, in Zusammenarbeit mit den als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen Perspektiven zur gesellschaftlichen Teilhabe (im Sinne städtischer Bürger_innenschaft) zur erarbeiten, führe dazu, dass diese über viele Jahre in den segregierten Unterkünften untergebracht blieben:

„Also das sind jetzt Familien, die leben jetzt im Schnitt manchmal sogar vier Jahre schon in diesen Obdachlosenunterkünften. [Unterkunft 2] ist die letzte neue, die groß aufgemacht worden ist. Das heißt, äh, die Kinder werden / sind jetzt vier Jahre in diesem Sozialumfeld sozialisiert, so.“²⁹⁸

Obwohl die Unterstützung bei der Wohnungssuche in den Betreiberverträgen zwischen Stadtverwaltung und Betreiberfirmen als Auftrag formuliert ist, wird das sozialarbeiterische Personal

²⁹⁵ Interview B118, Z. 924-926.

²⁹⁶ Ebd., Z. 928-933.

²⁹⁷ Ebd., Z. 908-910.

²⁹⁸ Ebd., Z. 896-899.

in den Unterkünften in dieser Hinsicht offenbar nicht tätig. Der Leiter einer segregierten Unterkunft für als ‚Roma‘ gelabelte obdachlose Unionsbürger_innen berichtet uns vom diesbezüglichen Unterlassungshandeln:

„Aber so Wohnungssuche (.), ähm, ist theoretisch auch unser Auftrag, aber wir haben gesagt: ‚Was soll man da machen?‘ Also die Leute sind in der Regel dann in der Wohnungsvermittlung und warten, dass sie vom Wohnungsamt eine Wohnung zugeteilt bekommen. Die Wartezeit, ich glaube für Einzelpersonen, die liegt schon bei zwölf bis achtzehn Monaten. Und für große Familien, ähm, ab sechs Personen. Das ist so gut wie unmöglich, dass man da irgendwie eine Wohnung zugewiesen bekommt.“²⁹⁹

„Und ja, was soll man da machen, soll man da bei Immobilienscout24 da was heraussuchen und, ähm, da versuchen einen Besichtigungstermin zu vereinbaren und dann aufschlagen und dann zu begleiten? Und nur, ähm, um dann mit fünfzig Leuten da in einer Reihe zu stehen? Da ist / Da sehen wir (.) keinen Sinn drin, ne, keine Aussicht auf Erfolg.“³⁰⁰

Die angespannte Situation am städtischen Wohnungsmarkt, so berichtet uns eine weitere Sozialarbeiterin, führe zu erheblichen Problemen bei der Vermittlung in regulären Wohnraum. Diese Sozialarbeiterin berichtet uns als einzige interviewte Akteur_in auch von erfolgreichen Wohnungsvermittlungen für wenige bulgarische und rumänische Unionsbürger_innen aus Obdachlosenunterkünften. Sie beschreibt, wie die Wohnungsvermittlung durch das Wohnungsamt abläuft:

„Es ist so, dass man dann mit dem Vermieter normalerweise einen Besichtigungstermin ausmacht, nach dem Besichtigungstermin dann den Wohnungs-, ähm, -amt rückmeldet, ob man die Wohnung haben möchte oder nicht. Dann ist es so, dass Wohnungsamt sagt: ‚Ja, die und die Personen haben sich zurückgemeldet, sie [der Vermieter, Anm. d. V.] können von denen sich einen Bewerber aussuchen.‘ Und dann fällt weniger die Wahl auf rumänische oder bulgarische Bürger [...]. Also es wird alles lieber gesehen als Rumänen und Bulgaren, erst mal.“³⁰¹

Warum als ‚Roma‘ gelabelte Personen bei der Wohnungsvermittlung durch das Wohnungsamt strukturell schlechtere Chancen haben, führt die Sozialarbeiterin unter anderem auf einen verfestigten kommunalen Problematisierungsdiskurs – insbesondere im Zusammenhang mit den sogenannten ‚Schrottimmobilien‘ – zurück:

„Durch die vielen Negativschlagzeilen, die damals aber gemacht worden sind, durch die [Straßenname 1] auch, sagen viele eben: ‚Nein, wir nehmen keine Leute aus Rumänien und Bulgarien.‘ Also durch die mediale Berichterstattung haben sie eben einen so negativen Ruf, dass die Vermieter teilweise sagen: ‚Nein, möchten wir nicht.‘“³⁰²

Im Protokoll einer Sitzung des Sozialausschusses von Anfang 2014 wird die von uns interviewte Leiterin der koordinierenden Stelle für die Beratung von ‚osteuropäischen‘ Unionsbürger_innen mit der Aussage zitiert, dass die Stadt neben den Gemeinschaftsunterkünften, die explizit für diesen ‚Personenkreis‘ gedacht seien, auch über Wohnungen verfüge, die für die Unterbringung von obdachlosen Familien genutzt werden könnten.³⁰³ Als ‚Roma‘ gelabelte Unionsbürger_innen werden aber, wie uns wiederholt berichtet wurde, nicht in diesen Wohnraum vermittelt. Innerhalb des zuständigen Wohnungsamts wirken an der Schnittstelle Unterbringung–Wohnen Selektionsentscheidungen, die dazu führen, dass diesem ethnisierten Personenkreis kein regulärer

²⁹⁹ Interview B143, Z. 498-503.

³⁰⁰ Ebd., Z. 503-507.

³⁰¹ Interview B132, Z. 339-345.

³⁰² Ebd., Z. 307-310.

³⁰³ [Name der untersuchten Stadt], Protokoll, Sitzung Sozialausschuss, 20.1.2014, S. 5.

Wohnraum zugewiesen wird. Auf die entsprechende Vermittlungspraxis angesprochen, bestätigen die Ausführungen des von uns interviewten Wohnungsamtsleiters nicht nur die Situationsbeschreibung der Sozialarbeiterin, sondern sie verweisen darüber hinaus auf einen in der Behörde ausgeprägten Mechanismus, den wir als (aktives) institutionelles Unterlassungshandeln bezeichnen. Tatsächlich komme es, so führt der Wohnungsamtsleiter freimütig aus, sehr selten zu behördlichen Versuchen der Wohnungsvermittlung:

„[V]iele der Menschen, die bei uns wohnen, ähm, auch über ‘nen längeren Zeitraum, hier irgendwie, wohnen / Also bei den Rumänen/ Es ist tatsächlich so, dass wir relativ wenig vermittelt haben und die meisten sicherlich in diesen Unterkünften wohnen und im Moment auch keine Perspektive haben da rauszukommen.“³⁰⁴

Die fehlende „Perspektive“ aus den Unterkünften rauszukommen begründet er einerseits mit Marktmechanismen des städtischen Mietmarktes und dem Hinweis darauf, dass sich die Vermieter_innen aussuchen könnten, „wen sie gerne als Mieter haben wollen“³⁰⁵, sowie andererseits mit der Behauptung mangelnder Eigeninitiative. Weil die wahlweise als ‚Rumänen‘ oder ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen keinen Anspruch an ihren Wohnraum stellen würden, fänden sie sich selbst mit den menschenunwürdigsten Wohnverhältnissen ab. Um die behördliche Unterlassungshandlung an der Schnittstelle Unterbringung–Wohnen, das heißt bei der Vermittlung in regulären Wohnraum, zu begründen, greift er zudem auf mit antiziganistischen Wissensbeständen verarbeitete Erfahrungen zurück, die in der pauschalisierenden Behauptung einer Anpassungs- und Integrationsunfähigkeit von ‚Roma‘ münden:

„Und da haben wir auch schon, ähm, mehrere rumänische Familien, ähm, vermittelt, die bei uns gewohnt haben. Also, das machen wir auch ja auch. Obdachlose sollen wir wieder raus aus den Unterkünften. Deshalb müssen wir in dieser Wohnungsvermittlung. Dafür muss man gucken, ob man die irgendwie wieder bei ‘nem Vermieter in einer Wohnung platzieren kann. Und da haben auch ganz viele Vermieter sehr schlechte Erfahrungen mit gemacht. Schlechte Erfahrung, [...] weil sie Stress in dem Haus hatten. Mit den anderen Nachbarn, mit der Hausgemeinschaft, ne. Lärmbelästigung, Ruhestörung, Schmutz, Vandalismus. Was soll ich noch sagen? Hm, wir hier selber haben dieselbe Erfahrung gemacht.“³⁰⁶

„Wir haben auch schon, ähm, Roma untergebracht. In Wohnungen, wir haben ja auch Wohnungen, wo wir Menschen unterbringen. Ähm. Die kriegen ja keinen Mietvertrag, sondern von uns auch so eine Zuweisung, und so. Und auch da mussten wir leider die Erfahrung machen, dass [...] wir Stress kriegen mit dem Vermieter, mit dem Umfeld, mit den Nachbarn und in der Regel die Wohnung in kürzester Zeit so renovierungsbedürftig ist, dass es ein riesengroßer Aufwand für uns wird.“³⁰⁷

Als Effekt dieses institutionellen Unterlassungshandelns in der kommunalen Wohnungsvermittlung und in Verbindung mit der berichteten Diskriminierung am Wohnungsmarkt versperren nahezu unüberwindbare Hürden den Weg raus aus den segregierten Obdachlosenunterkünften. In den Tätigkeitsberichten der koordinierenden Beratungsstelle für ‚osteuropäische‘ EU-Binnenmigrant_innen wurde frühzeitig auf die prekäre Wohnsituation des ‚Personenkreises‘

³⁰⁴ Interview B106, Z. 854-857.

³⁰⁵ Ebd., Z. 480-481.

³⁰⁶ Ebd., Z. 531-540.

³⁰⁷ Ebd., Z. 540-546.

verwiesen.³⁰⁸ Trotzdem wurden der Stadtpolitik ausgehend von dieser Problemanalyse keine konkreten Maßnahmen empfohlen.³⁰⁹

Die beiden Sozialarbeiter_innen eines kirchlichen Sozialträgers, der als Kooperationspartner in ein städtisches EHAP-Projekt eingebunden ist, verweisen auf die Herausforderungen, die der angespannte und überteuerte Wohnungsmarkt bereithalte. Es sei „ein riesiges Problem“, berichtet eine_r der interviewten Sozialarbeiter_innen, dass das städtische Wohnungsamt, „das eigentlich dafür zuständig wäre“, bei der kommunalen Wohnungsvermittlung „zurzeit auch so überfordert ist, dass die die Frist für die Bearbeitung von Einzelfällen hochgesetzt haben.“³¹⁰ Die beschriebene Situation schlägt sich offenbar auch in der Vermittlungspraxis des kirchlichen Sozialträgers nieder. Die andere Sozialarbeiterin berichtet uns, dass der kirchliche Sozialträger für obdachlose Unionsbürger_innen die Vermittlungspraxis zugunsten einer aktivierenden Sozialarbeit aufgegeben habe:

„[...] das Einzige, was wir machen können, ist einfach den Leuten unterschiedliche Möglichkeiten, ähm, bieten, wo sie Wohnungen suchen können. Aber mehr als das sind wir nicht in der Lage als [konfessioneller Sozialverband] zu tragen.“³¹¹

Dass die Vermittlungsversuche von als ‚Roma‘ gelabelten obdachlosen Unionsbürger_innen in regulären Wohnraum offenbar weitgehend eingestellt wurden, berichtet uns auch eine Mitarbeiterin des städtischen Sozialdienstes:

„Aber das Ziel, dass Romafamilien eine eigenständige Wohnung finden können innerhalb der [Name der untersuchten Stadt], wir hatten ja oftmals Wohnungen gefunden zu überhöhten Preisen, das wird gar nicht mehr verfolgt.“³¹²

Das Unterlassungshandeln des Wohnungsamts bei der Wohnungsvermittlung verstetigt die bereits etablierte segregierten Unterkünfte. Unterlassungshandlungen konnten wir aber nicht nur hier, sondern auch hinsichtlich der adäquaten Bereitstellung sozialarbeiterischer Dienstleistungen in den Unterkünften und für deren Bewohner_innen diagnostizieren. Durch die peripheren Randlagen dieser Unterkünfte, so berichtet uns die städtische Sozialarbeiterin weitergehend, werden die betroffenen Familien „abgeschnitten von der Teilhabe in ihrem Stadtteil.“³¹³ Aufgrund von Personalmangel sowohl beim städtischen Sozialdienst als auch bei den freien Sozialträgern könne dort ein sozialarbeiterisches Angebot nicht in ausreichendem Maße gewährleistet werden. Diese führe beispielsweise dazu, dass sich die Zeitspanne bei der Bereitstellung von sozialarbeiterischen Dienstleistungen für diese Newcomer vervielfacht habe:

„Und da, nach internen Vorschriften, so, dass die Familienhelferinnen in dem Kontrollauftrag innerhalb von zwei Wochen beginnen sollen. Wir hatten aber fast acht Wochen Wartezeit bis sich Familienhelferinnen gefunden hatten, die eine Familie übernehmen.“³¹⁴

Die Ausführungen der von uns interviewten städtischen Sozialarbeiterin verweisen auf ein Unterlassungshandeln, das mit wiederkehrenden Verdrängungspraktiken des Wohnungsamts in Verbindung zu stehen scheinen. Sie berichtet entsprechend:

³⁰⁸ [Name der untersuchten Stadt], Koordinierungsstelle Südosteuropa, Sachstandsbericht 2015, S. 4.

³⁰⁹ [Name der untersuchten Stadt], Koordinierungsstelle Südosteuropa, EHAP-Sachstandsbericht 2018; [Name der untersuchten Stadt], Koordinierungsstelle Südosteuropa, EHAP-Sachstandsbericht 2019.

³¹⁰ Interview B141a, Z. 567-569.

³¹¹ Interview B141b, Z. 562-565.

³¹² Interview B129, Z. 371-373.

³¹³ Ebd., Z. 461-462.

³¹⁴ Ebd., Z. 199-202.

„Und die Gruppe der Roma [...] wird durch die Wohnungsämter beständig zum Wandern durch die [Name der untersuchten Stadt] veranlasst, weil die durchschnittliche Verweildauer in einem Obdach ein halbes bis ein Jahr. Das bedeutet bei Schulkindern – und diese Familien haben Kinder –, bedeutet es einen beständigen Schulwechsel. Und das heißt, kein Integrieren in den Stadtteil, keine Freundschaften mit einheimischen Kindern, keine Bezugspersonen, vertrauten Lehrerinnen und keine Teilhabe an Sportvereinen oder sozialräumlichen Institutionen wie Spielangebote, die durchaus von der [Name der untersuchten Stadt] in Spielparks angeboten werden.“³¹⁵

Im Effekt führe diese von der Sozialarbeiterin – offenbar in einer Anspielung auf antiziganistische Wissensbestände – als „Wanderzirkus“³¹⁶ bezeichnete Praxis der stets wiederkehrenden Verdrängung auch dazu, dass sozialarbeiterische Unterstützung, Begleitung und Beratung nicht bei den betroffenen Personen ankomme:

„Also, es ist, ähm / Es wird nicht wie jeder andere Fall sozusagen einfach abgearbeitet. So und, also ich erlebe persönlich, dass, ähm, versucht wird, diesen Familien auszuweichen oder es ein bisschen hinauszuzögern. Vielleicht müssen sie wieder umziehen. Das Wohnungsamt weist sie wieder neu zu. Dann hätte diese Dienststelle diese Familie auf gut Deutsch gesagt los, was im Interesse der Kinder falsch ist, denn die Hilfen sollen erbracht werden [...].“³¹⁷

Dieses ausweichende Spiel auf Zeit, so kritisiert sie, artikuliere sich zudem darin, „dass die Kolleginnen froh sind, wenn sie diese Familien nicht, ähm, bearbeiten müssen.“³¹⁸

Von den Schwierigkeiten sozialarbeiterischer Praxis in den Unterkünften, berichtet uns auch ein ehemaliger Unterkunftsleiter, der mittlerweile in der Bildungsberatung für neuzugewanderte Unionsbürger_innen für einen anerkannten Sozialträger tätig ist. Er beschreibt das Unterbringungswesen für als ‚Roma‘ gelabelte Unionsbürger_innen als ein „knallhartes Geschäft“³¹⁹ und verweist auf eine Verweigerungshaltung von einzelnen Betreiberfirmen, den sozialarbeiterischen Zugang zu den Bewohner_innen der Unterkünfte zu ermöglichen:

„Und wir sind praktisch darauf angewiesen, in die Einrichtung zu gehen und die Leute dort ja im Zweifelsfall wenigstens, um sie dort abzuholen [...].“³²⁰

Eine andere Sozialarbeiterin desselben Sozialträgers bemängelt ebenfalls die Angebotsstrukturen in den segregierten Unterkünften. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich die Kindergartenplatzsuche für Kinder von als ‚Roma‘ gelabelten obdachlosen Unionsbürger_innen als äußerst schwierig gestaltet und vielfach keine freien Plätze zur Verfügung stünden, kritisiert sie fehlende pädagogische und frühkindliche Bildungsangebote in den Unterkünften:

„Man könnte in den Unterkünften so gesehen viel mehr Angebote für Kinder schaffen. Das heißt, egal ob es Sprache ist oder auch, ähm, ja, Bildung an sich, frühkindliche Bildung, äh, Bildung. [...] Wenn ich aber kaum Kindergartenplätze beziehungsweise keine Kindergartenplätze für die Kinder habe, müsste ich ein Angebot eigentlich in der Unterkunft schaffen.“³²¹

³¹⁵ Ebd., Z. 252-259.

³¹⁶ Ebd., Z. 307.

³¹⁷ Ebd., Z. 183-188.

³¹⁸ Ebd., Z. 176-177.

³¹⁹ Interview B113b, Z. 370.

³²⁰ Ebd., Z. 372-374.

³²¹ Interview B132, Z. 788-794.

Dass wider besseren Wissens der zu geringe Personalschlüssel und die „Betreuungsquote durch Sozialarbeiter“³²² durch die Stadtverwaltung nicht angepasst werde, berichtet uns auch ein Stadtbezirksmanager. Seitdem die Stadtverwaltung die segregierten Unterkünfte in peripherer Randlage und ohne unmittelbare Anwohner_innenschaft etabliert habe, so berichtet uns die gemeinsam mit ihm interviewte Bezirksbürgermeisterin, sei die Thematik „so in den Hintergrund geraten.“³²³ Es sei ruhiger geworden, betont hieran anknüpfend auch der Stadtbezirksmanager, und entsprechend bestehe kein akuter Handlungsdruck mehr und die verwaltungsinternen Diskussionen seien zum Erliegen gekommen:

„Das ist auch bei uns kein, kein Diskussionsfaktor, seit langem nicht mehr. Also auch in den Gesprächen und so was. Das läuft in dem Sinne da, wo es jetzt, äh, läuft, so weiter und neue Konzepte beziehungsweise Diskussionen gibt es da nicht.“³²⁴

Wie bereits deutlich geworden sein sollte, können die beschriebenen Mechanismen des institutionellen Antiziganismus nicht isoliert voneinander begriffen werden, da sie in ihren Wirkungen stets aufeinander verweisen. Entsprechend ist der Mechanismus des Unterlassungshandelns sowohl mit dem Abwehrmechanismus als auch mit dem Verdrängungsmechanismus verknüpft. So führt das Zusammenspiel des dargestellten Unterlassungshandelns mit der behördlichen Verdrängungspraxis dazu, dass sich die regulären Wege aus den sozialräumlich segregierten Unterkünften in die etablierte Stadtgesellschaft hinein weitgehend verschließen. Darüber hinaus verknüpft sich hiermit offenbar aber auch die Hoffnung, dass ein entsprechendes Institutionenhandeln – im Sinne der kommunalen ‚Unbequemlichkeitskultur‘ – dazu führt, dass diese ungewünschten Migrant_innen die Stadt oder den Bezirk aus eigenen Stücken verlassen – und somit erneut verdrängt werden können. Die Bezirksbürgermeisterin und der Stadtbezirksmanager vergewissern sich im Interview gegenseitig dieser Ultima Ratio:

„B137a: Ja, aber gut, da ging es vor allem um diese, äh, wie [B137b] schon sagte, um die, um die [Unterkunft 4], als das so, äh, akut war. Was machen wir? Da haben wir immer wieder Ärger und das Gebäude ist so / Also da /

B137b: Der Stadtbezirk, die Politik war froh, als, äh, die dann den Stadtbezirk verlassen haben, kann man so sagen eigentlich //

B137a: Ja.

B137b: // mehr oder weniger durch alle Parteien wirklich.“³²⁵

Auch der von uns interviewte Leiter des zuständigen Fachbereichs für die Unterbringung bestätigt diese Handlungsrationalität, indem er betont, dass Integration der sozialräumlich verdrängten Unterkunftsbewohner_innen keineswegs handlungsleitendes Interesse des Wohnungsamts sei:

„Aber unser Job, eigentlich im Baudezernat, beim Thema ordnungsbehördliche Unterbringung: Wir bringen die Menschen ja gesetzlich unter [...]. Das ist unser Auftrag. Unser Auftrag ist ja nicht die Integration von Obdachlosen, Flüchtlingen, oder was weiß ich, in Deutschland, in der Stadtgesellschaft.“³²⁶

Als eigentlichen „Job“ beschreibt der Wohnungsamtsleiter im Interview also die ordnungsbehördliche Unterbringung. Doch auch in diesem Bereich wirkt ein aktives Unterlassungshandeln, das sich sowohl in einer bewussten Verknappung von Kapazitätsressourcen als auch im Niedrighalten von

³²² Interview B137b, Z. 176.

³²³ Interview B137a, Z. 362-363.

³²⁴ Interview B137b, Z. 365-367.

³²⁵ Interview B137a und B137b, Z. 372-381.

³²⁶ Interview B106, Z. 1103-1109.

Unterkunftsstandards artikuliert. So ist der Baudezernent in einer Pressemitteilung auf der Website der Stadt – unmittelbar nach Veröffentlichung des kommunalen Handlungskatalogs – mit einer öffentlichkeitswirksamen Aussage zitiert,³²⁷ dass zur Vermeidung ungewollter Migrationsanreize nicht nur die Unterbringungskapazitäten in den städtischen Obdachlosenunterkünften begrenzt werden müssen, sondern darüber hinaus auch die Unterbringungsstandards unbequem gestaltet werden sollen und die Unterbringung bei rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen auch desintegrierend in Gewerbegebieten stattfinden könne. Dass sich diese Melange aus Abwehr, Verdrängung und Unterlassungshandeln tatsächlich gegen als ‚Roma‘ gelabelte Personen richten sollte, geht unzweideutig auch aus den Ausführungen des ebenfalls in dieser Pressemitteilung zitierten Oberbürgermeisters hervor, der dezidiert die Migration der ‚ethnischen Gruppe der Roma‘ problematisierte.³²⁸

Jenseits von erheblichen baulichen Mängeln (auf die unmittelbar im Anschluss eingegangen wird) artikuliert sich dieses aktive behördliche Unterlassungshandeln auch in der fehlenden Bereitstellung grundlegender Infrastruktur in den entsprechenden Unterkünften. Dies drückt sich unter anderem in einer Verweigerungshaltung aus, die Selbstverständlichkeiten betrifft. Ein Beispiel: In einer Fachausschusssitzung des Stadtrats von Anfang 2018 wurden anlässlich der sich verzögernden Fertigstellung einer neuen Containeranlage für als ‚Roma‘ gelabelte obdachlose Unionsbürger_innen unter anderem Unterbringungsstandards behandelt. Zwei Stadträte führten dort aus, dass die entsprechenden Obdachlosenunterkünfte, wie andere städtische Unterkünfte auch, mit Internet und WLAN versorgt werden sollten. Sie begründeten dies nicht nur mit dem Verweis auf einheitliche Unterbringungsstandards, sondern darüber hinaus auch damit, dass den betroffenen Personen auf diese Weise ein notwendiges Mittel an die Hand gegeben werde um aus der Obdachlosigkeit herauszufinden. Der zuständige Baudezernent entgegnete mit dem Argument, dass die Unterbringung in Obdachlosenunterkünften eine temporäre Maßnahme darstelle und eine entsprechende Infrastruktur von der Stadtverwaltung daher nicht vorgehalten werde.³²⁹ Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des desintegrierenden kommunalen Problematisierungsdiskurses und den sich hieran anschließenden institutionellen Abwehr- und Verdrängungsmechanismen scheint die These mehr als begründet, dass sich in dieser Unterlassungspraxis eine desintegrierende Handlungsrationaltät ausdrückt. In der lokalen Presseberichterstattung, die von dieser Debatte im Bauausschuss berichtete, wird der Baudezernent – diese These stützend – zudem mit der Begründung zitiert, dass die Bedingungen in den Obdachlosenunterkünften keine ‚arbeitslosen Osteuropäer‘ anlocken sollten.³³⁰

Dieses städtische Unterlassungshandeln führt im Effekt zu menschenunwürdigen Wohnverhältnissen in den nach ethnisierenden Kriterien belegten Unterkünften. So reaktivierte der zuständige Fachbereich der Stadtverwaltung beispielsweise eine in die Jahre gekommene Containeranlage in unmittelbarer Nachbarschaft zu einer Autobahn – und nur wenige hundert Meter vom historischen Gelände des kommunalen NS-Zwangslagers für Sinti_ze und Rom_nja entfernt. Die Containeranlage, die 25 Jahre als Obdachlosenunterkunft genutzt wurde, war 2009 aufgrund erheblicher Mängel geschlossen worden und sollte abgerissen werden. Dennoch wurde die Containeranlage zwei Jahre später aufgrund von Kapazitätsengpässen übergangsweise als Geflüchtetenunterkunft wieder in Betrieb genommen und Anfang 2013 erneut geschlossen.³³¹ Wiewohl der Abriss der baufälligen Containeranlage auf Betreiben der Bezirkspolitik auch durch das zuständige Baudezernat bereits beabsichtigt war,³³² wurde sie wenige Monate nach der erneuten Schließung abermals in Betrieb genommen: diesmal als Obdachlosenunterkunft für als ‚Roma‘ gelabelte Unionsbürger_innen.

³²⁷ [Name der untersuchten Stadt], Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (2013), Pressemitteilung zum kommunalen Handlungskatalog.

³²⁸ Ebd.

³²⁹ [Name der untersuchten Stadt], Protokoll, Sitzung Bauausschuss, 16.1.2019, S. 7.

³³⁰ Lokalzeitung 2, 17.1.2019, S. 16.

³³¹ Dies geht aus einer vertraulichen Drucksache der Stadtverwaltung hervor, die uns zugespielt wurde.

³³² [Name der untersuchten Stadt], Stadtbezirksrat [Bezirk 1], Protokoll, Sitzung, 17.4.2013.

Aus dem Protokoll einer damaligen Sitzung des Stadtbezirksrats geht hervor, dass auch den zuständigen Verwaltungsmitarbeiter_innen die katastrophalen Bedingungen in der Containerunterkunft bewusst waren. Der damals zuständige Bereichsleiter berichtete, dass die Unterkunft derzeit ohne Betreiberfirma unterhalten werde und dort keinerlei sozialarbeiterische Betreuung stattfinde. Der damalige Stellvertreter des Baudezernenten wird mit den Worten protokolliert, dass die Zuweisung der ‚Südosteuropäer‘ in die marode Containeranlage die spontane Reaktion auf eine akute Notlage sei und die Verwaltung dem bezirkspolitischen Beschluss, die Anlage abzureißen, ehestmöglich, sobald kein Bedarf mehr bestehe, nachkommen werde. In Gegenwart der zuständigen Beamt_innen aus dem Baudezernat verabschiedete der Bezirksrat durch absoluten Mehrheitsbeschluss, dass die Containerunterkunft keineswegs Mindeststandards an menschenwürdiger Unterbringung erfülle.³³³ Sowohl aus unzähligen städtischen Drucksachen wie auch aus den von uns geführten Interviews geht eindeutig hervor, dass den zuständigen kommunalen Akteur_innen aus Stadtverwaltung und Stadtpolitik die menschenunwürdigen Bedingungen nicht nur in dieser segregierenden Containeranlage bereits von Anfang bekannt waren. Dennoch dauerte es fünf Jahre bis diese – ursprünglich als zeitlich befristete Zwischenlösung propagierte – segregierte Unterkunft für als ‚Roma‘ gelabelte Unionsbürger_innen geschlossen wurde.

Zeitgleich zur Reaktivierung dieser baufälligen Containeranlage wurde auch eine weitere bestehende Containeranlage in desintegrierender Lage erweitert und mit obdachlosen ‚Roma‘ belegt, die bis heute in Betrieb ist. Anfang 2014 wurde wenige Meter entfernt zudem ein leerstehendes und baufälliges Gebäude in eine Obdachlosenunterkunft für obdachlose ‚Roma‘ umgewidmet. Wiewohl bereits damals vereinzelte Ratsabgeordnete forderten, dass die Unterbringung in einem baufälligen Schulgebäude keine Dauerlösung darstellen dürfe,³³⁴ wurden auch hier fünf Jahre lang obdachlos gewordene und als ‚Roma‘ gelabelte Familien ordnungsbehördlich untergebracht. Eine neue Qualität erhält das behördliche Unterlassungshandeln insbesondere vor dem Hintergrund, dass die zuständige Stadtverwaltung auf Basis von toxikologischen Messungen bereits frühzeitig darüber im Bilde war, dass dort eine erhöhte und die Gesundheit der Bewohner_innen gefährdende Schadstoffbelastung vorliegt – und sich dennoch nicht dazu veranlasst sah, entsprechende Maßnahmen einzuleiten oder die stadtpolitische Öffentlichkeit darüber überhaupt in Kenntnis zu setzen.³³⁵

Abschließend bleibt an dieser Stelle festzuhalten: Die Mechanismen institutioneller Unterlassungshandlungen sind schwer empirisch zu rekonstruieren und können vielfach lediglich über indirekte Rückschlüsse auf Basis nachträglicher Begründungen der interviewten Akteur_innen, aus Spuren in städtischen Drucksachen und der einschlägigen lokalen Presseberichterstattung ermittelt werden. Entscheidend ist wie strukturell unterlassene Handlungen rationalisiert werden. Deutlich wird: Die Unterlassungshandlungen sind keineswegs passive Angelegenheiten, sondern ihnen liegen aktive und desintegrierende Selektionsentscheidungen zugrunde.

4.1.5 Eindämmung: Regierung segregierter Räume

Die bisher empirisch rekonstruierten Mechanismen des institutionellen Antiziganismus im Bereich des städtischen Unterbringungssystems bestehen in einer Vielzahl an differenzierenden Machtpraktiken unterschiedlicher kommunaler Akteur_innen. Zusammengenommen stellen sie ein neues kommunales Grenzregime unter veränderten politisch-rechtlichen Konstellationen der erweiterten Europäischen Union dar. Während der Mechanismus der Abwehr als institutionelle Machtpraxis begriffen werden kann, die auf Verweigerung von Stadtbürgerschaft (*urban citizenship*) und damit einhergehender Rechte abzielt, dient der Mechanismus der Verdrängung dazu, die ungewünschten Newcomer in desintegrierend-segregierende städtische Randlagen abzudrängen. Das institutionelle

³³³ [Name der untersuchten Stadt], Stadtbezirksrat [Bezirk 1], Protokoll, Sitzung, 18.12.2013.

³³⁴ Lokalzeitung 1, 10.2.2014, S. 9.

³³⁵ Lokalzeitung 1, 6.8.2020, S. 17.

Unterlassungshandeln führt direkt oder indirekt dazu, dass die Effekte des Verdrängungsmechanismus (d.h. die segregierten Räume) aufrechterhalten werden und weiterwirken können – im Effekt verschließen sich viele der zur Verfügung gestellten Wege raus aus den segregierten Unterkünften *in* die etablierte Stadtgesellschaft. Verdrängung etabliert und Unterlassung erhält die segregierten Räume – der hieran anschließende Mechanismus der Eindämmung bewirkt nicht einfach nur die Aufrechterhaltung dieser Räume, sondern er ermöglicht, dass sie regierbar gemacht und regierbar bleiben. Die empirische Rekonstruktion der Mikrophysik institutioneller Eindämmungspraktiken ist Gegenstand der folgenden Ausführungen.

Es ist insbesondere vor dem Hintergrund neoliberaler Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitserwägungen üblich, dass die Kommunen ihre Gemeinschaftsunterkünfte für wohnungs- und obdachlose Personen – ebenso wie im Bereich der Geflüchtetenunterbringung – nicht in Eigenregie betreiben, sondern private Unternehmen mit der Unterhaltung des Gebäudes und der täglichen Betreuungsarbeit beauftragen. Die Kommune selbst tritt als Auftraggeberin in Erscheinung, die die Einhaltung von Qualitätsstandards in den Einrichtungen kontrolliert und – auf Basis der Bewertung von sachlicher und örtlicher Zuständigkeit – obdachlose Personen in Gemeinschaftsunterkünfte (oder Wohnungen) zuweist. Im Interview mit uns beschreibt der Leiter des zuständigen Wohnungsamts das Aufgabenfeld von Betreiberfirmen der Obdachlosenunterkünfte:

„Ja, der Betreiber hat ja mehrere Aufgaben, irgendwie. Das eine ist, ähm, mal ganz grob gesagt der Betrieb der Unterkunft. Der muss sich ja um tausend Sachen kümmern. Zum Betrieb gehört halt, dass bestimmte Flächen gereinigt werden müssen, dass, keine Ahnung, Wasser und Strom bezahlt wird, dass da eine Straßenreinigung ist. Dass das alles funktioniert, dass diese Unterkunft irgendwie geleitet wird, dass man weiß, wer da wohnt, dass man den baulichen Zustand im Blick hat. Ähm, dazu gehört auch, dass da ein Wachdienst ist in einigen Unterkünften. Dass da Ansprechpartner 24 Stunden am Tag sind, das gehört alles so zum Betrieb.“³³⁶

Das Aufgabenfeld der Betreiberfirmen besteht folglich aus der Instandhaltung der baulichen Infrastruktur der Unterkunft und der Bereitstellung von elementaren Dienstleistungen wie Strom, Wasser oder Heizung. Von Bedeutung ist ferner nicht nur eine gute Regierung – „dass das alles funktioniert, dass diese Unterkunft irgendwie geleitet wird“ –, sondern insbesondere auch die Kontrolle der Bewohner_innen – „dass man weiß, wer da wohnt“. In diesem Zusammenhang verweist der Fachbereichsleiter auf den „Wachdienst“ als einen zentralen Akteur im Bereich der ordnungsbehördlichen Unterbringung. Dieser Akteurstyp ist uns im Zuge unserer Forschung immer wieder begegnet und er ist, gemeinsam mit dem sozialarbeiterischen Betreiberpersonal, ein wichtiger Akteur der Eindämmungspraxis, indem er Buch über die Bewohner_innen führt.

Die Leiterin einer segregierten Unterkunft für ‚Roma‘ berichtet uns nicht nur von der erheblichen Bedeutung des Sicherheitsdienstes für die Aufrechterhaltung der Ordnung, sondern begründet die Notwendigkeit eindämmender Disziplinierung auch mit antiziganistischen Wissensbeständen über die mangelhafte Sozialdisziplinierung und kulturelle Fremdheit³³⁷ der ‚Roma‘. Als sie uns ihren Aufgabenbereich schildert, verweist sie zugleich auf eine der zentralen Regierungstechniken zur Aufrechterhaltung der Ordnung: das Wachbuch.

„Dann ist es meine Aufgabe, darauf zu achten, dass die Security, äh, ihren Dienstplan sozusagen einhält. Auch bezüglich Fremdübernachtungen, äh, ich muss gucken, was im Wachbuch steht. Äh, gebe selber, wenn ich einen Verdacht habe, gebe ich das an die Security weiter.“³³⁸

³³⁶ Interview B106, Z. 1006-1013.

³³⁷ Sie betont, die „haben auch kein Zeitgefühl, die leben anders.“ Interview B150a, Z. 125-126.

³³⁸ Ebd., Z. 24-27.

Der Geschäftsführer einer Betreiberfirma, die im Auftrag der Stadt segregierte Unterkünfte für ‚Roma‘ betreibt, berichtet uns von der Notwendigkeit eines strengen Regiments, das er ebenfalls mit kulturalisierenden Zuschreibungen im Sinne der Kulturkreistheorie begründet:

„Ähm, was auch in der täglichen Arbeit offen, offen dann, ähm, dann auch, ähm, auch zum Tragen kommt. Was sich auch daran sehr stark fest / festmachen lässt, dass es dann doch gerade in der Sommerzeit, ähm, mhm, einen sehr starken Tourismus dann doch zurück nach Bulgarien, Rumänien gibt. Dass dort dann eben doch sechs, acht Wochen in der Heimat, ähm, bei Familie, Freunden, Bekannten, dort Urlaubszeit dann auch in dem Sinne verbracht wird an der Stelle. Das ist sicherlich etwas, ähm, was das ist. Ähm, und na klar gibt es, ähm, wie in jedem unterschiedlichen Kulturkreis, gibt es unterschiedliche Bräuche, unterschiedliche Sitten, ähm, unterschiedliche Themen, ähm, zu Hygiene, Kultur, ähm, Essgewohnheiten, äh, die sicherlich, ähm, sicherlich anders sind, als wir es vielleicht hier in Deutschland, Deutschland kennen. Ähm, und wo dann sicherlich, ähm, auch in einer breiten Öffentlichkeit gerade in Einrichtungen, wo man es mit direkten Anwohnern zu tun hat, sicherlich es dort auch Themen, Konflikte, ähm, kommen, wo wir versuchen, ähm, das in einem guten Miteinander, in einem guten Austausch, durch Gesprächsangebote auch mit Anwohnern, mit Nachbarschaft dann versuchen, zu moderieren. Ähm, was aber sicherlich auch aufgrund der Vorurteile, teilweise auch sicherlich berechtigten Vorurteilen, ähm, mit gewissen, ähm, (.), ja, Menschen dann auch hier in Deutschland, ähm, nur schwer, schwer handlebar ist.“³³⁹

Die Verantwortung für das eigene Handeln von sich weisend, betont er, dass die Betreiberfirmen keinerlei Einfluss auf die Belegungspolitik hätten:

„Grundsätzlich ist es aber so, das muss auch (unv. #00:25:27#) wir als Betreiber von Einrichtungen haben keinerlei Einfluss darauf, wer in der Einrichtung untergebracht wird. Das Belegungsrecht liegt, ähm, eindeutig und ausnahmslos bei unseren Auftraggebern, spricht: da werden Zuweisungen gemacht.“³⁴⁰

Ihre Aufgabe als Betreiberfirma sei es lediglich, dafür Sorge zu tragen, dass die Unterkünfte, trotz der ‚schwierigen‘ Klientel, ordentlich geführt werden:

„Wir sind dann dafür verantwortlich, die zugewiesenen Menschen, äh, ordentlich, ähm, adäquat in den Einrichtungen, die wir betreiben, unterzubringen.“³⁴¹

Dass die Betreiberfirmen auf Basis von Vorgaben des zuständigen Fachbereichs der Stadtverwaltung an eine Handlungsrationaltät gebunden sind, die im Wesentlichen auf einer versicherheitlichen Logik beruht und lediglich die Aufrechterhaltung von Ordnung und Sicherheit bezweckt, kritisiert im Interview mit uns auch eine leitende Angestellte eines großen Sozialverbandes:

„Wobei, ich erlebe es tatsächlich im Baudezernat auch so, dass Themen dort absolut pragmatisch angegangen werden. Und alles, was integrative und sozialarbeiterische Aspekte anbelangt, wird einfach überhaupt völlig ignoriert.“³⁴²

Ihre Ausführungen verweisen auf eine hochgradig formalisierte und bürokratisierte Handlungsrationaltät im Bereich der ordnungsbehördlichen Unterbringung von obdachlosen Unionsbürger_innen – und sie begründet die Tatsache, dass „sozialarbeiterische Aspekte“ offenbar keine Rolle spielen auch mit der institutionellen Zuständigkeit innerhalb der Stadtverwaltung:

³³⁹ Interview B150b, Z. 262-278.

³⁴⁰ Ebd., Z. 278-282.

³⁴¹ Ebd., Z. 282-283.

³⁴² Interview B136, Z. 349-352.

„Also ich glaube, es gibt da in der Stadtverwaltung ganz viele Konflikte zwischen Baudezernat und Sozialdezernat. Und diese Trennung, bezogen auf das Thema Unterbringung, finde ich katastrophal.“³⁴³

Aufgrund der kritisierten Handlungsrationalität und den behördlichen Vorgaben bei der Ausschreibung für den Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften für obdachlose Personen, habe sich ihr Sozialverband dazu entschlossen, hier nicht mehr tätig zu werden:

„[...] und ich persönlich, auch aber in Übereinstimmung mit meinem Geschäftsführer, haben gesagt: Wie Unterkünfte hier in [Name der untersuchten Stadt] ausgeschrieben werden, der Betrieb von Unterkünften, ist das nicht die Art, wie wir uns den Betrieb solcher Unterkünfte vorstellen.“³⁴⁴

„Also von daher sind wir hier sowieso raus gewesen. Das habe ich auch mit dem Baudezernat hinlänglich immer wieder diskutiert. (..) Es wird viel Geld für Sicherheitsdienste ausgegeben.“³⁴⁵

Unmissverständlich begründet sie diese Verweigerungshaltung ihres Sozialverbandes, Unterkünfte in der von uns untersuchten Großstadt zu betreiben, mit der Kritik an einer auf Sicherheit, Ordnung und Überwachung beruhenden Eindämmungspolitik:

„Wir schotten die eine Welt ab von der anderen. Also Sicherheitsvorkehrungen, [wie] hier in der [Unterkunft 1] zum Beispiel, wären unvorstellbar. (4) Wir hatten das. In [Nachbarstadt 1] ist das auch so gewesen, dass wir mit der [Nachbarstadt 1] wirklich lange dran gearbeitet haben, dass es hieß, es müssen Zugangskontrollen gemacht werden: Wer verlässt das Gelände? Wer kommt rauf das Gelände? Das tun wir nicht!“³⁴⁶

„Und das Geld, was da in Sicherheitsdienste investiert wird, da würde ich mich sehr freuen, wenn das anders investiert würde. Aber da können sie sich in der [Name der untersuchten Stadt] den Mund fusselig reden.“³⁴⁷

Verantwortlich für diese Eindämmungspraxis, die auch in alltäglichen Behinderungen sozialarbeiterischer Praxis resultiert,³⁴⁸ ist die Stadtverwaltung in Form des Baudezernats. Von hier werden die Richtlinien vorgegeben, die für die Betreiberfirmen ein kodifiziertes Reglement zur ‚guten Regierung‘ der Gemeinschaftsunterkünfte darstellen. Die Betreiberfirmen wiederum, so betont die leitende Angestellte des Sozialverbandes, seien letztlich auch „nichts Anderes als wirtschaftlich arbeitende Unternehmen.“ Deshalb sind sie „ihrem Auftraggeber verpflichtet und der Auftraggeber ist das Baudezernat.“ Wenn die Stadtverwaltung „bestimmte Auflagen“ mache, „dann müssen die sich daran halten“ und entsprechend betont sie wo das eigentlich Problem liege: „Also verstehen Sie? Ich glaube, das Problem sind nicht die Betreiber.“³⁴⁹

Zugleich betont sie, dass sie und ihr Sozialverband unter den vorgegebenen Rahmenbedingungen der Stadtverwaltung nicht tätig werden wollen und diese städtische Eindämmungspolitik eigentlich nur eine mögliche Haltung nach sich ziehen könne: „sich einfach [zu] weigern, so zu arbeiten. Ich wollte so nicht arbeiten.“³⁵⁰ Mit ihrer praktischen Kritik und Verweigerung, sich an der kommunalen Praxis der segregierenden Eindämmung von als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen zu beteiligen, bezieht die

³⁴³ Ebd., Z. 346-348.

³⁴⁴ Ebd., Z. 371-374.

³⁴⁵ Ebd., Z. 399-401.

³⁴⁶ Ebd., Z. 420-425.

³⁴⁷ Ebd., Z. 429-431.

³⁴⁸ So kritisiert die leitende Angestellte des Sozialverbandes – wie uns übereinstimmend auch von anderen Sozialarbeiter_innen berichtet wurde –, dass der sozialarbeiterische Zugang in die Unterkünfte regelmäßig erschwert werde. Ebd., Z. 486-489.

³⁴⁹ Ebd., Z. 484-487.

³⁵⁰ Ebd., Z. 435.

leitende Angestellte des Sozialverbandes eine Position, die uns im Feld bei anderen (potentiellen) Containment-Akteur_innen nicht begegnete. Sie sagt:

„So, und ich / Da sage ich einfach: So weit sind wir nicht käuflich! Dafür sind wir eben ein Sozialverband, bestimmte Arbeiten machen wir einfach nicht.“³⁵¹

Eine Mitarbeiterin des städtischen Sozialdienstes beschreibt im Interview mit uns die Eindämmungspraxis am Beispiel des Zeit- und Kontrollregimes, das in den segregierten Unterkünften herrscht:

„Das heißt, diese Unterkünfte sind entsprechend den Bedingungen der früheren Lager. Das Einzige, was manchmal wegfällt, ist eine Umschließung mit einem Zaun, das geöffnet werden kann. Aber selbst das existiert. Es existieren tatsächlich Wachmänner und Wachfrauen, die von jedem Personalausweis abschreiben, mit Geburtsdatum und Einlassdatum und Einlassuhrzeit und Verlassensuhrzeit. Selbst für städtische Mitarbeiter wird das verlangt. Das ist über alle Maßen zu viel.“³⁵²

Obwohl vonseiten des städtischen Sozialdienstes die strengen und unverhältnismäßigen Kontrollpraktiken in den Unterkünften immer wieder bemängelt worden seien, habe sich nichts grundlegend geändert. Sie verweist darauf, dass auch innerhalb der Organisationsstruktur des städtischen Sozialdienstes die Kritik an den Zuständen in den Unterkünften auf „Dienststellenebene schon nicht wirklich weitergegeben“ werde. Dies hänge offensichtlich damit zusammen, „dass diese Bevölkerungsgruppe keine Lobby [...] in der Stadtgesellschaft oder in der Verwaltung“ habe.³⁵³ Auch wenn es für die als ‚Roma‘ gelabelten Migrant_innen innerhalb von Stadtgesellschaft und Stadtverwaltung keine nennenswerte Unterstützung gebe, habe es für die Mitarbeiter_innen des städtischen Sozialdienstes eine „Fortbildung für die Problemlagen der Sinti und Roma“ gegeben. Die vermittelten Inhalte hätten dennoch keine Veränderungen im Verwaltungshandeln gefunden. „Und obwohl es das alles gibt“, resümiert sie, „führt es nicht dazu, dass die Verwaltung sozusagen in ihrem Handeln“ grundlegend neue Routinen in den Bereichen der „pädagogischen Förderung der Kinder“, bei der Unterstützung „der Familien“ oder bei der Bereitstellung von adäquatem „Wohnraum“ – im Sinne einer „Inklusion im Stadtteil“ – etabliere.³⁵⁴ Die Mitarbeiterin des Sozialdienstes konturiert damit die Grenzen einer vorurteilssensibilisierenden Bildungspraxis, die auf organisationaler Ebene an der „mechanisierten Versteinierung“³⁵⁵ des bürokratischen Apparates scheitern muss. Die eigentlichen Herausforderung, so können wir ihren Ausführungen entnehmen, besteht in der Veränderung kommunaler Handlungsrationitäten. Sie formuliert in geradezu verstörender Einfachheit:

„Also [das] Ziel müsste auch sein, Familien einen ganz normalen Wohnraum zu gewähren.“³⁵⁶

Die bereits dargestellten empirischen Befunde unserer Forschung belegen jedoch, dass der Bereitstellung von „ganz normale[m] Wohnraum“ auf Dauer gestellte institutionelle Praktiken im Wege stehen. ‚Normalität‘ – im Sinne von Wohnverhältnissen jenseits der Segregation – wird durch die differenzierenden und desintegrierenden Machtpraktiken der Abwehr, Verdrängung und Unterlassung geradezu verunmöglicht. Der institutionelle Ausschluss von als ‚Roma‘ gelabelten und problematisierten Migrant_innen resultiert in einer nachhaltigen Verdrängung in segregierende Unterkünfte. Solange die Kräfte dieser institutionellen Exklusionsmechanik fortwirken, sind alle

³⁵¹ Ebd., Z. 498-500.

³⁵² Interview B129, Z. 337-342.

³⁵³ Ebd., Z. 342-346.

³⁵⁴ Ebd., Z. 350-354.

³⁵⁵ Weber, Max (1988): Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus (Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie 1), Tübingen, S. 204.

³⁵⁶ Interview B129, Z. 320-321.

kommunalen Akteur_innen mit deren Effekten in Form sozialräumlicher Segregation in Unterkünften „am Arsch der Welt“ konfrontiert. Wie aufgeklärt und vorurteilssensibel sie auch sein mögen: solange diese institutionellen Exklusionsroutinen fortwirken, beteiligen sie sich in ihrer alltäglichen Arbeit – auch als wohlmeinende Sozialarbeiter_innen – an der ‚guten Regierung‘ der Unterkünfte und ihrer Bewohner_innen, die diese *volens nolens* bewohnen müssen.

Wie die Eindämmungspraxis alltägliche Routinen in den segregierten Unterkünften bestimmt, berichten uns die interviewten und in diesem Feld tätigen kommunalen Akteur_innen.³⁵⁷ Die Situationen, die uns sowohl vom unmittelbaren Betreiberpersonal als auch von im Umfeld der Unterkünfte tätigen Sozialarbeiter_innen geschildert werden, sind oft anekdotenhaft und erscheinen auf den ersten Blick geradezu banal. Die stete Wiederkehr, mit der uns in den Interviews von den praktischen Herausforderungen der alltäglichen Regierung dieser Unterkünfte und ihrer Bewohner_innen berichtet wurde, verweist jedoch darauf, dass es sich hierbei keineswegs um bedeutungslose Nebensächlichkeiten handelt. Im Gegenteil sind es gerade diese beiläufigen Routinen, die sich als notwendiger Bestandteil der kommunalen ‚Unbequemlichkeitskultur‘ und ihrer institutionellen Grenzziehungspraktiken erweisen. Diese Praktiken verweisen tatsächlich – konträr zu ihrer scheinbaren Banalität – auf ein institutionell verankertes Kontroll- und Zeitregime,³⁵⁸ das die alltäglichen Wohn- und Lebensverhältnisse der Bewohner_innen reguliert.

Eine wesentliche institutionelle Machtpraxis dieses Kontroll- und Zeitregimes betrifft und artikuliert sich in einschränkenden Zugangs- und Besuchsregelungen. Der Leiter einer segregierten Obdachlosenunterkunft für als ‚Roma‘ gelabelte Unionsbürger_innen beschreibt in einer Interviewpassage die praktischen Herausforderungen bei der Zugangskontrolle auf das Gelände und bemängelt die Schwierigkeit das frei zugängliche Grundstück adäquat kontrollieren zu können:

„Dazu kommt, dass wir hier in einer blöden Situation sind, dass wir eine Zugangskontrolle oder die Security eine Zugangskontrolle machen soll bei den Wohnenden, aber die Einfrierung des Geländes hier eben überhaupt nicht gegeben, dass eine solche Zugangskontrolle möglich ist. Das heißt, die Leute können hier rein und raus, ohne durch (.) ähm aus allen Himmelsrichtungen mehr oder weniger. Und die Security hat keine Chance, da ähm überhaupt auch eine Linie reinzukriegen.“³⁵⁹

Die Bewegungen der Bewohner_innen werden hier auf eine eigenartige Weise als planlos, ungerichtet und bedrohlich beschrieben. Die absolute Regierung der Unterkunft – „Einfrieren des Geländes“ – sei letztlich unmöglich, da ständig „aus allen Himmelsrichtungen“ ein nicht zu kontrollierendes Kommen und Gehen stattfinde. Die Sozialarbeiter_innen und die Sicherheitskräfte führen die Zugangskontrollen tagtäglich durch und handeln hierbei auf Weisung der zuständigen städtischen Behörde, die ihrerseits solche Maßnahmen auf Grundlage von in politischen Gremien abgesegneten Satzungstexten definiert. In diesen Bereich der einschränkenden Kontrollpraktiken fällt auch das Verbot, die bewohnten Räume mit persönlichen Gegenständen einzurichten. Der Unterkunftsleiter führt diesbezüglich aus:

„Die Personen dürfen, ähm, eigentlich keine eigenen Möbel mitbringen. Also müssen mit dem Vorlieb nehmen, was Ausstattung ist. Blechbetten, Blechspinde, ähm, eine Küche, ähm, mit dem Nötigsten ausgestattet, aber ohne eigenes oder ohne Geschirr.“³⁶⁰

³⁵⁷ Auch Berichte aus Hintergrundgesprächen und (nicht transkribierten) Interviews mit community-Akteur_innen verweisen bruchstückhaft auf die alltäglichen Containment-Routinen. Weitergehende Forschung müsste hier unbedingt die Erfahrungen derjenigen berücksichtigen und zur Sprache bringen, die von diesen Eindämmungspraktiken betroffen sind.

³⁵⁸ Siehe auch die Hinweise zu den administrativen Funktionen des (Geflüchteten-)Lagers als Einrichtung eines zugleich ein- und ausschließenden Kontrolldispositivs in Pieper (2013): Die Gegenwart der Lager, S. 16.

³⁵⁹ Interview B143, Z. 533-538.

³⁶⁰ Ebd., Z. 33-36.

Vor dem Hintergrund, dass die entsprechenden Familien aber „wesentlich länger“ als eigentlich vorgesehen in den Gemeinschaftsunterkünften leben müssen – „mehrere Jahre dann zum Teil“³⁶¹ – stelle die Durchsetzung entsprechender Regeln im Unterkunftsalltag eine Herausforderung dar:

„Das sind alles Regeln, die sind vor dem Hintergrund, dass man hier zwei bis drei Monate bleibt, bis man eine neue Wohnung gefunden hat, auf dem freien Wohnungsmarkt, sind ja auch ganz stimmig.“³⁶²

„[...] und da haben wir natürlich schon so einen wesentlichen Problembereich, wo wir dann eben Regeln durchsetzen müssen, die eigentlich für die Lage so in der Form nicht passen.“³⁶³

Die Regeln der städtischen Unterbringungssatzung sind auf Basis der Vorannahme formuliert, dass die Unterbringung in den Obdachlosenunterkünften lediglich temporär befristet ist und wenige Monate umfasst. Da aber die Wege *in* die Stadtgesellschaft versperrt sind – und durch die bereits thematisierten Mechanismen versperrt bleiben – stellt die Unterbringung in den segregierten Unterkünften oftmals einen Dauerzustand dar. Die Tatsache, dass die Stadt die Unterbringungssatzung und ihre Regeln nicht entsprechend an diesen Ist-Zustand anpasst, wirft weitergehende Fragen auf. Im städtischen Beharren auf einer strengen Eindämmungspolitik drückt sich – im Sinne der kommunalen ‚Unbequemlichkeitskultur‘ – der Versuch aus, den Druck auf die Bewohner_innen hoch zu halten. Der Unterkunftsleiter merkt diesbezüglich an:

„Man macht es ihnen möglichst unangenehm, dass sie vielleicht doch rauswollen.“³⁶⁴

Der Geschäftsführer einer Betreiberfirma, die segregierte Unterkünfte für ‚Roma‘ unterhält, betont ebenfalls in diesem Sinne, dass sie bei der Durchsetzung der Regeln der städtischen Auftraggeberin und nicht den Bewohner_innen verpflichtet seien. Er führt ferner aus: Sobald vonseiten seiner Mitarbeiter_innen „klare Regeln auch formuliert werden“, komme es zu „persönliche[n] Beleidigungen“ oder auch „Drohungen“.³⁶⁵ Überhaupt werde „die Einhaltung von Regeln“ durch die Bewohner_innen häufig an eine „Gegenleistung“ – „sei es in Form, ähm, monetärer Art oder sei es Lockerung von, ähm, von anderen Regeln“ – geknüpft.³⁶⁶ Er bezichtigt die als ‚Roma‘ markierten Bewohner_innen nicht nur, dass sie Regeln bewusst unterlaufen, sondern auch, dass sie im Gegenzug maßlos versuchen sich einen Vorteil zu erheischen. So löst der Geschäftsführer das zugrundeliegende Problem, das in der Inadäquatheit der repressiven Kontrollpraktiken besteht, mithilfe einschlägiger antiziganistischer Wissensbestände auf: Die ‚Roma‘, so weiß er zu berichten, unterlaufen nicht nur Regeln, sondern verstünden es auch sie in ihrem Sinne auszunutzen.³⁶⁷ Gegen diese hinterlistigen Erpressungsversuche biete der Rechtsstaat, so führt er weitergehend aus, aber kaum effektive Sanktionsmittel:

„Ähm, die Unterbringungspflicht besteht. Ähm, man kann, ähm, Bewohner von der einen Einrichtung zur anderen Einrichtung schieben, ähm, aber die Unterbringungspflicht, ähm, besteht.“³⁶⁸

³⁶¹ Ebd., Z. 39-40.

³⁶² Ebd., Z. 37-39.

³⁶³ Ebd., Z. 40-42.

³⁶⁴ Ebd., Z. 526-527.

³⁶⁵ Interview B150b, Z. 575-578.

³⁶⁶ Ebd., Z. 647-650.

³⁶⁷ Zu prüfen wäre hier auch die weitergehende politisch-psychologische Frage, ob sich darin nicht eine spezifische Form der Schuldabwehr durch Schuldumkehr artikuliert.

³⁶⁸ Interview B150b, Z. 670-672.

„Was aber am Ende fehlt, ähm, ist, das scharfe Schwert der Sanktionen. Ähm, die gibt es in dem Sinne am Ende des Tages nicht. Ähm, das ist die letzte Stufe, ähm, der Unterbringungsform der [Name der untersuchten Stadt].“³⁶⁹

Weil obdachlos gewordene Unionsbürger_innen ein Recht auf ordnungsbehördliche Unterbringung haben und die Kommune entsprechend verpflichtet ist, dies auch umzusetzen, seien den kommunalen Akteur_innen letztlich die Hände gebunden: Es gebe „das scharfe Schwert der Sanktionen“ nicht. Dennoch verfügen die Betreiberfirmen gemeinsam mit der zuständigen Stadtverwaltung aber über viele kleinere Machtinstrumente, die zur Sanktionierung und Disziplinierung der Bewohner_innen eingesetzt werden könnten. Gemeinsam mit dem städtischen Auftraggeber könne beispielsweise eine Praxis der wiederkehrenden Verdrängung von einer segregierten Unterkunft in die andere praktiziert werden – „auch wenn damit das Problem vielleicht nur, ähm, verschoben wird.“³⁷⁰ Wie uns in mehreren Interviews berichtet wurde, ist diese Praxis des Delogierens eine spezifische Eindämmungstechnik unter anderen, die sich gegen als ‚Roma‘ gelabelte obdachlose Unionsbürger_innen richtet. Eine weitere Mikrotechnik eindämmender Macht stellt beispielsweise die Verschärfung des Zeit-/Kontrollregimes in den Unterkünften dar. Die Leiterin einer segregierten Unterkunft berichtet uns entsprechend: eine „Sanktionsmöglichkeit“, die aber nur in Absprache mit der Stadt angewendet werden könne, bestehe darin, „dass man die Besuchszeiten verändert.“³⁷¹ Daneben bestehe auch das Mittel eine strengere „Wohnungskontrolle“ durchzuführen, um Störungen der „Nachtruhe“ oder das Problem der „Fremdübernachtung“ in den „Griff“ zu bekommen.³⁷²

Ausschlaggebend für diese repressive Eindämmungspraxis ist nicht zwangsläufig die individuelle Sicht der handelnden Akteur_innen: Die Unterkunftsleiterin berichtet uns, dass sie durchaus die „persönliche Meinung“ vertrete, dass diese Menschen eine „Legitimation“ hätten „hier zu sein“ und dass „man ihnen respektvoll“ begegnen solle.³⁷³ Unter Rückgriff auf romantisierende Zuschreibungen, wie sie in der Geschichte des Antiziganismus stets eine nicht unerhebliche Rolle gespielt haben, begründet sie ihr Unbehagen das rigide Zeit-/Kontrollregime stets durchzusetzen:

„Äh, die Bewohner haben einen sehr starken Familienzusammenhalt und da ist es eigentlich selbstverständlich, dass man sich untereinander hilft. Das ist ja auch was Positives, ja. Also wenn eine Familie in Not ist, dann hilft die andere Familie aus und in einer Mietwohnung ist das ja auch in Ordnung.“³⁷⁴

Doch auch wenn ihr die Durchsetzung des Zeit-/Kontrollregimes paradoxerweise gerade aufgrund von ethnisierenden Zuschreibungen manchmal schwerfalle, verweist sie als Begründung für ihre diesbezügliche Handlungspraxis auf kodifizierte Anweisungen und rechtliche Vorgaben, denen auch sie sich nicht entziehen könne:

„Nur, in einer Obdachlosenunterkunft, ähm, darf das [hier geht es um Fremdübernachtung, d. A.] nicht sein, schon aus Versicherungsgründen.“³⁷⁵

„Aber, äh, aus, äh, den Richtlinien muss man eben sagen: Du darfst es nicht.“³⁷⁶

Bei der Eindämmungspraxis in den segregierten Unterkünften kommt es vonseiten der Betreiberfirmen auch zu Kooperationen mit weiteren kommunalen Akteur_innen. Insbesondere im

³⁶⁹ Ebd., Z. 667-670.

³⁷⁰ Ebd., Z. 681-682.

³⁷¹ Interview B150a, Z. 690-691.

³⁷² Ebd., Z. 692-693.

³⁷³ Ebd., Z. 297-299.

³⁷⁴ Ebd., Z. 316-319.

³⁷⁵ Ebd., Z. 319-320.

³⁷⁶ Ebd., Z. 325-326.

Bereich Schule/Bildung wird deutlich, dass sich in der Eindämmungspraxis die Handlungsrationaltäten unterschiedlicher Dispositive amalgamieren: sowohl die versicherheitlichende Logik des Gefahren-Dispositivs als auch die sozialpädagogisierende Logik des Hilfe-Dispositivs. So wird beispielsweise der Schulbesuch disziplinierend kontrolliert, überwacht und bei Schulabstinenz sanktionierend eingegriffen. Es gibt vonseiten des Betreiberpersonals der segregierten Unterkünfte offenbar einen gut funktionierenden und etablierten Informationsaustausch mit anderen Akteur_innen aus diesem Feld, wodurch ein engmaschiges Kontrollregime aufgespannt wird:

„Und auf der anderen Seite, ähm, die Schulen, ähm, kontrollieren. Die Schulen haben Schulsozialarbeiter, mit denen wir zusammenarbeiten. Es wird, ähm, Meldung an Behörden gemacht und die Behörden, ähm, ziehen die Eltern dann zur Verantwortung in Form von Geldstrafen. Und wenn die nicht gezahlt werden, dann eben, ähm, mit einem Gefängnisaufenthalt. Also das wird schon / das ist ein Netzwerk, ähm, was, denke ich, gut verknüpft ist, wo guter Austausch ist.“³⁷⁷

Die Bedeutung kontrollierender Disziplinierung der als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen betont auch eine Stadtbezirksbürgermeisterin, in deren bildungsbürgerlich geprägtem Innenstadtbezirk eine Geflüchtetenunterkunft in eine Obdachlosenunterkunft für ‚Roma‘ umgewidmet wurde. Sie beschreibt insbesondere die Situation der weiblichen und minderjährigen Bewohner_innen in einer Mischung aus bevormundender Anteilnahme und rassifizierender Abwertung und begründet die disziplinierende Eindämmungspraxis mit der notwendigen Vermittlung von bürgerlichen Umgangsformen. ‚Roma‘ existieren in ihrem paternalistischen Deutungs- und Handlungsrahmen nicht als handelnde Subjekte, sondern lediglich als mit den Mitteln einer engmaschigen Sozialkontrolle zu bearbeitende Objekte. Ohne dichtes Kontrollnetz, das habe sie in anderen und mittlerweile geschlossenen Unterkünften beobachtet, „konnten [die] tun und lassen, was sie ‚wollten‘, weil um sie herum niemand war.“ Doch wenn man sie „gut gepflegt“ habe, dann „kannten [sie] die ‚Rahmenrichtlinien‘“ und „waren besser aufgestellt.“³⁷⁸

Im Sinne des Hilfe-Dispositivs, das in der Tradition des aufgeklärten Antiziganismus steht, vertritt die Bezirksbürgermeisterin eine Position, die auf disziplinierende Erziehung der ‚Roma‘ abzielt.³⁷⁹ Diese Handlungsrationaltät setzt zwar nicht in erster Linie auf das versicherheitlichende Primat des Wachdienstes, bricht aber dennoch nicht mit dem disziplinierenden Kontrollparadigma. Durch das Instrumentarium der Sozialen Arbeit und Sozialpädagogik sollen die Bewohner_innen zu Subjekten (im Sinne von sub iacere = sich unterwerfen) einer bürgerlichen Gesellschaft erzogen werden, die ‚Roma‘ in ihrer antiziganistischen Vorstellungswelt (noch) nicht sind. Das Macht-Ohnmachtverhältnis, das den Antiziganismus kennzeichnet, das für Diskriminierung und ungleiche Verteilung von Privilegien ursächlich ist, wird im Sinne einer Ideologie der Eigenverantwortung in sein Gegenteil verkehrt. So wird der rassistische Ursachenzusammenhang auf den Kopf gestellt, und zugeschriebene Defizite wie kulturelle Rückständigkeit werden zur eigentlichen Barriere, die der Teilhabe im Wege stünden. Auf diesem antiziganistischen Erklärungswissen basiert ihr Mittel der Wahl: beharrliche und bestimmende sozialpädagogische und sozialarbeiterische Erziehungsinterventionen wie bei unmündigen Kindern:

„Und wenn die [die Sozialarbeiter_innen; Anm. d. V.] sich durchsetzen, freundlich und bestimmt und dann sagen: ‚So, und bis hierin und nicht weiter‘, dann läuft das auch. Aber ich bin redundant und: ‚Ach ja, heute hier, morgen da‘, das geht nicht. [...] Das ist wie Kindererziehung. Man muss erklären, was geht und was geht nicht. Warum und wieso. Und

³⁷⁷ Ebd., Z. 492-496.

³⁷⁸ Interview B138, Z. 606-613.

³⁷⁹ Die Möglichkeit der disziplinierenden Erziehung und bürgerliche Verbesserung schränkt sie allerdings dahingehend ein, dass eine realistische Chance auf Erfolg lediglich bei den Kindern gegeben sei. Die semantische Struktur ihrer Ausführungen weist erhebliche Parallelen zum aufgeklärten Antiziganismus auf, wie er sich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts ausgebildet hat.

das ist mühselig, denn ich glaube, wir können uns gar nicht vorstellen, aus / oder ihre Kultur.“³⁸⁰

Diese Handlungsrationalität, die die Effekte antiziganistischer Diskriminierung in ein Integrationsdefizit verkehrt, operiert wie selbstverständlich mit rassifizierenden und ethnisierenden Differenzkonstruktionen. Sie wird in der Regel als wohlmeinende Erziehungspraxis im Sinne der ‚Roma‘ rationalisiert. Die Leiterin einer segregierenden Unterkunft betont in diesem Sinne, dass sie für „diesen Personenkreis“ allmählich „so eine Empathie entwickelt“³⁸¹ habe. Sie betont:

„Ich arbeite gerne mit diesen Menschen. Ich mag sie wirklich, auch wenn ich, ähm, oft strenge Regeln durchsetzen muss.“³⁸²

Das Durchsetzen von Regeln bezeichnet auch sie als „eine erzieherische Tätigkeit“³⁸³, die eigentlich im Sinne der ‚Roma‘ sei. Doch das sei nicht immer so leicht zu vermitteln:

„Und da muss man dann wirklich, äh, gucken, dass man da dann eine Ebene findet, dass sie merken, ähm: ‚Ja, es ist zu unserem Besten.‘“³⁸⁴

Völlig aus dem Blick gerät durch diese paternalistische Erziehungspraxis des Hilfe-Dispositivs der rassistische und antiziganistische Ursachenzusammenhang, der das soziale Verhältnis von Mehrheit und Minderheit strukturiert. Selbst vollkommen neutral erscheinende Praktiken, Regelungen und Routinen können dazu beitragen, bereits etablierte Ungleichheitsverhältnisse zu reproduzieren oder zu verschärfen. Als sich im Verlauf des fortgeschrittenen Forschungsprozesses abzuzeichnen begann, dass in der von uns untersuchten Großstadt ein sozialräumlicher Segregationsprozess von als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen wirksam ist, hat sich uns die Frage aufgedrängt, durch welche institutionellen Praktiken die ordnungsbehördliche Unterbringung in den segregierenden Obdachlosenunterkünften zum Dauerzustand für die betroffenen Personen wird. Neben den im vorigen Kapitel rekonstruierten Mechanismen des Unterlassungshandelns, können auch Eindämmungspraktiken – die in erster Linie die Regierung der segregierten Räume und deren Bewohner_innen bezwecken – dazu beitragen, dass immer höhere Hürden gesellschaftliche Partizipation und Teilhabe verhindern.

Hierzu abschließend ein Beispiel: Die ordnungsbehördliche Unterbringung in den städtischen Gemeinschaftsunterkünften ist im rechtlichen Sinne kein privatrechtliches Wohnverhältnis, sondern ein öffentlich-rechtliches Unterbringungsverhältnis. Für die Nutzung der Unterkünfte und zu Zwecken ihrer (teilweisen) Gegenfinanzierung erhebt die Stadt Gebühren und die zuständige Stadtverwaltung erarbeitet entsprechend eine Gebührenordnung, die durch den Rat der Stadt in einem demokratischen Entscheidungsprozess beschlossen werden muss. Diese Unterbringungsgebühren wirken – unabhängig von den zugrundeliegenden institutionellen Handlungsabsichten – im Sinne einer nachhaltigen Verdrängung. Wiewohl die Erhebung der Gebühren nach formal neutralen Kriterien erfolgt, tragen sie dennoch dazu bei, dass die bereits in der Stadtgesellschaft etablierten Ungleichheitsstrukturen sich verstärken und verfestigen. Entscheidend ist für diesen Wirkungszusammenhang, wie uns wiederholt im Feld berichtet wurde, eine strukturelle Produktion von Schulden.³⁸⁵

³⁸⁰ Interview B138, Z. 627-633.

³⁸¹ Interview B150a, Z. 131 und 133.

³⁸² Ebd., Z. 134-135.

³⁸³ Ebd., Z. 142.

³⁸⁴ Ebd., Z. 167.

³⁸⁵ Es wirken hierbei komplexe Wechselwirkungen zwischen verschiedenen sozialen Systemen (Wohnen/Unterbringung, prekarierte Arbeit, Abwehr- und Ausschlusspraktiken sozialrechtlicher Ansprüche, Krankversicherung und Bildung), die in zukünftiger Forschung eingehend untersucht werden sollten.

Eine Sozialarbeiterin aus einem kommunalen EHAP-Projekt zur Beratung von prekarierten Unionsbürger_innen berichtet uns, dass sie in ihrem beruflichen Alltag die Bewohner_innen aus den segregierten Unterkünften sehr häufig an eine zivilgesellschaftliche Schuldner_innenberatungsstelle vermitteln muss. Auf die Frage, wie die Schulden entstehen, verweist sie auf strukturelle Probleme, die deutlich machen, dass das zugrundeliegende Problem keineswegs durch individuelles Fehlverhalten hinreichend erklärt werden kann: so fehle es an adäquatem Krankenversicherungsschutz³⁸⁶ (oder strukturelle Barrieren verhinderten die faktische Umsetzung von wohlfahrtsstaatlichen Rechtsansprüchen. Dies führe dazu, dass es oftmals zur Verschuldung im fünfstelligen Bereich mit mehreren tausenden Euro – vor allem auch „bei Menschen aus den Unterkünften“³⁸⁷ – komme.

Ein Sozialrechtsexperte einer zivilgesellschaftlichen Organisation zur Beratung und Unterstützung von Migrant_innen, der sich in seiner beruflichen Tätigkeit unter anderem mit der sozialrechtlichen Stellung von prekarierten Unionsbürger_innen beschäftigt, berichtet uns von restriktiven Routinen in Jobcentern,³⁸⁸ die darauf abzielen Leistungsbezüge zu verschleppen, einzuschränken oder gar abzuwehren:

„Also was ich natürlich schon mitkriege, ist, dass bei Betroffenen, die jetzt, sagen wir mal, im Leistungsbezug sind, Jobcenter sagt dann aber, ab jetzt gibt es nichts mehr, weil du jetzt sechs Monate arbeitslos warst oder was auch immer, dann müssen die Leute natürlich überbrücken. Da müssen sie sich was leihen, damit sie die Wohnungsmiete weiterhin bezahlen können oder auch wenn sie einen Leistungsantrag neu stellen, der ewig dauert, bis er auch bewilligt wird. Was auch Strategie ist dabei, bin ich auch sicher. Ähm, müssen sie sich was leihen, verschulden sich zum Teil vielleicht auch beim neuen Arbeitgeber, den sie da haben. Ähm, und irgendwann haben sie natürlich einen Berg Schulden, klar.“³⁸⁹

Das hier beschriebene Institutionenhandeln³⁹⁰ führt dazu, dass die betroffenen Personen laufende Kosten und Rechnungen nicht mehr bedienen können und sich oftmals ein „Berg Schulden“ anhäuft.

Wenn der Leistungsbezug von arbeitslos gewordenen und/oder prekarierten Unionsbürger_innen durch das Jobcenter verwehrt wird, dann führt das dazu, wie uns eine Sozialarbeiterin eines großen kirchlichen Sozialträgers aus ihrem Arbeitsalltag berichtet, dass die „Grundversorgung“ nicht mehr gewährleistet sei und sich die betreffenden Familien selbst „Sachen, die für uns mit Hartz IV-Bezug selbstverständlich sind, [...] nicht mehr leisten“³⁹¹ könnten. Die Abwehr sozialrechtlicher Ansprüche zieht somit eine strukturelle Schuldenproduktion nach sich, die sich zu einer erheblichen Integrationsbarriere auftürmen kann. Diese strukturelle Produktion von Schulden betrifft auch die als ‚Roma‘ gelabelten Bewohner_innen der segregierten Unterkünfte in der von uns untersuchten Großstadt. Der von uns interviewte Leiter des Wohnungsamts betont zwar, dass ausbleibende Gebühreneinzahlungen nicht zur Auflösung von Unterbringungsverhältnissen führen, scheint aber keinen Begriff von der Desintegrationsdynamik dieser strukturell angelegten Schuldenspirale zu haben:

„Wir schmeißen Sie ja nicht raus, nur weil sie das Geld nicht bezahlen. Sie dürfen ja trotzdem bei uns bleiben. Wir versuchen zwar das Geld zu kriegen, weil es ist kein Grund, dass wir sie rausschmeißen. Weil dann werden sie obdachlos. Wir müssen sie wieder unterbringen. Da macht es jetzt irgendwie keinen Sinn.“³⁹²

³⁸⁶ Siehe hierzu auch Kap. 4.4 über den Untersuchungsbereich Gesundheit.

³⁸⁷ Interview B159, Z. 207-208.

³⁸⁸ Siehe ausführlich hierzu das Kap. 4.2 über den Untersuchungsbereich Arbeitsmarkt und wohlfahrtsstaatliche Dienstleistungen.

³⁸⁹ Interview B156, Z. 616-624.

³⁹⁰ Er zählt exemplarisch auf: Einstellung des Leistungsbezugs nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit, Verzögerungspraktiken bei der Bearbeitung von (erneuten) Leistungsanträgen oder Verweigerung von Vorschusszahlungen trotz Hilfebedürftigkeit. Ebd., Z. 616-624.

³⁹¹ Interview B132, Z. 384-385.

³⁹² Interview B106, Z. 864-867.

Auch wenn die Bewohner_innen die Unterbringungsgebühr nicht bezahlen, so führt er weitergehend aus, „geht davon ja aber die Welt nicht unter.“³⁹³ Doch dies ist nur die halbe Wahrheit, denn auch wenn Schulden die rechtliche Verpflichtung zur ordnungsbehördlichen Unterbringung nicht beeinträchtigen, so trifft es keineswegs zu, dass sie keinerlei negative Konsequenzen nach sich ziehen. Wie uns von mehreren interviewten sozialarbeiterischen Fachkräften berichtet wurde, verfügen viele Bewohner_innen über einen schlechten Schufa-Score. Eine Mitarbeiterin der städtischen Koordinierungsstelle betont die hieraus resultierenden Hürden für den „Integrationsprozess“³⁹⁴:

„So, mit Schufaeinträgen am Wohnungsmarkt sozusagen sich aus einer Obdachlosenunterkunft ohne fremde Hilfe heraus zu entwickeln, ist schwierig.“³⁹⁵

Erst wenn die betroffenen Unionsbürger_innen Unterstützung und „etwas Entlastung“ durch eine „Schuldenregulierung“ bekommen, so führt eine Sozialarbeiterin eines freien Wohlfahrtsverbands vergleichbar aus, werden die betroffenen Unionsbürger_innen auch eine realistische Chance haben „einfach weiterzukommen“, „sich auf andere Ziele [zu] konzentrieren“³⁹⁶ um so einen Platz in der Stadtgesellschaft finden zu können. Im Effekt führt die strukturelle Schuldenproduktion zur Verfestigung bereits etablierter Ungleichverhältnisse: Jeder Vertragsabschluss wird zu einer Herausforderung und Wohnraumsuche auf dem Privatvermietermarkt noch aussichtsloser, als sie es aufgrund direkter Formen der Diskriminierung ohnehin schon ist.³⁹⁷ Ohne positive Schufaauskunft ist aber nicht nur die Wohnraumsuche am Privatvermietermarkt ein Spießrutenlauf, sondern auch die kommunale Wohnungsvermittlung ist hiervon betroffen, weil beim städtischen Wohnungsamt lediglich ein Vorschlagsrecht liegt und die Vermieter entsprechend auch eine Schufa-Auskunft von den vorgeschlagenen Kandidat_innen verlangen.

„Aber es ist eben so, wenn die Vermieter dann sehen [...] eventuell es sind Schulden vorhanden, dass dann die Vermieter sagen: ‚Ne, gibt es nicht.‘“³⁹⁸

Die Art und Weise, wie der Leiter des Wohnungsamts im Interview die Behauptung begründet, dass die Gebührenschulden für die sozialräumlich segregierten Unionsbürger_innen keine negativen Folgen nach sich zögen, führt zum eigentlichen Problem zurück. Denn seine Behauptung, wonach die Schulden gar keinen Unterschied machten, rationalisiert er mit antiziganistischen Wissensbeständen über in den Tag hineinlebende und antriebslose ‚Roma‘:

„Es ist bei denen, die wir untergebracht haben, NATÜRLICH auch so, das glaube ich jedenfalls, dass sie selber keine großartige Initiative ergreifen. Ne, also das Wohnen bei uns / Ähm, wenn man an den Wohnraum keine anderen Ansprüche stellt und sich damit zufrieden gibt, dann kann man da ganz gut leben.“

Geradezu paradigmatisch bedient sich der Amtsleiter hier aus dem projektiven Wissensbestand über ‚Roma‘. Weil er sie sich lediglich als anspruchslose und antriebslose Müßiggänger vorstellen kann, kommt es ihm offenbar gar nicht in den Sinn, dass die Schulden eine erhebliche Barriere für die gleichberechtigte Teilhabe am städtischen Gemeinwesen darstellen. In der Schuldzuweisung an die als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen drückt sich nicht einfach nur eine mangelhafte rassismuskritische Kompetenz aus, sondern sie ist selbst Ausdruck eines offen zutage tretenden Antiziganismus, der in der Behauptung gipfelt, dass die menschenunwürdigen Bedingungen der

³⁹³ Ebd., Z. 862.

³⁹⁴ Interview B118, Z. 923.

³⁹⁵ Ebd., Z. 925-926.

³⁹⁶ Interview B159, Z. 721-723.

³⁹⁷ So betont eine Sozialarbeiterin eines kirchlichen Wohlfahrtsträgers die problematischen Auswirkungen der schlechten Schufa-Scores: „Und dadurch sind sie noch schlechter aufgestellt auf unserem Wohnungsmarkt.“ Interview B141b, Z. 621-622.

³⁹⁸ Interview B132, Z. 416-418.

segregierten Unterkünfte, in denen die „bei uns ganz bequem leben“³⁹⁹, eine adäquate Form der Unterbringung für ‚Roma‘ darstellten.

4.1.6 Einordnung der Befunde

Der Prozess des institutionellen Ausschlusses von als ‚Roma‘ gelabelten rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen besteht aus einer Vielzahl an kleineren und größeren Grenzziehungspraktiken. Im Mechanismus der Abwehr durch die Herstellung kommunaler Nichtzuständigkeit wirken ähnliche Handlungslogiken, wie sie sich bereits in der althergebrachten Vertreibungspraxis moderner ‚Zigeunerpolitik‘ artikulierten. Der von uns rekonstruierte Mechanismus der Verdrängung steht in der Tradition der postnazistischen Kommunalpolitik, wie sie sich um 1960 ausbildete. Der Mechanismus der Unterlassung knüpft hieran an und bewirkt eine auf Dauer gestellte Aufrechterhaltung der bereits etablierten segregierten Räume und der sozialräumlichen Verdrängung ihrer Bewohner_innen. Die Eindämmungspraktiken bezwecken wiederum die tagtägliche Aufrechterhaltung und Regierbarmachung der segregierten Unterkünfte und sind damit ebenfalls unabdingbarer Bestandteil der exkludierenden ‚Unbequemlichkeitskultur‘. Sie weisen die segregierenden städtischen Unterkünfte der Obdachlosenhilfe nicht einfach nur als lagerähnliche Herrschaftsstrukturen zur sozialräumlichen Verdrängung ungewünschter Migrant_innen aus, sondern darüber hinaus auch als Disziplinarinstitutionen im strengen Sinne. Der Alltag der als ‚Roma‘ gelabelten Bewohner_innen wird, wie dargestellt, mit einem ganzen Bündel von disziplinierenden Praktiken reglementiert. Das von uns erhobene und gesichtete empirische Material spricht eine deutliche Sprache. Durch die kleinteilige Rekonstruktion der Mikroebene von Handlungsprozessen entsteht ein komplexes Mosaik, das auf eine kommunal ausgeprägte ‚Unbequemlichkeitskultur‘ verweist. Im städtischen Unterbringungsbereich materialisiert sich dieser arbeitsteilige Prozess des institutionellen Antiziganismus unter anderem in segregierten Räumen in desintegrierten Lagen.

4.2 Untersuchungsbereich Arbeitsmarkt und wohlfahrtsstaatliche Dienstleistungen

Die institutionellen Praktiken und der Problematisierungsdiskurs über als ‚Roma‘ gelabelte Unionsbürger_innen aus Rumänien und Bulgarien im Untersuchungsbereich Arbeitsmarkt und wohlfahrtsstaatliche Dienstleistungen sind auf vielfältige Weise mit dem im vorigen Abschnitt behandelten Wohn- und Unterbringungssystem verwoben. Die den institutionellen Praktiken zugrundeliegenden Situationsdeutungen zeichnen sich, wie noch empirisch zu zeigen ist, zudem durch eine zunächst paradox erscheinende Nichtanerkennung der Arbeitsmigration aus. Diese Nichtanerkennung drückt sich einerseits darin aus, dass die institutionellen Akteure diese Migrant_innen nicht als Arbeitsmigrant_innen wahrnehmen, andererseits – und damit verbunden – auch darin, dass die unsicheren und prekären Beschäftigungsverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt nicht als das erkannt werden, was sie sind: ausbeuterische Arbeitsverhältnisse, die den *working poor* nicht einmal ein Minimum an sozialer Teilhabe zu sichern im Stande sind. Die strukturellen Notlagen rumänischer und bulgarischer Unionsbürger_innen werden durch den antiziganistisch geprägten Armutszuwanderungsdiskurs nicht einfach nur negiert und überblendet. Das für die institutionellen Akteure bedeutungstragende Stigma ‚Roma‘ (und scheinbar neutraler Äquivalenzbegriffe wie ‚Armutszuwanderer‘) führt in diesem Zusammenhang vielmehr dazu, dass ein sozialer Sachverhalt sehr wirkungsvoll in einen ethnisierten Sachverhalt überführt wird. **So werden diese vulnerabilisierten Arbeitsmigrant_innen, wie wir anhand der Analyse von geführten Interviews und ergänzenden Dokumentenanalysen rekonstruieren konnten,⁴⁰⁰ durch die institutionellen Praktiken in**

³⁹⁹ Interview B106, Z. 867-868.

⁴⁰⁰ Als empirischer Quellenkorpus unserer Rekonstruktion dienen Interviews mit Institutionenmitarbeiter_innen und dienstliche Handlungsempfehlungen.

Arbeitsvermittlungs- und Sozialleistungsbehörden in ‚betrügerische Armutszuwanderer‘ verwandelt, die unter einem pauschalisierenden Generalverdacht des Sozialleistungsmissbrauchs stehen und entsprechend den sozialstaatlichen Frieden gefährden würden.

4.2.1 Problematisierung: die behördliche Wirklichkeitsinterpretation des ‚bandenmäßigen Leistungsmissbrauchs‘

Analog zu den Situationsbeschreibungen, wie sie sich auch in den städtischen Handlungskatalogen niederschlugen, beschreibt eine von uns interviewte Jobcenter-Führungskraft den Zeitraum vor dem Inkrafttreten der vollen Arbeitnehmer_innenfreizügigkeit für rumänische und bulgarische Unionsbürger_innen zum 01. Januar 2014 als einen folgenschweren und verunsichernden Einschnitt in die Routinen des behördlichen Alltagshandelns. Mit Blick auf die bevorstehende Freizügigkeit der neuen Unionsbürger_innen beschreibt sie ‚Migrationsanreize‘, die sich aus einer unübersichtlichen Rechtslage hinsichtlich möglicher „Sozialleistungsansprüche“ ergeben hätten:

„Und zu dieser Zeit war gerade in den, in den Jobcentern, aber auch in den Kommunen dieser Welt, äh, dieses Thema: Wie ist es eigentlich mit den, äh, Sozialleistungsansprüchen dieser Menschen? War noch völlig unklar. Also man hat viel gemacht, ohne zu wissen, was man da eigentlich tut. Und irgendwann durch diesen sehr starken Zuzug sind natürlich auch viele, äh, Widersprüche, Klagen in diesem Bereich eingegangen, weil, ähm, offensichtlich dann irgendwann klar wurde: Die können gar nicht alle einen Sozialleistungsbezug haben. Sind gestern eingereist, dann kann es ja nicht sein, dass, äh, die heute im Leistungsbezug sind. Und so ist es auch. Es gibt da deutliche Regelungen im SGB II zu, aber keiner wusste so richtig Bescheid.“⁴⁰¹

In dieser Passage nimmt die leitende Angestellte des städtischen Jobcenters auch Bezug auf rechtlichen Handlungsspielräume und die sich allmählich durchsetzende behördliche Praxis des Sozialleistungsausschlusses für migrierte „Rumänen und Bulgaren“⁴⁰² als ‚arbeitsuchende Ausländer‘⁴⁰³. Sozialstaatliche Rechtsansprüche wurden im Zusammenhang mit der EU-Binnenmigration an die Verpflichtung zur Lohnarbeit gebunden: Dieser im Sozialgesetzbuch normierte Ausschluss war jedoch nicht unumstritten und stand in einem diskursiven und zeitlichen Zusammenhang mit einer Serie von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), in denen darüber verhandelt wurde, wie die rechtliche Teilhabe und der Zugang nicht-erwerbstätiger Unionsbürger_innen – auch vor dem Hintergrund des Wohlstandsgefälles innerhalb der Europäischen Union – zu den nationalstaatlich organisierten Sozial- und Sicherungssystemen zu gestalten ist.⁴⁰⁴

Durch den 2007 vollzogenen Erweiterungsprozess der Europäischen Union wurden auch rumänische und bulgarische Staatsbürger_innen zu Rechtssubjekten des europäischen Gemeinwesens. Diese Inklusion vollzog sich allerdings unter den Vorzeichen neoliberaler Subjektivierung, das heißt in Form einer Einbindung als (potentielle) Arbeitskräfte für den europäischen Binnenmarkt. Sofern

⁴⁰¹ Interview B161, Z. 23-32.

⁴⁰² Ebd., Z. 23.

⁴⁰³ Rund ein Jahr nach der Implementierung der sog. Hartz-Arbeitsmarktreformen durch die damalige rot-grüne Bundesregierung wurden im Jahr 2006 ausländische Staatsbürger_innen, deren Aufenthaltsrecht in Deutschland sich allein aus dem Zweck der Arbeitsuche ergibt, aus dem Personenkreis der Leistungsberechtigten nach dem zweiten Sozialgesetzbuch ausgeschlossen. Nach mehreren Modifizierungen sind nach aktuellem Sachstand folgende Fallkonstellationen vom Ausschluss von Leistungen nach dem SGB II betroffen: a) Pauschalausschluss in den ersten drei Monaten des Aufenthalts, b) ab dem dritten Monat des Aufenthalts sind Personen ausgeschlossen, deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitsuche ergibt, c) Personen, die ihren Freizügigkeitsgrund verlieren, was beispielsweise aufgrund der zeitlichen Befristung des Freizügigkeit- und Aufenthaltsrechts für Arbeitssuchende nach sechs Monaten ‚erfolgloser‘ Arbeitssuche automatisch eintritt sowie d) Familienangehörige von Personen bei denen zumindest einer der drei vorgenannten Fälle zutrifft. **Auf dieser Rechtsgrundlage ist das materielle Freizügigkeitsrecht in den ersten drei Monaten und ab dem sechsten Monat für arbeitssuchende Unionsbürger_innen eingeschränkt worden.** Für den Wortlaut der gesetzlichen Definition, die den Kreis der Leistungsberechtigten in der aktuell gültigen Fassung definiert, siehe § 7, Absatz 1, Satz 2, SGB II.

⁴⁰⁴ Im Kapitel 4.2.1 wird der Aushandlungsprozess dargestellt, der zur Abwehr von Rechtsansprüchen und zum schrittweisen Ausschluss von als ‚Armutszuwanderer‘ gelabelten Unionsbürger_innen aus dem deutschen Sozialstaat geführt hat.

Unionsbürger_innen die Bedingungen des Freizügigkeitsrechts nicht erfüllen, eröffnen sich Möglichkeiten der Exklusion aus den **nach wie vor nationalstaatlich organisierten Sozialstaatsgefügen**. Der Soziologe Étienne Balibar hat diesen Sachverhalt zutreffend als Ausschluss trotz Einbeziehung bezeichnet.⁴⁰⁵ Als Gegenbewegung zum Abbau territorialer Grenzen im Zuge der europäischen Integration werden in vielen Mitgliedsstaaten **neue wohlfahrtsstaatliche Grenzziehungsprozesse** sichtbar: Es entsteht ein Spannungsfeld zwischen dem grenzenlosen ökonomischen Verkehr des Binnenmarkts einerseits und sozialstaatlichen Schließungstendenzen andererseits.⁴⁰⁶ So bildet sich ein wohlfahrtsstaatliches Grenzregime, das sich nicht nur auf nationalstaatlicher Ebene in Form ausschließender Sozialgesetzgebung manifestiert, sondern auch dazu führt, dass neue Grenzen im kommunalen Raum sichtbar werden und entsprechend neue institutionelle Akteure – unter anderem kommunale Arbeitsvermittlungs- und Sozialleistungsbehörden – ‚grenzsichernde‘ Funktionen übernehmen. Dieser Transformationsprozess schlägt sich auch in der eingangs zitierten Passage der Jobcenter-Mitarbeiterin nieder, wenn sie die neue Herausforderung reflektiert, vor der sowohl Kommunen als auch Jobcenter durch den EU-Erweiterungsprozess gestellt waren und sind.

Um dieser neuen Aufgabe **wohlfahrtsstaatlicher Grenzziehung** (welfare bordering)⁴⁰⁷ gerecht werden zu können, so berichtet uns die interviewte Jobcenter-Leitungskraft,⁴⁰⁸ waren Fortbildungs- und Schulungsmaßnahmen notwendig, durch die den Jobcentermitarbeiter_innen rechtssichere Praktiken des Sozialleistungsausschlusses an die Hand gegeben werden konnten. Ein Mitarbeiter aus einer gewerkschaftsnahen Beratungsstelle berichtet im Interview ebenfalls von einer jobcenterinternen Fortbildungsmaßnahme, an der er im Vorfeld des Inkrafttretens der Arbeitnehmer_innenfreizügigkeit für rumänische und bulgarische Unionsbürger_innen teilgenommen hat:

„Und da hat er [der Referent, Anm. d. Verf.] ein halbstündiges Plädoyer gehalten: ‚Achtung 2014 kommt die Freizügigkeit, die Arbeitnehmerfreizügigkeit‘ und schon jetzt im Internet laufen/ sind Netzwerke wie man in Deutschland Jobcenter-Leistungen, ja, in Anspr/ das bestreite ich nicht, dass manche Leute, die es gibt, die auf die Sozialsysteme, ähm, abzielen. Also das heißt schon ein Jahr zuvor wollen die Leute bei dieser Schulung ne, die neuen Eingestellten darauf ähm vorbereiten, ne? Das gibt es nicht, ne? Danach werden so viele aus Bulgarien, Rumänien zu uns kommen, nur um unser Sozialsystem auszu/ auszunutzen. Und die kommen tatsächlich. Und die sind da. Und die sehen die. Diejenigen, die arbeiten in der (unv.) sehen sie nicht, ne? Und dann sch/ Z/ sind sie, ähm, ziehen sie auch die falsche, ähm, Schlussfolgerung, ähm, für das was sie sehen, ne. Das ist eine Volks/, die haben so eine Völkerwanderung Zwecks, ähm, Ausnutzung der Sozialsysteme, das kann man überhaupt nicht, ähm, behaupten.“⁴⁰⁹

In dieser Fortbildungsveranstaltung wird der für die Sozialleistungsbehörden handlungsleitende Deutungsrahmen ausbuchstabiert: Es gehe um nichts weniger als eine bevorstehende **„Völkerwanderung zur Ausnutzung der Sozialsysteme“**. Entsprechend habe sich das Jobcenter auf einen ungebremsten Zuzug von Unionsbürger_innen „aus Bulgarien und Rumänien“ vorzubereiten, die „zu uns kommen, nur um unser Sozialsystem auszunutzen“. Die von uns interviewte Jobcenter-Führungskraft drückt denselben Sachverhalt aus, wenn sie von der damaligen Herausforderung berichtet, innerhalb der Behörde ein diesbezügliches „Problembewusstsein“⁴¹⁰ zu entwickeln.

⁴⁰⁵ Siehe Balibar (2003): Sind wir die Bürger Europas?, S. 277 f.

⁴⁰⁶ Siehe hierzu weiter oben das Kapitel 2.3.

⁴⁰⁷ Zum Begriff siehe Guentner (2016): Bordering Practices, S. 405.

⁴⁰⁸ Im Interview rekapituliert sie die sich damals neu stellenden Herausforderungen, an die sie sich „gut erinnern“ könne: „Oh, wir müssen jetzt was über Ausländerrecht lernen (lacht), damit wir das gut wuppen können. Und dann sind wir in dieses Seminar gegangen [...] von einem Richter, der sehr spezialisiert auf Ausländerrecht war. Dummerweise gab es keine, in keinsten Weise eine Verknüpfung zum Sozialrecht.“ Interview B161, Z. 34-39.

⁴⁰⁹ Interview B103, Z. 725-736.

⁴¹⁰ Interview B161, Z. 296 ff.

Wie sich die Sozialleistungsbehörden neu aufstellten, wird auch in der internen „Arbeitshilfe zur Bekämpfung von bandenmäßigem Leistungsmissbrauch durch EU-Bürger“⁴¹¹ der Bundesagentur für Arbeit aus dem Jahr 2019 deutlich. Mit dieser Arbeitshilfe, die auf eine Vorgängerversion aus dem April 2018 zurückgeht, gibt die Nürnberger Bundesagentur den insgesamt 407 Jobcentern ein ausgefeiltes Handlungskonzept an die Hand. Die Arbeitshilfe beschreibt Identifikationstechniken, um ‚Sozialleistungsbetrug‘ zu ‚erkennen‘, informiert über behördliche Praktiken zum Umgang mit Leistungsbezieher_innen, Arbeitgeber_innen und Vermieter_innen und steckt den Rechtsrahmen für die Kooperation mit anderen Behörden und den Sozialgerichten ab. Unter ‚bandenmäßigem Leistungsmissbrauch‘ versteht die Bundesagentur die gezielte Umgehung des rechtsgültigen Sozialleistungsausschlusses nach Paragraph 7 im SGB II für Unionsbürger_innen durch Vortäuschung faktisch nicht bestehender Beschäftigungsverhältnisse:

„Dieses Ausschlusskriterium umgehen die am (bandenmäßigen) Leistungsmissbrauch beteiligten Personen und Banden dadurch, dass sie den für den Leistungsbezug erforderlichen Arbeitnehmerstatus oder eine selbstständige Tätigkeit mittels falscher Bescheinigungen vorspiegeln.“⁴¹²

Die unterstellte Täuschungspraxis diene unter anderem der Erschleichung aufstockender Sozialleistungen, ohne tatsächlich einer (geringfügigen) Beschäftigung nachzugehen. In Übereinstimmung mit der Arbeitshilfe formuliert auch die von uns interviewte Jobcenterführungskraft die Vermutung, dass hinter dem aufstockenden ALG II-Leistungsbezug von rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen ein organisierter Betrug dubioser ‚Hintermänner‘ stehe und die Notlagen daher lediglich vorgetäuscht seien:

„Da kommt jemand und holt eben 50, äh, Rumänien oder Bulgarien aus deren Dorf ab, bringt die nach Deutschland, bringt die quasi in irgendwelchen Bruchbuden unter und, äh, sorgt dafür, dass die Arbeitsverträge vorlegen können im Jobcenter mit genau dem Betrag, den man braucht, um aufstockend Leistungen zu bekommen. ‚Ergänzend‘ sagt man dazu. Ähm, und dann ist das Ding organisiert. So. Und dann kommen die Leute und es ist gep/ geplant und beplant, dass das so aufgeht. Und da verdienen quasi andere Leute dran, aber die, die kommen, verdienen da auch dran, weil, äh, das sind meistens Leute, die diese 5, 6, 700 Euro, die sie vom Jobcenter bekommen, ja vorher nicht haben. Das dürfen Sie auch nicht vergessen. Also das ist immer so ein / Das ist / muss man, finde ich, immer in so einer Gesamtschau sehen. Wir sagen dann: ‚Oh Gott, oh Gott, oh Gott, oh Gott: prekär und bla.‘ Aber der, der aus Rumänien kommt und da gar nichts hat, für den sind 700 Euro sehr viel Geld (lacht). Das darf man ja auch nicht aus dem Blick verlieren. Das heißt, für die gibt es ja auch genau diesen, diesen Beweggrund, dann zu kommen, weil es dann vermeintlich so einfach ist, das Geld auch zu bekommen. Und, ähm, auch für den, der wirklich arbeitet (lacht etwas), ist es relativ einfach, ergänzend Leistungen zu bekommen.“⁴¹³

In dieser Schilderung werden die rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen zugleich **als hinterlistige Betrüger und als Komplizen einer organisierten Ausbeutung des deutschen Sozialstaats** beschrieben, die gar nicht in der Absicht nach Deutschland kommen, „wirklich zu arbeiten“. Die Ausbeutung in Arbeitsverhältnissen, die nicht zur Existenzsicherung ausreichen, wird so nicht einfach nur in ihr Gegenteil verkehrt, sondern auf eine geradezu spöttische und verächtliche Art und Weise – „Oh Gott, oh Gott, oh Gott, oh Gott: prekär und bla.“ – bagatellisiert.

⁴¹¹ Bei der Arbeitshilfe handelt es sich um ein internes Dokument der Bundesagentur für Arbeit, welches „nur für den Dienstgebrauch“ bestimmt ist. Im Laufe unserer Feldphase wurde von mehreren Interviewpartner_innen auf dieses Dokument Bezug genommen. Es wurde uns schließlich zur weiteren Analyse zur Verfügung gestellt. Im Hinblick auf die institutionellen Handlungspraktiken im Untersuchungsbereich Arbeit und Soziales hat sich diese Arbeitshilfe als ein Schlüsseldokument herausgestellt. Es hat daher Eingang in den Quellenkorpus dieses Kapitels gefunden. Bundesagentur für Arbeit (2019): Arbeitshilfe „Bekämpfung von bandenmäßigem Leistungsmissbrauch durch EU-Bürger“. Nur für den internen Dienstgebrauch, Nürnberg.

⁴¹² Bundesagentur für Arbeit (2019): Arbeitshilfe, S. 2.

⁴¹³ Interview B161, Z. 381-396.

Der behördlich in Anwendung gebrachte Begriff der Bande verweist nicht nur auf Straftatbestände des Strafgesetzbuchs,⁴¹⁴ sondern er steht darüber hinaus auch in der Tradition eines antiziganistischen Diskurses, in dessen Zentrum die Vorstellung von der besonderen Gefährlichkeit örtlich ungebundener, daher schwer greifbarer und sich der sanktionierenden Macht entziehender ‚Räuber- und Zigeunerbanden‘⁴¹⁵ steht. An diese Sinnkonstruktion wird in der Arbeitshilfe angeknüpft: „Häufig bestehen personelle Verflechtungen zwischen Arbeitgebern und Vermietern, gelegentlich sind beide identisch oder firmieren bzw. wohnen unter derselben Anschrift. Auch Dolmetscher und Betreuer können Teil der kriminellen Banden sein.“⁴¹⁶ Konsequenterweise resultiert hieraus, dass alle Akteur_innen, die im Zuge eines Antragsverfahrens in Erscheinung treten, prospektives Bandenmitglied sind und durch entsprechendes Behördenhandeln auch so behandelt werden.

In dem von uns erhobenen empirischen Material konnten wir zahlreiche Spuren auffinden, die darauf verweisen, **dass dieses Bandenkonzept im behördlichen Alltagshandeln zur Bezeichnung von rassistisch abgewerteten Familien benutzt wird – und zudem vielfach auch als scheinbar neutraler Containerbegriff um Bezeichnungen wie ‚Roma‘ oder ‚Roma-Clans‘ sprachlich umgehen zu können.** Da die antragsstellenden Familien den Sozialbehörden pauschalisierend zugleich als „undurchsichtig“ und „kompliziert“ erscheinen – „immer stimmten die Angaben nicht (lacht leicht)“⁴¹⁷ –, ist auch die Verwendung kriminalistischer Terminologie wie „Tatmuster“ oder „Erkennungsmerkmale“ in der amtlichen Arbeitshilfe keineswegs verwunderlich. Dieses handlungsanleitende Dokument liefert jedoch **an keiner Stelle eine empirisch valide Basis**, um den in Anschlag gebrachten Generalverdacht des Sozialleistungsmisbrauchs durch EU-Bürger_innen zu belegen. Vielmehr verweist es auf ein offensichtlich in der Institution eingeschriebenes Wissen, das gerade deshalb auch unbestimmt und vage formuliert bleiben kann und ist.⁴¹⁸

Inwiefern diese Wissensbestände mit differenzierenden Machtpraktiken in Verbindung stehen, geht aus den Ausführungen der von uns interviewten Expertin des Jobcenters hervor: innerhalb der „Gruppierung“ antragsstellender rumänischer und bulgarischer Unionsbürger_innen habe sie es insbesondere mit „bestimmten Gruppierungen“⁴¹⁹ zu tun, die sie als „Sinti und Roma“⁴²⁰ bezeichnet. **Bei „dieser Gruppierung“, so führt sie weitergehend aus, „da machen wir uns nichts vor: also da ist Hopfen und Malz verloren und zwar auf jeglicher Ebene. Und sie dürfen mich da auch zitieren (lacht).“**⁴²¹ Die von ihr als ‚Roma‘ gelabelten Personen werden als die leibhafte Verkörperung antiziganistischer Semantiken beschrieben:

„Also da, ähm, wenn Sie da mal, ähm, ein halbes Jahr im Jobcenter gesessen haben und mal, ähm, ich sag mal, 20, 30 Familien betreut haben, dann haben Sie keine Fragen mehr. Sie haben deswegen keine Fragen mehr, weil keinerlei, kein Stück, nicht so viel Respekt vor irgendeiner Behörde oder einer für die Behörde handelnde Person gegenüber (unv. #01:01:40#). **Ähm, die sehr / also tatsächlich, die haben so ein eigenes Wertesystem, muss man schon fast sagen. (...) Und treten halt auch sehr, ähm, also sehr dominant auf.** Ähm, sehr fordernd, große Anspruchshaltung, äh, wissen ja auch, dass, ähm, bestimmte Dinge gut funktionieren. Wie man gerade mit Kindern, gerade mit, ähm, also so Bedarfe geltend

⁴¹⁴ In mehreren Straftatbeständen des Strafgesetzbuchs findet der Bandenbegriff für kriminelle Handlungen Anwendung, die planvoll und organisiert durch Zusammenschlüsse mehrerer Personen begangen werden. Siehe Rordorf, Alfred (2017): § 244a StGB (Schwerer Bandendiebstahl), in: rodorf.de, 1.9.2017, [https://www.rodorf.de/03_stgb/bt_14_244a.htm], eingesehen 2.10.2020.

⁴¹⁵ Siehe Bogdal, Klaus-Michael (2011): Europa erfindet die Zigeuner: eine Geschichte von Faszination und Verachtung, Berlin, S. 116 ff.

⁴¹⁶ Bundesagentur für Arbeit (2019): Arbeitshilfe, S. 4.

⁴¹⁷ Interview B161, Z. 850.

⁴¹⁸ Paradigmatisch drückt sich dies bereits im ersten Satz der Arbeitshilfe aus: „Einige Jobcenter beobachten seit längerer Zeit eine Zunahme bandenmäßigen Leistungsmisbrauchs durch EU-Bürger in überwiegend städtischen Ballungsgebieten.“ Bundesagentur für Arbeit (2019): Arbeitshilfe, S. 2.

⁴¹⁹ Interview B161, Z. 800.

⁴²⁰ Ebd., Z. 800-802.

⁴²¹ Ebd., Z. 814-815.

zu machen: „Hier, ich habe jetzt / ich bin jetzt mittellos. Ich brauche JETZT einen Vorschuss.“ Das ist Alltag, Alltag, ähm, in diesem Jobcenter. Viel, ähm, viel Missbrauch in diesen Konstellationen, viel / also da würde ich mich auch sehr weit aus dem Fenster lehnen, zu sagen, **dass wenn Sie da überprüfen würden, tatsächlich wenn sich das mal einer politisch trauen würde, das zu tun / Das ist ein Politikum. Da bin ich mir ganz klar. Wenn sich das einer trauen würde, da mal genau hinzugucken und die, genau die, äh, zu überprüfen, da würden sie wahrscheinlich 90 % Missbrauchsquote aufdecken.** Die sind untereinander / Also ganz häufig waren das so Familienkonstellationen, wo die, ähm, zwar mit den Männern noch zusammengelebt haben, aber angegeben haben, dass sie getrennt lebend sind, weil die Männer natürlich gearbeitet haben irgendwo schwarz. Und die Frauen immer alleinerziehend ihre Sozialleistungsansprüche geltend gemacht haben. Wenn man das überprüft hat, waren immer Männer, äh, zu Hause. Das waren dann die Cousins. Also verstehen Sie? **Das war also immer, immer ein Lügengerüst, immer ein Konstruieren von Konstellationen, damit eben so viel wie möglich Sozialleistungen in Anspruch genommen werden konnten.** Also da mache ich tatsächlich keinen Hehl draus, dass ich da auch also entromantisiert bin (lacht etwas). Da habe ich tatsächlich so viel gesehen in den Jahren, in denen ich da unterwegs war im SGB II, ähm, dass ich glaube, dass das ein Thema ist. Und auch das möchte niemand hören, aber das ist ein Thema, gerade wenn man von Rumänen spricht.⁴²²

Ein spöttisches Gefühl von Überlegenheit zur Schau stellend – „da mache ich tatsächlich keinen Hehl draus, dass ich da auch also entromantisiert bin (lacht etwas)“ – , vermittelt uns die Expertin des Jobcenters ihre unverstellten ‚Wahrheiten‘ über Sachverhalte, die sich sonst niemand zu benennen traue. Weil die öffentliche oder offene ‚Kritik‘ tabuisiert sei – „das möchte niemand hören“ – , könnten letztlich keine geeigneten Maßnahmen gegen die „Lügengerüste“ dieser ‚Roma-Banden‘ gefunden werden, die gegen jedes Gesetz und jede Regel stets einen Weg fänden, ihre „große Anspruchshaltung“ auch durchzusetzen. Damit unterstellt die leitende Jobcentermitarbeiterin nichts weniger, als einen im Verborgenen stattfindenden und gruppenspezifischen Missbrauch⁴²³ des deutschen Sozialsystems. Auch der amtlichen Arbeitshilfe der Bundesagentur ist dieser antiziganistische Diskurs über betrügerische ‚Banden‘ und parasitäre ‚Armutszuwanderer‘ eingeschrieben. An wenigen Stellen wird die stark codierte Sprache dieses behördlichen Dokuments brüchig und ethnisierende Kategorien werden eingeführt, wodurch das hinter den Sprachversteckspielen liegende Stigma ‚Roma‘ sichtbar wird.⁴²⁴

Die Problematisierung dieser Migration hat sich – in Übereinstimmung mit den gesamtgesellschaftlichen Diskursen – innerhalb der Sozialleistungsbehörden in einer Form durchgesetzt, dass bereits der „Zuzug von EU-Bürgern“ als „Indiz für das Vorliegen bandenmäßigen Leistungsmissbrauchs“⁴²⁵ betrachtet wird. Entsprechend wird den Jobcentern eine intensive Zusammenarbeit mit dem kommunalen Einwohnermeldeamt empfohlen, um auf Basis „statistische[r] Auswertungen [...] über den verstärkten Zuzug von Rumänen und Bulgaren“ zugleich „erste Hinweise auf bandenmäßigen Leistungsmissbrauch zu erhalten“⁴²⁶. Diese Handlungsempfehlungen stehen in der Tradition des bereits diskutierten Gefahren-Dispositivs, wonach Migration und Freizügigkeit von ‚Roma‘ eine einzuschränkende und zu kontrollierende Gefahr für die öffentliche Ordnung und den

⁴²² Ebd., Z. 815-842.

⁴²³ Hierin drückt sich eine – vor dem Hintergrund veränderter historisch-politischer Konstellationen aktualisierte – Verschwörungstheorie des Antiziganismus aus, wie sie Tobias Neuburger für den kriminologischen Diskurs des modernen Antiziganismus im 19. Jahrhundert diagnostiziert hat: „Auch der moderne Antiziganismus beinhaltet eine Art Verschwörungstheorie. Doch im Gegensatz zum antisemitischen Welterklärungsprogramm verbleibt die ‚zigeunerische‘ Verschwörung auf der Ebene von Alltag und Lebenswelt. Es ist [...] eine Verschwörung ubiquitärer Kleinkriminalität, deren Proponenten nichts als Verkörperung eines abstrakten Prinzips in Erscheinung treten, sondern vielmehr als allgegenwärtige, leibhafte Plage.“ Neuburger, Tobias (2015): „Daß beide zwei ganz verschiedene Völker sind“. Zum Verhältnis von Antisemitismus und Antiziganismus, in: sans phrase. Zeitschrift für Ideologiekritik, H. 7, S. 61-70, hier S. 66.

⁴²⁴ So werden beispielsweise in der Arbeitshilfe in „großer Armut“ lebender Angehörige von aus Rumänien und Bulgarien stammenden „türkischsprachigen Minderheiten“ benannt. Bundesagentur für Arbeit (2019): Arbeitshilfe, S. 3.

⁴²⁵ Ebd., S. 4.

⁴²⁶ Ebd., S. 15.

sozialen Frieden darstelle. Die Arbeitshilfe legt ein Behördenhandeln nahe, das durch einen pauschalisierenden Generalverdacht geleitet wird. Zugleich führt die entsprechende behördliche Praxis zu einer Verdrängung⁴²⁷ dieser Migrant_innen in schlecht bezahlte und krankmachende Arbeitsverhältnisse, die nicht nur ein Existenzminimum kaum ermöglichen, sondern – im Sinne der behördlichen Verdachtskultur – gegen die betroffenen Personen gewendet werden können.

Denn diese behördliche Wirklichkeitsinterpretation des ‚bandenmäßigen Leistungsmissbrauchs‘ führt letztlich zur Kriminalisierung prekarisierter Arbeit. So kritisiert ein von uns interviewter Sozialarbeiter:

„Aber da, in dieser Arbeitshilfe steht vorne drin: Solche Verhaltensmuster von angeblich bandenmäßigem Leistungsmissbrauch, so nennen die das. Und damit meinen sie: Jemand stellt einen Antrag auf Leistungen, obwohl er nur einen geringfügigen Job hat. Das ist im Prinzip das, was sie damit meinen.“⁴²⁸

Diese behördliche Wirklichkeitsinterpretation blendet strukturelle Ungleichheitsverhältnisse am Arbeitsmarkt wie Verdrängung, Entrechtung und Ausbeutung systematisch aus. Die Arbeitshilfe, darauf verweisen auch die Ausführungen des Sozialarbeiters, haben zu einer sich verschärfenden Abwehrpraxis⁴²⁹ geführt, die sich insbesondere darin artikuliert, dass die prekären und ausbeuterischen Arbeitsverhältnisse – abermals im Sinne des Pauschalverdachts – gegen die Arbeitsmigrant_innen selbst ins Feld geführt werden:

„Ähm, und diese Weisung, die die Bundesagentur da herausgegeben hat, führt dazu, dass seitdem auch die Praxis bei den Jobcentern sich total verschärft hat. Das kriegen wir schon auch mit, dass seitdem viel stärker noch geprüft wird und auch Betroffene, die schon im Leistungsbezug sind, dann wieder rausgeschmissen werden, weil gesagt wird: ‚Du hast ja diese geringfügige Arbeit nur mit dem Ziel, in den Leistungsbezug zu kommen.‘“⁴³⁰

Auf Basis dieser Wirklichkeitsinterpretationen etablieren sich somit in den Jobcentern restriktive Kontrollpraktiken zur Abwehr von Leistungsansprüchen. Diese Praktiken verschärfen zudem – im Sinne einer past-in-present-discrimination – bereits bestehende Ausprägungen eines strukturellen Rassismus auf dem Arbeitsmarkt, „weil es nämlich natürlich diejenigen besonders trifft, die in prekären Beschäftigungsverhältnissen sind, einen unsicheren Arbeitsvertrag haben oder gar keinen Arbeitsvertrag haben. Die können nämlich nicht nachweisen, dass sie am Arbeitsmarkt teilhaben.“⁴³¹ Hieran anknüpfend betont der Interviewpartner zudem, dass im Bereich prekarisierter Lohnarbeit häufig keine klassischen Arbeitsverträge ausgestellt werden. Diese nicht dokumentierte Lohnarbeit, berichtet er weitergehend, erschwere nicht nur die Rechtsdurchsetzung gegenüber Arbeitgeber_innen erheblich, sondern führe unter Anwendung des pauschalisierenden Generalverdachts auch im behördlichen Verkehr wiederkehrend zur Unterstellung von Betrugs- und Täuschungsabsichten.

In diesem Sinne wird auch in der Arbeitshilfe so gut wie jeder Sachverhalt gegen die Antragsteller_innen gewendet: Selbst die ordnungsgemäße Anmeldung von geringfügigen Arbeitsverhältnissen bei der Minijobzentrale, die Änderung der Lohnzahlungspraxis von Barzahlungen zu Überweisungen oder die Feststellung, dass Antragsformulare besonders gut ausgefüllt seien, werden so zu Indizien umgedeutet, die auf „Missbrauchskonstellationen“⁴³² verweisen. Als Erklärungswissen wird betont, dass die Leistungsbehörden mit Verschleierungstaktiken „lernende[r]

⁴²⁷ Das Kapitel 4.2.2 widmet sich ausführlich und weitergehend Verdrängungsprozessen rumänischer und bulgarischer Arbeitsmigrant_innen auf dem Arbeitsmarkt.

⁴²⁸ Interview B156, Z. 357-360.

⁴²⁹ Ausführlich zu Mechanismen der Abwehr siehe das folgende Kapitel 4.2.1.

⁴³⁰ Interview B156, Z. 371-376.

⁴³¹ Ebd., Z. 368-371.

⁴³² Bundesagentur für Arbeit (2019): Arbeitshilfe, S. 4.

Banden“⁴³³ konfrontiert seien. Dass aber beispielsweise adäquat ausgefüllte Anträge nicht auf nebulöse Verschwörungen, sondern vielmehr auf die unterstützende Arbeit von Beratungsstellen verweisen, betont der Projektleiter einer Selbstvertretungsorganisation, die Betroffene bei Behördengängen unterstützt: „Und da sage ich meinen Kolleginnen: Dann macht ihr eine tolle Arbeit! (schmunzelt)“⁴³⁴.

Das behördliche Verdachtskonstrukt des ‚bandenmäßigen Sozialleistungsmissbrauchs‘ ist alles andere als ein neutrales und – im Sinne bürokratischer Herrschaft – formal rationales Handlungskonzept. **Während in der behördlichen Arbeitshilfe der antiziganistische Bedeutungsgehalt sprachlich codiert in Erscheinung tritt, trifft dies auf die von uns geführten Interviews mit Fachkräften keineswegs zu.** Hier wird der Antiziganismus nicht nur unverstellt und offen artikuliert, sondern darüber hinaus auch als (vermeintlicher) Tabubruch inszeniert. Das handlungsleitende Verdachtskonstrukt ist gruppenspezifisch in einem doppelten Sinne: Einerseits wird die differentielle Inklusion am Arbeitsmarkt – anknüpfend an den antiziganistischen Diskurs über die ‚Armutszuwanderung‘ – ethnisiert und entkontextualisiert, andererseits führt sie – auch auf Basis bereits bestehender Ungleichheitsverhältnisse – zu systematischen Ausschlüssen von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen. Wie diese Praktiken im hoch formalisierten Gefüge der Arbeitsvermittlungs- und Sozialleistungsbehörden funktionieren, wird im folgenden Abschnitt thematisiert.

4.2.2 Abwehr per Gesetz und gelebte Abwehr im Jobcenter

Im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung 2007 ist auf europäischer, nationaler und kommunaler Ebene ein Aushandlungsprozess zu beobachten, der die sozialen Rechte von Unionsbürger_innen im Allgemeinen und wohlfahrtsstaatliche Ein- und Ausschlüsse in den EU-Mitgliedsstaaten im Besonderen betrifft. Gegenstand war und ist insbesondere die Frage, inwiefern die Unionsbürger_innenschaft auch weitergehende soziale Rechte für arbeitssuchende und nicht-erwerbstätige EU-Binnenmigrant_innen begründet und somit den Zugang zu existenzsichernden Leistungen ermöglicht.⁴³⁵ In diesem widersprüchlichen Aushandlungsprozess artikuliert sich, wie es bereits diskutierte Analysen der soziologisch und politikwissenschaftlich orientierten Grenzregimeforschung dargelegt haben,⁴³⁶ eine Gegenbewegung zur europäischen Integration. Die territorialen Grenzziehungen verlagern sich hierbei sukzessive in die nationalstaatlichen Container hinein und werden auch in Form wohlfahrtsstaatlicher Grenzziehungsprozesse (*welfare bordering*) und durch die faktische Einschränkung sozialer Rechte von Unionsbürger_innen auch im kommunalen Raum sichtbar. Diese wohlfahrtsstaatlichen Schließungsprozesse – im Sinne eines neuen Grenzregimes – sind entscheidend, um die im Folgenden von uns empirisch rekonstruierten behördlichen Abwehrpraktiken in kommunalen Jobcentern und Sozialämtern einordnen und verstehen zu können.

Bereits ein Jahr vor dem EU-Beitritt von Rumänien und Bulgarien zum 01. Januar 2007 wurden ‚Ausländer‘⁴³⁷, deren Aufenthaltsrecht in Deutschland sich allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt, von Sozialleistungen nach dem SGB II ausgeschlossen.⁴³⁸ Der Ausschluss hängt vom Status der Erwerbstätigkeit ab: Migrant_innen, die zum Zweck der Arbeitssuche in Deutschland sind, aber noch keine Beschäftigung aufgenommen haben oder aber ihre Beschäftigung nach kurzer Beschäftigungsdauer wieder verlieren, wurde durch die Novellierung der Rechtsanspruch auf unterstützende Sozialleistungen verwehrt. Zeitgleich zu diesem sozialrechtlichen Ausschluss stärkte

⁴³³ Ebd., S. 3.

⁴³⁴ Interview B158, Z. 374.

⁴³⁵ Die European Union Citizenship und die mit ihr verbundenen sozialen Rechte sind Gegenstand rechts- und politikwissenschaftlicher Diskussionen. Siehe weiterführend die Beiträge in Bauböck, Rainer (Hg.) (2019): *Debating European Citizenship*, Cham.

⁴³⁶ Siehe hierzu weiter oben Kapitel 2.3.

⁴³⁷ Terminologie des deutschen Gesetzgebers.

⁴³⁸ Der Ausschluss von Grundsicherungsleistungen für Arbeitssuchende ist kodifiziert in § 7, Abs. 1, Satz 2, SGB II.

aber der Europäische Gerichtshof (EuGH) mit mehreren Urteilen die sozialen Rechte von Unionsbürger_innen, wodurch dem pauschalen Leistungsausschluss auch von nicht-erwerbstätigen Unionsbürger_innen Grenzen gesetzt wurden. Angesichts der Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise und ansteigender Arbeitslosigkeit wurde die EuGH-Rechtssprechungspraxis in weiten Teilen der Öffentlichkeit allerdings als „hoch umstrittene Konstruktion eines europäischen Sozialstaates“⁴³⁹ kritisiert.

So wurde 2009 in der politischen Öffentlichkeit insbesondere ein EuGH-Urteil im Fall zweier griechischer Unionsbürger (Vatsouras/Koupatantze) diskutiert. Die Kläger hatten zunächst aufstockend zu ihrer geringfügigen Beschäftigung ALG II bezogen, wurden nach kurzer Zeit jedoch arbeitslos und dann entsprechend der oben dargelegten SGB II-Regelung vom Leistungsbezug ausgeschlossen.⁴⁴⁰ Das daraufhin angerufene Sozialgericht in Nürnberg legte den Fall dem EuGH zur Vorabentscheidung vor. Dieser legte seiner Entscheidung einen weiten Begriff des Arbeitnehmer_innenstatus zugrunde und vertrat die Position, dass auch arbeitslos gewordene Unionsbürger_innen, die in geringfügigen oder zeitlich befristeten Beschäftigungsverhältnissen tätig waren, Rechtsansprüche auf wohlfahrtsstaatliche Leistungen haben, um erneut Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu finden. In einer Studie über das europäische Grenzregime konstatiert Sonja Buckel, dass sich diese EuGH-Rechtsprechung „maßgeblich auf die Normen der Unionsbürgerschaft, des Freizügigkeitsrechts und des Diskriminierungsverbots aufgrund der Nationalität“⁴⁴¹ stütze.

Im Jahr 2014 änderte sich die Rechtsprechungspraxis des EuGH durch eine Entscheidung im Fall einer rumänischen Unionsbürgerin (Elisabeta Dano), die aufgrund von unbezahlter care-Arbeit (Kinderbetreuung) keiner Lohnarbeit nachgehen konnte und entsprechend auch nicht arbeitssuchend gemeldet war. Das Jobcenter lehnte ihren ALG II-Antrag ab, woraufhin Elisabeta Dano vor dem Sozialgericht klagte. Das Sozialgericht legte dem EuGH die Frage zur Entscheidung vor, inwiefern die deutsche SGB II-Ausschlussklausel⁴⁴² für arbeitssuchende Unionsbürger_innen mit geltendem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Der EuGH entschied in diesem Fall, der Argumentation des Generalanwalts folgend, dass der „Ausschluss von sozialen Leistungen gerechtfertigt sei, wenn kein Aufenthaltsrecht bestehe“ und implizierte damit, dass die „Sozialbehörden die Entscheidung über sozialrechtliche Ansprüche von aufenthaltsrechtlichen Kriterien abhängig machen könnten.“⁴⁴³ In der Begründung wurde zudem explizit ein migrationspolitisches Bedrohungsszenario konturiert: Das Wohlstandsgefälle innerhalb der EU diene in diesem Zusammenhang als geradezu selbstverständliche Begründung dafür, dass eine befürchtete ‚Masseneinwanderung‘ angeblich ‚unproduktiver‘ und wirtschaftlich inaktiver Unionsbürger_innen die nationalen Sicherungssysteme überlasten und aus den Angeln heben werde.⁴⁴⁴ Dieses Gefahrendispositiv wurde in der Folge handlungsleitend: Der Kurswechsel des EuGH, die Europarechtskonformität der SGB II-Ausschlussklausel für ‚wirtschaftlich inaktive‘ EU-Binnenmigrant_innen doch anzuerkennen, wurde im September 2015 zudem verschärft und auf arbeitssuchende Unionsbürger_innen ausgeweitet.⁴⁴⁵

Im Dezember 2015 wendete sich die Rechtssprechungspraxis erneut: Nun urteilte das Bundessozialgericht (BSG) in mehreren Fällen, dass EU-Bürger_innen nicht pauschal von existenzsichernden Leistungsbezügen ausgeschlossen werden können und dass Sozialleistungsbehörden im Einzelfall zu prüfen haben, ob ein Rechtsanspruch auf Sozialhilfeleistungen

⁴³⁹ Buckel (2013): „Welcome to Europe“, S. 15.

⁴⁴⁰ Siehe ebd., S. 153 ff.

⁴⁴¹ Ebd., S. 167.

⁴⁴² § 7, Abs. 1 Satz 2, SGB II.

⁴⁴³ Riedner, Lisa (2017): Aktivierung durch Ausschluss. Sozial- und migrationspolitische Transformationen unter den Bedingungen der EU-Freizügigkeit, in: movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung, Bd. 3, H. 1, S. 89-108, hier S. 99 f.

⁴⁴⁴ Siehe ebd.

⁴⁴⁵ Die neue Linie des EuGHs wurde im Fall Alimanovic verschärft, indem der SGB II-Leistungsausschluss auch auf aktuell nicht erwerbstätige, aber arbeitssuchende EU-Bürger_innen ausgeweitet wurde.

nach dem SGB XII besteht. Nach Ansicht des Bundessozialgerichts ist der Aufenthalt von freizügigkeitsberechtigten Unionsbürger_innen nach sechs Monaten verfestigt, woraus ein Rechtsanspruch auf Sozialhilfe nach dem SGB XII abzuleiten sei. Wohlfahrtsverbände und Beratungsstellen bewerteten diese Entscheidungen als ‚Durchbruch‘, weil somit jedem hier lebenden Menschen das „Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums“⁴⁴⁶ zugestanden worden sei.⁴⁴⁷

Aus Behördensicht stellt sich die Sachlage allerdings offenbar anders dar: Die von uns interviewte leitende Angestellte aus dem Jobcenter kommentiert diese BSG-Urteile irritiert und betont, dass hierdurch „irgendwie unsere ganzen Systeme auf den Kopf gestellt“⁴⁴⁸ würden:

„Das BSG hat nämlich gesagt: Alles klar, äh, das BSG, ähm, / der EuGH hat jetzt quasi bestätigt, dass man Arbeitssuchende von SGB II-Leistungen, äh, ausschließen darf, aber wir als BSG entscheiden jetzt folgendes: Für uns ist es nur in Ordnung, dass man das macht, weil es im deutschen Sozialleistungssystem noch das SGB XII gibt. Und dann fingen die an, so ganz kuriose Dinge, äh, zu urteilen. Und im Ergebnis wollten die nämlich, dass, äh, quasi jeder Unionsbürger, jetzt arbeitssuchend oder nicht, ähm, einen Leistungsanspruch hat. Und wer den eben nicht im SGB II hat, dann sollte er ihn in SGB XII haben. Das war nämlich / das war so, so ein Knackzeitpunkt, wo das BSG auf einmal irgendwie an unserem System geruckelt hat und gesagt hat: Ja, Arbeitssuchende sind dann eben spätestens nach sechs Monaten in ihrem Aufenthalt so verfestigt in Deutschland, dass sie eine, äh, Entscheidung beim Sozialamt erwirken können, ähm, in der eine Ermessensreduzierung auf null vorgenommen wird. Das heißt, die Behörde ist verpflichtet im Grunde, Gelder auszahlten.“⁴⁴⁹

Die Expertin des Jobcenters bemängelt hier, dass das BSG „ganz kuriose Dinge“ geurteilt und „auf einmal irgendwie an unserem System geruckelt“ habe. Letztlich bringt sie damit ihr Unverständnis darüber zum Ausdruck, dass die deutsche Sozialgerichtsbarkeit durch diese Rechtsprechung bestimmte Ausschlusspraktiken des wohlfahrtsstaatlichen Grenzregimes („unser System“) in Frage gestellt hat: Das Bundessozialgericht öffnete den Zugang zu Leistungsbezügen nach SGB XII auch für *erwerbsfähige* Unionsbürger_innen, obwohl der Zugang aufgrund der weiterhin gültigen Ausschlussklausel in das SGB II versperrt war.⁴⁵⁰ Gleichzeitig nahm das BSG eine „Ermessensreduzierung auf null“ vor, was im Verwaltungsrecht bedeutet, dass der Ermessensspielraum aufgrund der vorliegenden Umstände soweit reduziert ist, dass die Verwaltung nur noch eine einzige Entscheidung treffen kann. Mit anderen Worten: Aufgrund der prekarierten Lebensverhältnisse vieler rumänischer und bulgarischer Unionsbürger_innen verfügen die Sozialämter faktisch über keinen Handlungsspielraum und müssen entsprechend Sozialhilfeleistungen gewähren.

Diese Rechtsprechung, die arbeitssuchenden Unionsbürger_innen den Zugang zu existenzsichernden Leistungen ermöglichte, hatte allerdings nicht lange Bestand. Durch eine erneute sozialgesetzliche Verschärfung im Dezember 2016⁴⁵¹ wurde die weiterhin bestehende SGB II-Ausschlussklausel auch auf Leistungen nach SGB XII übertragen. Diese Novellierung, so drückt es ein von uns interviewter

⁴⁴⁶ Voigt, Claudius (2017): „Aushungern“ als Instrument der Migrationskontrolle? Der Ausschluss von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern von existenzsichernden Leistungen, in: Asylmagazin, H.1/2, S. 25-32, hier S. 26.

⁴⁴⁷ Siehe auch Mirja Leibnitz u. a. (2015): Förderprognose negativ: Eine Bestandsaufnahme zur Diskriminierung von Bulgar_innen und Rumän_innen mit zugeschriebenem oder tatsächlichem Roma-Hintergrund in Deutschland, Berlin; oder Amaro Foro (2019): 5 Jahre Dokumentationsstelle Antiziganismus. Ein Rückblick, Berlin, S. 48-53, [<https://amarofo.de/sites/default/files/files/Dokumentation2019-web.pdf>], eingesehen 3.9.2020.

⁴⁴⁸ Interview B161, Z. 1319-1320.

⁴⁴⁹ Ebd., Z. 1320-1332.

⁴⁵⁰ Diese Tatsache ist insbesondere deshalb erwähnenswert, weil das SGB XII dem Grunde nach lediglich für diejenigen Personen vorgesehen ist, die aufgrund von Alter, Krankheit usw. keiner Erwerbstätigkeit nachgehen können.

⁴⁵¹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende und nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch, [<https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze/gesetz-zur-regelung-von-anspruechen-auslaendischer-personen.html>], eingesehen 28.08.2020.

Sozialarbeiter aus einer Beratungseinrichtung aus, diene „dem Ziel, diese Rechtsprechung des Bundessozialgerichts auszuhebeln.“⁴⁵² So wurden beispielsweise die zeitlichen Fristen zum Erwerb des Daueraufenthaltsrechts, das einen gleichberechtigten Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Dienstleistungen garantiert, erheblich verschärft: Für Unionsbürger_innen, deren Aufenthalt allein aus dem Zweck zur Arbeitssuche resultiert, wurde die Frist auf fünf Jahre erhöht. Nach der BSG-Rechtsprechung war der Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Dienstleistungen bereits nach dem sechsten Monat durch die Sozialbehörden zu gewähren. Im Effekt bedeutete diese veränderte Rechtslage, dass prekarierte Unionsbürger_innen bei Erwerbsverlust bis zu fünf Jahre von der wohlfahrtsstaatlichen Absicherung in Form eines existenzsichernden Minimums ausgeschlossen wurden und sind.⁴⁵³

Die schrittweise Einschränkung von Rechtsansprüchen im Bereich der Sozialgesetzgebung⁴⁵⁴ stellt eine neue Form der Grenzziehungspraxis dar, die paradoxerweise mit der Erweiterung des gemeinsamen Rechtsraumes der Europäischen Union in Verbindung steht. Wie sich dieser Prozess der von uns interviewten Expertin im Jobcenter darstellt, bilanziert sie gegen Ende des mit uns geführten Gesprächs:

„Also man merkte schon, dass der Gesetzgeber eigentlich immer bei allem, was er so an Änderungen vorgenommen hat, eigentlich immer im Blick hatte, den Leistungsanspruch zu reduzieren. Aber auf gar keinen Fall zu öffnen in irgendeiner Form, sondern immer quasi einzudämmen, äh, was der Leistungsan/ was den Leistungsanspruch anbelangt. Das war sehr deutlich. Also man hat den ersten Schritt / hat man schon getan, indem man Arbeitssuchende zeitlich befristet, äh, nur noch freizügigkeitsberechtigt, äh, sah. Und dann kamen die ganzen Entscheidungen, die man ja abwarten musste, um zu sehen: Was passiert denn jetzt hier eigentlich, in welche Richtung geht das? Und, äh, dann hat man die Konsequenzen aus der BSG-Rechtsprechung in 2017 gezogen, indem man die Gesetze angepasst hat. Und, äh, an manchen Stellen aus meiner Sicht auch wirklich Klarstellung, ähm, herbeigeführt hat, ganz, ganz deutlich. Also an manchen Stellen ist es so, dass ich sage: Ja, das ist jetzt mit im Gesetz aufgenommen und das ist auch gut so.“⁴⁵⁵

In diesem Prozess erkennt sie eine übergreifende politische Handlungsrationalität, die „eigentlich immer im Blick hatte“ den deutschen Sozialstaat gegen Leistungsansprüche von ‚außen‘ zu schützen. Im Gegensatz zur Rechtsprechungspraxis dieser „ganzen Urteile“ ziehe sich durch das gesetzgeberische Handeln ein roter Faden: „Leistungsanspruch reduzieren“.

Auch die von uns interviewte Leiterin des städtischen Amtes für Migration verweist darauf, dass die gesetzgeberischen Praktiken einer Logik der Gefahrenabwehr durch Leistungsausschluss folgen. Diese Handlungsrationalität ist selbst praktischer Ausdruck einer ‚Unbequemlichkeitskultur‘ – auch auf kommunaler Ebene –, wonach „jede Form von Sozialleistungen“ weitestgehend einzustellen ist, damit die ‚Migrationsanreize‘ für unerwünschte Migrant_innen niedrig gehalten werden:

⁴⁵² Interview B156, Z. 315.

⁴⁵³ Ebenso sind von diesem neuen fünfjährigen Sozialleistungsausschluss Personen betroffen, die als ehemalige Arbeitnehmer_innen ihr aktuelles Aufenthaltsrecht aus der Schulausbildung ihrer Kinder ableiten, was im Regelfall insbesondere Alleinerziehende (häufig Frauen) besonders schwer trifft, weil diese häufig aufgrund der Betreuung ihrer Kinder nur schwer einer Erwerbstätigkeit nachgehen können und nun auch bis zu fünf Jahre von der Sozialhilfe ausgeschlossen bleiben. Diese Fallkonstellation ist für die Realität der sozialen Exklusion von als Roma gelabelten Unionsbürger_innen aus Rumänien und Bulgarien gerade in einer intersektionalen Perspektive überaus relevant, wie Sozialarbeiter_innen uns in den Interviews wiederkehrend berichtet haben. Diesem Sachverhalt sollte in zukünftiger Forschung unbedingt stärker Rechnung getragen werden.

⁴⁵⁴ Ein weiteres wichtiges Gesetz im Sozialrechtsbereich wurde im Juli 2019 vom Deutschen Bundestag verabschiedet, das den Kindergeldausschluss für EU-Bürger_innen in den ersten drei Monaten des Aufenthalts bezweckte und regelte. Ebenso wurden in dem gleichen Gesetz die Kontroll- und Zuständigkeitsbefugnisse des Zolls massiv erweitert, um gegen ‚Sozialleistungsmissbrauch und illegale Beschäftigung‘ vorgehen zu können. Beide Aspekte werden an späterer Stelle wieder aufgegriffen. Siehe Bundesministerium der Finanzen (2019): Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch, in: bundesfinanzministerium.de, 17.7.2019, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_III/19_Legislaturperiode/2019-07-17-Gesetz-zur-Staerkung-der-FKS/0-Gesetz.html], eingesehen 28.8.2020.

⁴⁵⁵ Interview B161, Z. 1444-1455.

„Und weil sie [EU-Binnenmigrant_innen, Anm. d. Verf.] das wissen und weil sie vielleicht auch noch Kindergeld bekommen und so weiter und so fort, würden sie hier halt hierherkommen, so, oder das würden sie sozusagen ziehen. Und um das zu verhindern, versucht man halt wirklich jede Form von Sozialleistungen einzustellen, versucht es auch ganz, ganz schwierig [zu] machen, in Unterbringungsverhältnisse zu kommen.“⁴⁵⁶

Diese Grenzen ziehende Handlungsrationalität wird für Menschen im Alltag unmittelbar erlebbar, da die schrittweisen und systematischen Ausschlüsse soziale Teilhabe verhindern und „existentielle Bedürfnisse“ somit „nicht mehr gedeckt werden“⁴⁵⁷ können. Die hier beschriebenen gesetzlich normierten wohlfahrtsstaatlichen Ausschlüsse von Unionsbürger_innen können als Ausdruck eines Gefahren-Dispositivs zur Abwehr von unerwünschter Migration interpretiert werden – sie strukturieren zudem das behördliche Alltagshandeln und die Routinen in den Jobcentern vor Ort.

Die von uns interviewten Sozialarbeiter_innen aus Beratungsstellen für rumänische und bulgarische Unionsbürger_innen berichten entsprechend und übereinstimmend von der herablassenden und entwürdigenden Behandlung der als ‚Roma‘ gelabelten Personen. **Wie uns eine Sozialarbeiterin des Jugendamts schildert, sei dies bereits beim Betreten der Sozialbehörden sicht- und erlebbar: Als Begleiterin von rumänischen Unionsbürger_innen konnte sie wiederholt beobachten, „wie unfreundlich die Menschen behandelt wurden vom Security-Dienst bis zur Verwaltungsangestellten, bis zu den Vorgesetzten. Was auch ab und zu damit endete, dass, äh, das Jobcenter [...] mich einschließlich der Familie vor die Tür setzte.“**⁴⁵⁸

Inwiefern der Eingangsbereich und damit bereits der räumliche Zugang ins Innere des Jobcenters von Gatekeepern kontrolliert wird, beschreibt uns auch eine leitende Angestellte einer städtischen Beratungseinrichtung für Unionsbürger_innen:

„Da gibt es, wie so Empfangstresen/ Und dann standen da halt Leute, haben sie angeguckt, und haben gesagt: **„Du hast, du eh keinen Anspruch. Du kriegst keinen Antrag!“** So, da kann man jetzt sagen, das war diskriminierend, weil der Mensch aussah, wie er aussah oder weil der Mensch hinterm Tresen einfach keine Ahnung hatte, dass EU-Bürger durchaus Anspruch haben können. Oder weil er einfach dumm war und nicht weiß, dass jeder erst mal einen Antrag stellen DARF und wie der dann entschieden wird, eine ganz andere Frage ist. Warum auch immer.“⁴⁵⁹

Bereits die Inaugenscheinnahme der Auskunftssuchenden in Verbindung mit einer kategorisierenden Anwendung visueller Zuschreibungen im Eingangsbereich der Sozialleistungsbehörde kann als routinisierte Ausdruck institutioneller Abwehrpraktiken betrachtet werden. Eine Sozialarbeiterin, die als ‚Roma‘ gelabelte Unionsbürger_innen bei Behördengängen unterstützt und begleitet, berichtet davon, **dass sich die Abwehrhaltung auch nonverbal in ablehnender und abfälliger Mimik und Gestik ausdrückt.**⁴⁶⁰

Eine andere Sozialarbeiterin aus einer Obdachlosenunterkunft für als ‚Roma‘ gelabelte Unionsbürger_innen berichtet im Interview mit uns von in der Sozialbehörde – bereits im Eingangsbereich und am Empfangstresen – **wirksamen antiziganistischen Wissensbeständen über das Erscheinungsbild dieser ethnisierten Personengruppe:**

„[...] unsere Bewohnerinnen [der Obdachlosenunterkünfte, Anm. d. Verf.] tragen vermehrt Röcke, lange Röcke. Und dann heißt es eben: Ach, die Rockfrauen kommen. **Also schon so**

⁴⁵⁶ Interview B119, Z. 155-159; siehe in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen in Kapitel 4.1 zum Untersuchungsbereich Wohnen und Unterbringung.

⁴⁵⁷ Interview B156, Z. 265.

⁴⁵⁸ Interview B129, Z. 469-472.

⁴⁵⁹ Interview B102, Z. 1126-1133.

⁴⁶⁰ Siehe Interview B132, Z. 1151-1155.

leicht abwertend oder besser gesagt, Insider: ‚Aha, (.) Rumänen.‘ Oder ‚Roma in Sicht!‘“⁴⁶¹

Noch bevor es zur eigentlichen Interaktion zwischen den Beteiligten kommt, werden auf der Grundlage von visuellen Markern ethnisierende Klassifizierungsprozesse vorgenommen, die in der Folge handlungsanleitende Wirkung entfalten. Die Abwehrhandlungen artikulieren sich dann in der Interaktion zwischen Personal und Auskunftssuchenden, wie uns wiederholt berichtet wurde, insbesondere in folgenden Formen: unmittelbare Abweisung und Verweigerung des Zutritts, Verweigerung der Herausgabe von Antragsformularen und weiterführenden Informationen oder Verweigerung der Annahme von Dokumenten.⁴⁶²

Durchgehend ist in den Interviews auch auf den wiederkehrenden Einsatz von Sprache als struktureller Barriere bei behördlichen Kontakten hingewiesen worden. Auch deshalb sind Mitarbeiter_innen der Trägerorganisationen der freien Wohlfahrtspflege dazu übergegangen, die Hilfesuchenden bei Behördengängen im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktintegration und der Durchsetzung von Sozialleistungsansprüchen zu begleiten.⁴⁶³ Ein von uns interviewter Sozialarbeiter hebt hervor, dass „diejenigen, die Sprachschwierigkeiten haben, die das Rechts- und ja, Rechtssystem hier nicht so kennen und Sozialsysteme hier nicht so kennen [...] und das Durchsetzungsvermögen nicht haben“⁴⁶⁴, auf die Unterstützung bei Behördengängen unbedingt angewiesen seien. Die Sprachbarriere kann in diesem Zusammenhang, wie es die Ausführungen einer anderen Sozialarbeiterin nahelegen, zu einem Mittel der direkten institutionellen Diskriminierung einer bereits ethnisierten Personengruppe avancieren – obwohl die sprachliche Verständigung aufgrund der prinzipiellen Verfügbarkeit von Dolmetscherdienstleistungen keine Barriere darstellen müsste:

„Und es ist auch ein großer Unterschied, ob wir unsere Klienten jetzt alleine zum Jobcenter oder zur Krankenkasse schicken oder wir die Leute dann begleiten. Die Umgangsformen sind sehr unterschiedlich. Die würden einfach alleine, sage ich jetzt (unv.) abgespeist und abgelehnt und irgendwelche Papiere in der Hand gedrückt / Obwohl fast jede Behörde, ist verpflichtet, einen Dolmetscher zu stellen, zu jeder Beratung. Wenn das gewünscht ist ähm lehnen, die dann absolut ab, weil da viel zu viel mit Arbeit verbunden ist. Und wenn wir dann unsere Klienten begleiten, wir dabei sind oder wir anrufen den Namen von unseren Klienten mit einer Vollmacht und mündliche Vollmacht [angeben, Anm. d. Verf.], dann ist der Umgang total anders. Das merkt man.“⁴⁶⁵

Gegen die hier beschriebene **behördliche Abwehrpraxis** können sich die marginalisierten Hilfestellenden kaum effektiv zur Wehr setzen. Lediglich die unterstützende Begleitung durch Beratungsstellen, Selbstorganisationen oder Träger der freien Wohlfahrtspflege hat offenbar das Potential, die Rechtsansprüche der betroffenen Personen gegen die behördlichen Verwaltungsapparate durchzusetzen. Dabei müssen den betreffenden Unionsbürger_innen behördeninterne Dolmetscher- und Übersetzungsdienste – gemäß geltenden Rechts auch von den Sozialbehörden – zur Verfügung gestellt werden. Doch diese behördliche Dienstleistung wird, wie uns Sozialarbeiter_innen aus ihrer alltäglichen Berufspraxis wiederkehrend berichten, als ‚Roma‘

⁴⁶¹ Ebd., Z. 1163-1165.

⁴⁶² Diese Berichte stimmen auch mit anderen Berichten überein, wie sie beispielsweise die Dokumentationsstelle Antiziganismus DOSTA in Berlin dokumentiert hat. Siehe Amaro Foro (2017): Dokumentation von antiziganistischen und diskriminierenden Vorfällen in Berlin 2016, Berlin; Amaro Foro (2018): Dokumentation von antiziganistischen und diskriminierenden Vorfällen in Berlin 2017, Berlin; sowie Amaro Foro (2019): 5 Jahre Dokumentationsstelle Antiziganismus.

⁴⁶³ Viele Beratungsstellen, die explizit mit Unionsbürger_innen arbeiten, werden durch den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen in Deutschland (EHAP) finanziert. Das EHAP-Programm hat das Ziel, als Brückenangebot die neuzugewanderten Unionsbürger_innen in die Regelsysteme zu überführen. Allerdings beschränkt sich EHAP als Programm lediglich auf die Vermittlung in Angebote der frühen Bildung, der medizinischen Versorgung und der Freizeitgestaltung. Unterstützungsleistungen im Bereich der Arbeitsmarktintegration und der Durchsetzung von Sozialleistungsansprüchen sind in den EHAP-Förderrichtlinien nicht vorgesehen. Siehe Interview B156, Z. 155 ff. – Dieser Aspekt wird im Kapitel 4.2.3 wieder aufgegriffen.

⁴⁶⁴ Interview B156, Z. 1164-1167.

⁴⁶⁵ Interview B141b, Z. 447-455.

gelabelten Unionsbürger_innen regelmäßig selbst dann verwehrt, wenn die antragsstellenden Personen diese explizit in Anspruch nehmen wollen. **Damit werden einer ethnisierten Personengruppe offenkundig professionelle behördliche Dienstleistungen verwehrt.**

Hinter dieser Abwehrpraxis mag im Einzelfall eine Handlungsrationalität stehen, durch die einzelne Behördenmitarbeiter_innen „zu viel Arbeit“ zu verhindern trachten. Es ist aber darüber hinaus plausibel anzunehmen, dass in institutionellen Praktiken, wie den Antrag gar nicht erst entgegenzunehmen, Antragsformulare nicht rauszugeben oder die Sprachbarriere aufrechtzuerhalten, letztlich das Gefahren-Dispositiv in Form der antiziganistischen Erzählung vom ‚bandenmäßigen Leistungsmissbrauch‘ handlungsleitend wird. Der pauschalisierende Generalverdacht dieses Gefahren-Dispositivs wirkt innerhalb der Jobcenter-Behörden dahingehend, dass Antragsstellungen von vornherein verhindert werden – entsprechend besteht dann auch keine behördliche Notwendigkeit den pauschalisierenden Generalverdacht im Einzelfall begründen zu müssen und Entscheidungswege rechtssicher nachprüfbar zu gestalten. Ein von uns interviewter Sozialarbeiter führt in diesem Sinne aus, dass Leistungsbehörden häufig auf Basis dieses Verdachtsmoments rechtswidrig handeln und...

„[...] sozusagen schon im Vorfeld versuchen zu verhindern, dass überhaupt ein Antrag gestellt wird. Weil wenn der Antrag erst mal da ist, muss er bearbeitet werden, muss er gegebenenfalls abgelehnt und begründet werden und so weiter.“⁴⁶⁶

Ein andere Sozialarbeiterin berichtet uns davon, dass eingereichte Unterlagen von rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen innerhalb der Behörden immer wieder ‚verloren‘ gehen und nicht an zuständige Stellen weitergeleitet werden. Auch hier dient die Sprachbarriere als effektives Machtmittel, weil „sich eben die Bewohner auch mit minimalem Deutsch eben gar nicht durchsetzen können und dann gesagt kriegen: ‚Nein, nein, das ist sicher, wenn du es hier abgibst bei uns. Das kommt definitiv an.‘ Und dann im Endeffekt das böse Erwachen“⁴⁶⁷.

Sowohl die institutionellen Machttechniken der verhindernden Abwehr von Antragsstellungen als auch die zur Anwendung gebrachten Prüftechniken in den Verfahren selbst sind Ausdruck einer **behördlichen Verdachtskultur**, die sich gegen ethnisierte hilfeschuchende Unionsbürger_innen richtet. Diese behördliche Verdachtskultur ist programmatisch in der bereits erwähnten internen „Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit für die Bekämpfung des bandenmäßigen Sozialleistungsmissbrauchs“ kodifiziert. Diese handlungsanleitende Arbeitshilfe kann im strengen Sinne als Artikulation einer **Einheit von (kodierten) antiziganistischen Wissensbeständen mit institutionellen Machtpraktiken** betrachtet werden. **Im Kern verwandelt diese Arbeitshilfe – im Sinne des Gefahren-Dispositivs – antragsstellende Rechtssubjekte in hinterlistige Akteure einer bandenmäßigen Verschwörung gegen den deutschen Wohlfahrtsstaat.** Auf Basis dieses ‚Wissens‘ werden dann im Einzelnen bestimmte Prüftechniken vorgestellt, wie mit antragsstellenden rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen im behördlichen Alltag zu Verfahren ist.

So wird mit und durch diese Arbeitshilfe ein antiziganistisch konnotiertes Verdachtsmoment des ‚Sozialleistungsbetrugs‘ wirksam, indem die Anträge von als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen „ganz streng und zwar viel strenger als für Deutsche und für andere ausländische Staatsangehörige“⁴⁶⁸ geprüft werden. Wie uns in den geführten Interviews übereinstimmend berichtet wurde, leidet ein nicht unerheblicher Teil der rumänischen und bulgarischen Arbeitsmigrant_innen unter prekarierten und ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnissen mit niedriger Entlohnung.⁴⁶⁹ Trotzdem werden deren Anträge auf aufstockende ALG II-Leistungen durch die Sozialbehörden – im Sinne der

⁴⁶⁶ Interview B156, Z. 246-249.

⁴⁶⁷ Interview B132, Z. 1140-1142.

⁴⁶⁸ Interview B156, Z. 347 f.

⁴⁶⁹ Siehe auch Jobelius, Matthias (2015): Zwischen Integration und Ausbeutung. Rumänen und Bulgaren in Deutschland: Bilanz nach einem Jahr Arbeitnehmerfreizügigkeit, Berlin, S. 3 ff.

Verdachtskultur – vielfach pauschal abgelehnt oder die Verfahren durch langwierige Prüfprozeduren und die Erfindung neuer Prüftechniken hinausgezögert.⁴⁷⁰

Wie sich schon bei der Analyse der internen Arbeitshilfe angedeutet hat, ist innerhalb der Behörde eine Verdachtskultur handlungsleitend, die strukturelle Problemlagen auf dem Arbeitsmarkt als Indizien für ‚bandenmäßigen Leistungsmissbrauchs‘ uminterpretiert:

„Ein Indiz für das Vorliegen bandenmäßigen Leistungsmissbrauchs kann auch ein drastisch gestiegener Zuzug von EU-Bürgern sein, die zu einem hohen Anteil bei der Antragstellung eine geringfügige Beschäftigung oder selbständige Tätigkeit angeben.“⁴⁷¹

Die behördliche Verdachtskultur zeichnet sich, wie es paradigmatisch auch in dieser Passage deutlich wird, durch eine Täter-Opfer-Umkehr aus. So steht also der pauschale Verdacht im Raum, dass diese Unionsbürger_innen schlecht bezahlte und prekarierte Beschäftigungsverhältnisse lediglich vortäuschen, um sich den Zugang zu Sozialleistungen zu erschleichen. Die ethnisierende Täterkonstruktion wird eher schlecht als recht sprachlich kodiert:

„Attraktiv ist diese Form des Leistungsmissbrauchs [...] in der Regel nur für Personen, die auch in ihrem Heimatland großer Armut ausgesetzt sind. Hier sind insbesondere rumänische und bulgarische Staatsangehörige zu nennen. Häufig gehören diese in ihrem Heimatland türkischsprachigen Minderheiten an.“⁴⁷²

Dieses ethnisierende Täternarrativ, das sich in einer behördlichen Grundhaltung des permanenten Verdachts artikuliert, hat auch unmittelbare psychische und materielle Auswirkungen auf die betreffenden Menschen. So berichtet ein von uns interviewter Sozialarbeiter:

„Also Arbeitsverträge werden in Frage gestellt, Ablehnungen werden ausgestellt aufgrund, ähm, aufgrund, ähm, / es wird vorgeworfen Scheinbeschäftigung und dadurch wird vorgeworfen auch Erschleichung von Leistungen. (..) Wir hatten schon solche Fälle, wo im Endeffekt vor Gericht die Menschen gewonnen haben. Aber erst mal diese Schikane, erst mal diese Ängste spüren. Erst mal diese Verzögerungen. Und zum Teil sind das Familien, die von der Kostenübernahme abhängig sind und in der Zeit sind sie entweder wohnungslos oder stehen jeden Tag unter Druck von dem Wohnheimbetreiber, dass keine Kostenübernahme der Unterkunft da ist. Also es ist auf jeden Fall eine Riesenkette, also ein Teufelskreis.“⁴⁷³

Die stete Konfrontation mit der pauschalisierenden Verdachtskultur des Jobcenters wird als ein zermürender „Teufelskreis“ beschrieben. Letztlich müssen solche Vorgehensweisen als institutionelle Machttechniken begriffen werden, die darauf abzielen, unerwünschte Unionsbürger_innen zur Aufgabe ihrer Interessenswahrnehmung zu bewegen – und zwar obwohl ihnen vor Sozialgerichten durchaus Rechtsansprüche auf soziale Unterstützungsleistungen zugesprochen wurden und werden.

Inwiefern bestimmte Jobcenter die rechtswidrige Ablehnung von aufstockenden ALG II-Leistungen, trotz Rechtsanspruch der antragsstellenden Unionsbürger_innen, mitunter einfach in Kauf nehmen, wird uns in einem weiteren Interview berichtet. Ein Sozialarbeiter einer Beratungsstelle verweist im Zusammenhang mit dieser wohlfahrtsstaatlichen Abwehrpraxis von Rechts- und Leistungsansprüchen insbesondere auch auf eine in vielen Jobcentern wirkmächtige „Hauspolitik“ bzw. Organisationskultur:

„Die haben regelmäßig Hartz IV abgelehnt bei solchen Konstellationen, wo jemand (.) nur (..) einen Minijob gemacht hat, 300, 400 Euro verdient hat. Obwohl eigentlich schon vom

⁴⁷⁰ Dieser Aspekt wird in Kapitel 4.2.3 über Mechanismen institutionellen Unterlassungshandelns wieder aufgegriffen.

⁴⁷¹ Bundesagentur für Arbeit (2019): Arbeitshilfe, S. 4.

⁴⁷² Ebd., S. 3.

⁴⁷³ Interview B158, Z. 262-270.

Europäischen Gerichtshof mittlerweile und auch vom Bundesverfassungsgericht geklärt ist, dass so die Orientierungsgröße für die Arbeitnehmereigenschaft bei ungefähr, sagen wir mal, 180 Euro im Monat liegt. Wenn man das verdient, dann zählt man in dem Sinne eigentlich als Arbeitnehmer und hat Anspruch auf aufstockende Leistungen; so 180, 200 Euro ist die Grenze, die geklärt ist. (.) Und Jobcenter [...] hat aber immer gesagt, auch bei Leuten, die 300 oder 400 Euro verdient haben: ‚Nein, das reicht nicht. Das ist völlig untergeordnet. Das ist Missbrauch‘ und so weiter und ‚deswegen bist du nicht Arbeitnehmer und kriegst nichts.‘ Da haben dann eine ganze Reihe Leute auch beim Sozialgericht dagegen geklagt, einen Eilantrag eingelegt und das Sozialgericht [...], das dafür zuständig ist, hat regelmäßig gesagt: ‚Das ist rechtswidrig, wenn ihr ablehnt. Wir verpflichten euch, zu zahlen.‘ Beim nächsten Fall hat das Jobcenter wieder gesagt: Das ist nicht Arbeitnehmereigenschaft, wir lehnen ab. Bis das Sozialgericht irgendwann gesagt hat: ‚Das, was ihr macht, liebes Jobcenter, das ist Missbrauch in der Inanspruchnahme der Sozialgerichtsbarkeit. Wir verhängen jetzt ein Strafgeld gegen euch Jobcenter, weil ihr sozusagen vorsätzlich und, und, ähm, wie sagt man? Ja, ähm, vorsätzlich und ohne Sachgrund hier Gerichtsverfahren produziert, obwohl ihr genau wisst, dass das rechtswidrig ist, wie ihr entscheidet.‘ Und das fand ich schon recht markant, dass da also auch Behörden eine Strategie fahren und das war da sozusagen Hauspolitik, ähm, zu verhindern, dass Leute sich integrieren können. Und das ist ja die Folge davon. Es geht ja nicht nur darum, dass jemand sein Essen dann, seine Wohnung nicht mehr bezahlen kann, sondern das ist eine Produktion von Exklusion und von Integrationsverhinderung.“⁴⁷⁴

Der von uns interviewte Mitarbeiter aus einer Beratungseinrichtung beschreibt in dieser Passage **institutionelle AbwehrROUTINEN bei der Bearbeitung von Anträgen** auf aufstockende ALG II-Leistungen. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang die behördliche Bewertung des Arbeitnehmerstatus von Unionsbürger_innen aus Rumänien und Bulgarien. Denn mit der Bewertung, ob ein Arbeitnehmerstatus vorliegt oder nicht, ist für Unionsbürger_innen konditional auch die sozialrechtliche Inklusion oder Exklusion verbunden. Obwohl dem Arbeitnehmerbegriff im Sinne des Gemeinschaftsrechts eine weite Auslegung zugrunde liegt, wonach die ausgeübte Tätigkeit keineswegs sozialversicherungspflichtig oder lebensunterhaltsichernd sein muss,⁴⁷⁵ legen viele Jobcenter in der behördlichen Entscheidungspraxis bei ethnisierten Unionsbürger_innen offenbar engere Definitionen des Arbeitnehmerbegriffs zugrunde.

Zwei grundlegende Mechanismen bewirken in der behördlichen Entscheidungspraxis die Abwehr von Leistungsansprüchen prekarisierter Unionsbürger_innen:

1. eine strenge Auslegung des Arbeitnehmerstatus durch die Anwendung vergleichsweise hoher Verdienstgrenzen,
2. eine pauschalisierende Verdachtskonstruktion, wonach rumänische und bulgarische Unionsbürger_innen eine (geringfügige) Beschäftigung lediglich zum Zwecke des (missbräuchlichen) Sozialleistungsbezugs in Deutschland aufnehmen würden.

Da es nach einschlägiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs keine ‚objektiven‘ Definitionen darüber gibt, wann eine Arbeitstätigkeit als untergeordnet und unwesentlich einzustufen ist – es gibt keine scharf definierten Untergrenzen hinsichtlich Arbeitsstunden und Lohn –, entsteht hieraus ein gewisser behördlicher Interpretationsspielraum. Der von uns interviewte Mitarbeiter einer Beratungsstelle berichtet uns in der oben angeführten Interviewpassage und in Übereinstimmung mit anderen Interviewpartner_innen davon, dass die Jobcenter diesen Interpretationsspielraum in aller Regel zur Abwehr von sozialrechtlichen Leistungsansprüchen von prekarierten Unionsbürger_innen

⁴⁷⁴ Interview B156, Z. 746-769.

⁴⁷⁵ Siehe hierzu exemplarisch Tießler-Marenda, Elke (2018): Arbeitshilfe Freizügigkeit der Unionsbürger/innen – Zugang zu Transferleistungen, Freiburg i. Br., S. 5-7.

nutzen. Immer wieder, so berichtet er uns ferner, wurde diese behördliche Abwehroutine jedoch in Eilverfahren durch Sozialgerichte als rechtswidriges Institutionenhandeln eingestuft.⁴⁷⁶

Neben der Anwendung vergleichsweise hoher Verdienstgrenzen besteht eine zweite institutionelle Abwehrtechnik in der Anwendung einer pauschalisierenden Verdachtskonstruktion, wonach prekarierte Unionsbürger_innen aus Rumänien und Bulgarien Beschäftigungsverhältnisse nicht aus Erwerbsabsicht aufnehmen würden, sondern vielmehr zum alleinigen Zweck des missbräuchlichen Bezugs von (aufstockenden) Sozialleistungen.⁴⁷⁷ Nicht nur auf Basis des von unserem Interviewpartner aus der Beratungsstelle berichteten Sachverhalts liegt die begründete Vermutung nahe, dass in der behördlichen Alltagspraxis der Jobcenter die prekären Arbeitsverhältnisse und Notlagen, unter denen viele rumänische und bulgarische Unionsbürger_innen zu leiden haben, in sog. ‚Missbrauchskonstellationen‘ umgedeutet werden.

Inwiefern das behördliche Verdachtsmoment untrennbar mit antiziganistischen Wissensbeständen über besonders gerissene und hinterhältige ‚Roma‘ begründet wird, verdeutlichen die Ausführungen einer von uns interviewten leitenden Angestellten aus einem Jobcenter. Sie betont – entgegen der Statistiken der Bundesagentur für Arbeit –, dass der Leistungsmissbrauch zugleich „extrem weit verbreitet“ und „sehr schwer“⁴⁷⁸ nachzuweisen sei:

„Und es ist auch ein Politikum, das nicht so starr zu tun. So, ähm, wenn Sie sich die Statistiken des Leistungsmissbrauchs anschauen der Agentur für Arbeit, da werden Sie sehr beruhigt schlafen gehen. Die sehen nämlich ganz gut aus. Da werden Leistungsmissbräuche von ein, zwei Prozent, äh, definiert.“⁴⁷⁹

Doch wer sich mit diesem öffentlichen Kommunikationstabu nicht zufriedengebe und genauer hinschaue, so führt sie weitergehend aus, der könne monströse Missbrauchsquoten aufdecken:

„Das ist ein Politikum. Da bin ich mir ganz klar. Wenn sich das einer trauen würde, da mal genau hinzugucken und die, genau die, äh, zu überprüfen, da würden sie wahrscheinlich 90 % Missbrauchsquote aufdecken. Die sind untereinander / Also ganz häufig waren das so Familienkonstellationen [...].“⁴⁸⁰

Worte wie „Familienkonstellationen“, so lässt die leitende Jobcenter-Angestellte in dieser Interviewpassage durchblicken, dienen innerhalb der Leistungsbehörden offenbar als sprachliche Kodierung für antiziganistische Zuschreibungen. In der Überleitung zur eben zitierten Interviewpassage bemängelt sie öffentliche Kommunikationstabus, die es ihr unmöglich machen würden, das eigentliche Problem und die eigentlichen Täter beim Namen zu nennen:

„Wie sagt man denn mittlerweile politisch korrekt zu Menschen, zu denen ich früher immer Sinti und Roma sagen durfte? (lacht)“⁴⁸¹

Und sie fügt hinzu:

⁴⁷⁶ Siehe auch ebd., S. 7.

⁴⁷⁷ Diese pauschalisierende Verdachtskonstruktion ist auch in internen und fachlichen Weisungen der Bundesagentur für Arbeit kodifiziert. Siehe ebd., S. 7.

⁴⁷⁸ Interview B161, Z. 443-444.

⁴⁷⁹ Ebd., Z. 443-448

⁴⁸⁰ Ebd., Z. 828-831.

⁴⁸¹ Ebd., Z. 800-802.

„Also darf man ja nicht vergessen hier, dieses Ganze, wenn wir von Rumänien sprechen, dann sprechen wir eben zu einem großen Teil auch von dieser Gruppierung. Und da machen wir uns nichts vor: Also da ist Hopfen und Malz verloren und zwar auf jeglicher Ebene.“⁴⁸²

In diesen Ausführungen einer leitenden Expertin eines Jobcenters, die nach eigener Darstellung bundesweit Kolleg_innen in Sachen ‚Sozialleistungsmissbrauch‘ fortbildet, wird nochmals deutlich, inwiefern die handlungsleitende Verdachtskonstruktionen antiziganistisch begründet sind. Die institutionellen Abwehrpraktiken der Sozialleistungsbehörden richten sich gegen arbeitssuchende und prekarierte Unionsbürger_innen aus Rumänien und Bulgarien im Allgemeinen – unter Anwendung tradierter antiziganistischer Wissensbestände über die besondere Hinterlistigkeit und Gefährlichkeit von angeblichen ‚Roma-Banden‘ und „Familienkonzernen“⁴⁸³.

4.2.3 Arbeitsausbeutung und Verdrängung an den Rand des Arbeitsmarktes

Der EU-Beitritt der beiden neuen Mitgliedsstaaten Rumänien und Bulgarien erfolgte zum 1. Januar 2007, doch der vollumfängliche Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt wurde den neuen Unionsbürger_innen erst nach einer siebenjährigen Übergangsfrist zum 1. Januar 2014 gewährt. Während dieses Übergangszeitraums benötigten Arbeitsmigrant_innen aus Rumänien und Bulgarien eine Arbeitserlaubnis der Bundesagentur für Arbeit, um eine Erwerbstätigkeit in Deutschland aufnehmen zu können. Ebenso existierten Restriktionen, die den Familiennachzug einschränkten und verhinderten.⁴⁸⁴ Durch diese Regelung wurde der Zugang für rumänische und bulgarische Arbeitsmigrant_innen zum regulären Arbeitsmarkt eingeschränkt und die Arbeitsmigration gesteuert. Dieser staatliche Versuch der Steuerung binneneuropäischer Arbeitsmigration führte im Effekt dazu, dass sich die Arbeitskräftemigration auf wenige ökonomische Sektoren beschränkte, die frei zugänglich waren: Neben Saisonarbeitskräften in Branchen wie der Landwirtschaft oder dem Gastgewerbe, die bis heute durch atypische Beschäftigungsverhältnisse und prekäre Arbeitsbedingungen gekennzeichnet sind, wurde der Arbeitsmarkt auch für Hochschulabsolvent_innen oder Auszubildende bereits unmittelbar nach dem EU-Beitritt geöffnet. Diese institutionellen Rahmenbedingungen und die Abschottung des deutschen Arbeitsmarktes führten dazu, dass das Qualifikationsniveau der rumänischen und bulgarischen EU-Binnenmigrant_innen in Deutschland – im Gegensatz zu anderen Mitgliedsstaaten wie Italien oder Spanien, die ihre Arbeitsmärkte sehr viel schneller öffneten – rückläufig war.⁴⁸⁵ Die Arbeitsmarktstatistiken verdeutlichen, dass der Anteil an sozialversicherungspflichtig beschäftigten rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen in Deutschland seit dem EU-Betritt kontinuierlich gestiegen ist.⁴⁸⁶

Durch die institutionellen Rahmenbedingungen und die Übergangsfristen für die Arbeitnehmer_innenfreizügigkeit wurden rumänische und bulgarische EU-Binnenmigrant_innen mit geringer oder mittlerer Qualifikation in schlecht bezahlte und unsichere Beschäftigungsverhältnisse jenseits des ‚regulären‘ Arbeitsmarktes verdrängt. Bis zum Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise, die insbesondere in südeuropäischen EU-Mitgliedsstaaten wie Italien und Spanien zu erheblichen Ausprägungen von Massenarbeitslosigkeit führte, stellten allerdings diese beiden Staaten das bevorzugte Zielland rumänischer und bulgarischer Arbeitsmigrant_innen dar – die Migration nach Deutschland steht offenbar in erheblichem Maße mit den volkswirtschaftlichen Auswirkungen dieser

⁴⁸² Ebd., Z. 812-815.

⁴⁸³ Ebd., Z. 874.

⁴⁸⁴ Im städtischen Handlungskatalog werden solche makrostrukturellen Prozesse *en passant* erwähnt, ohne jedoch in der Folge daraus Schlussfolgerungen für die Entwicklung von Maßnahmen abzuleiten. Siehe [Name der untersuchten Stadt], Baudezernat (2013): Handlungskatalog Südosteuropa, S. 5.

⁴⁸⁵ Siehe Brücker, Herbert u. a. (2013): Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien. Arbeitsmigration oder Armutsmigration? (IAB-Kurzbericht 16), Nürnberg, S. 2.

⁴⁸⁶ Hanganu, Elisa u. a. (2014): Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien (BAMF-Forschungsbericht 24), Nürnberg, S. 5.

Wirtschaftskrise in anderen EU-Mitgliedsstaaten in Verbindung.⁴⁸⁷ Diese Befunde quantitativer Arbeitsmarktforschung decken sich auch mit den qualitativen Befunden aus dem empirischen Feld der von uns untersuchten westdeutschen Großstadt. So berichtet ein Mitarbeiter einer gewerkschaftsnahen Beratungsstelle für mobile Beschäftigte, dass rumänische Arbeitsmigrant_innen in die von uns untersuchte Kommune sehr häufig nicht direkt von Rumänien aus immigrieren, sondern aus Spanien und Italien:

„[...] weil [sie dort, Anm. d. Verf.] schon arbeiten [durften], schon seit längerer Zeit und [sie] können die Sprache leichter lernen, Spanisch und Italienisch. Und jetzt mit dieser Wirtschaftskrise dort, sind sie dann nach Deutschland ausgewandert.“⁴⁸⁸

Die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Arbeitsmärkte Spaniens und Italiens löste neue binneneuropäische Migrationsprozesse aus: die dort zuvor in der Altenpflege, dem Baugewerbe, dem Hotel- und Gaststättengewerbe sowie der Landwirtschaft tätigen rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen fanden teilweise neue Beschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt. In zahlreichen Branchen wie der Landwirtschaft, Fleischindustrie, Pflege oder im Bau- und Reinigungsgewerbe sind diese Arbeitsmigrant_innen dauerhaft unter prekären Arbeitsbedingungen im Niedriglohnssektor beschäftigt.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte beschreibt diese Verdrängung von Arbeitsmigrant_innen als einen Kreislauf der schweren Arbeitsausbeutung, „in dem die Betroffenen zum Teil ‚keine andere Wahl‘ zu haben glauben, als das nächste ausbeuterische Beschäftigungsverhältnis einzugehen“⁴⁸⁹. Der Ausgangspunkt des Kreislaufes sind prekarierte Lebensbedingungen, die allzu oft mit erheblichen Diskriminierungs- und Rassismuserfahrungen im Bereich (schulischer und beruflicher) Bildung und Arbeit einhergehen. Institutionelle Rahmensetzungen, wie die rechtliche Verknüpfung von Aufenthaltstitel und Arbeitsplatz in Verbindung mit der Etablierung repressiver migrationspolitischer Steuerungsinstrumente, wie die Beschränkung des Arbeitsmarktzugangs, führen im Effekt zu einer Entrechtung auch von gemeinschaftsrechtlich gleichgestellten Unionsbürger_innen: Faktisch sind sie gezwungen nahezu jede Form ausbeuterischer Beschäftigungsverhältnisse⁴⁹⁰ in Kauf zu nehmen. Zudem erhalten und verstärken branchenspezifische Merkmale wie Isolation am Arbeits- und Wohnort (bspw. aufgrund durch den Arbeitgeber zur Verfügung gestellter Massenunterkünfte in der Peripherie), unzureichende Dokumentation von Arbeitsverhältnissen, ausbleibende Lohnzahlungen, extreme Überstunden sowie fehlende Freizeit für Sprachenerwerb, Weiterqualifizierung oder Wohnungssuche die massive Abhängigkeit von Arbeitgeber_innen und das System der systematischen Arbeitsausbeutung.⁴⁹¹

Die vier Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarktes umfassen den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital. Neben der Arbeitnehmer_innenfreizügigkeit ist im Gemeinschaftsrecht der Europäischen Union somit auch die Dienstleistungsfreiheit verankert: Unionsbürger_innen können das Recht in Anspruch nehmen, sich frei innerhalb des Binnenmarktes niederzulassen und in jedem Mitgliedsstaat als selbständige Gewerbetreibende Dienstleistungen

⁴⁸⁷ Siehe Bertoli, Simone u. a. (2013): The European Crisis and Migration to Germany: Expectations and the Diversion of Migration Flows (IZA Discussion Papers 7170), Bonn, S. 6 und 33.

⁴⁸⁸ Interview B103, Z. 159-162.

⁴⁸⁹ Deutsches Institut für Menschenrechte (2018): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2017 – Juni 2018. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG, Berlin, S. 43.

⁴⁹⁰ „Als ‚schwere Arbeitsausbeutung‘ gilt [...] der in Artikel 9 Absatz 1 der Arbeitgeber-Sanktionsrichtlinie (2009/52/EG) aufgeführte Tatbestand der Beschäftigung von Arbeitskräften in einer irregulären Situation unter ‚besonders ausbeuterischen Arbeitsbedingungen‘. Nach Artikel 2 der Richtlinie sind dies Bedingungen, ‚die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen rechtmäßig beschäftigter Arbeitskräfte stehen – zum Beispiel indem sie die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitskräfte gefährden und die Menschenwürde verletzen‘. Dieser Wortlaut steht im Einklang mit Artikel 31 der Charta der Grundrechte der EU, dem zufolge Arbeitskräfte das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen haben.“ European Union Agency for Fundamental Rights (2015): Schwere Formen der Arbeitsausbeutung: Arbeitskräfte aus der EU oder Drittstaaten: Zusammenfassung, Wien, S. 2 f.

⁴⁹¹ Deutsches Institut für Menschenrechte (2018): Entwicklung der Menschenrechtssituation, S. 44.

anzubieten. Die Inanspruchnahme der Dienstleistungsfreiheit durch rumänische und bulgarische Unionsbürger_innen in Form von Gewerbebeanmeldungen wurde in der von uns untersuchten westdeutschen Großstadt durch die städtische Verwaltung als ein Problem definiert. So wird im städtischen Handlungskatalog zur ‚Zuwanderung aus den Staaten Südosteuropas‘ die Gewerbebeanmeldung von rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen – ohne Angabe belegender Statistiken – als der Versuch gedeutet, „Freizügigkeit abzusichern bzw. auch Zugang zu Sozialleistungen zu erreichen“⁴⁹².

Als ob den rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen keine tatsächliche „unternehmerische Tätigkeit“ zugetraut werden könnte, wird im städtischen Handlungskatalog der Hinweis gegeben, dass „[b]esondere Anforderungen an Ausmaß und Qualität der anzumeldenden Gewerbe [nicht] bestehen“, vielmehr würden nur „qualifikationsniedrige Gewerbe (Hausmeisterdienste, Sammlungen aller Art und Dienstleistungen bei Saisonarbeiten etc.)“⁴⁹³ ausgeübt. Interessanterweise wird an dieser Stelle der Begriff der ‚Scheinselbstständigkeit‘ verwendet, der im Grunde genommen den Sachverhalt ausdrückt, dass eine Person selbstständige Dienst- oder Werksleistungen für eine_n Arbeitgeber_in erbringt, tatsächlich aber nichtselbstständige Arbeiten in einem Arbeitsverhältnis leistet, weshalb keine Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuer abgeführt werden. In der Täter_innenrolle befinden sich also die Arbeitgeber_innen und nicht die Arbeitnehmer_innen. Im Handlungskatalog jedoch wird der Begriff der Scheinselbstständigkeit sinnverzerrend wiedergegeben und in Bezug auf die rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen als Verdacht gegen sie formuliert, wenn in der Folge davon gesprochen wird, dass Sozialgerichte festgestellt hätten, dass „eine bloße Gewerbebeanmeldung nicht zur Leistungsbegründung ausreicht, vielmehr ist auf eine tatsächliche und ernsthafte unternehmerische Tätigkeit abzustellen“⁴⁹⁴. In der weiteren Schilderung über die Situation vor Ort, wird berichtet, dass Ende 2013 laut Informationen des kommunalen Jobcenters „rund 500 Personen aus dem Kreis der Zuwanderer aus Rumänien und Bulgarien Leistungen beantragt“⁴⁹⁵ hätten, allerdings „geht das JobCenter davon aus, dass Zugewanderte aus Rumänien/Bulgarien in aller Regel die Voraussetzungen eines Leistungsbezuges nicht erfüllen“⁴⁹⁶. Das im lokalen Handlungskatalog ausgedrückte Erstaunen über die vermeintlich rätselhaft hohe Zahl von Gewerbebeanmeldungen auf Seiten rumänischer und bulgarischer Unionsbürger_innen erklärt sich allerdings durch einen geradezu banalen Sachverhalt: die siebenjährige Übergangsfrist und strukturelle Beschränkung des Arbeitsmarktzugangs. Letztlich hatten die Arbeitsmigrant_innen keine andere Option als über die (Solo-)Selbstständigkeit einen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu suchen. Eine Option im Übrigen, die aufgrund des fehlenden Automatismus der sozialen Absicherung generell eine risikoreichere Form von Arbeit als die reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung darstellt. In der Retrospektive bilanziert ein von uns interviewter Sozialarbeiter die veränderte Lage der Arbeitsmigrant_innen vor und nach der vollständigen Öffnung des Arbeitsmarktes zum 01. Januar 2014:

„Die Leute kommen, um hier zu arbeiten und ein besseres Leben für sich aufzubauen. Und damals tatsächlich, eine Beschäftigung war nicht so möglich wie heute. Und da hatten wir die Situation, dass man viel über Scheinselbstständigkeit gesprochen hat, aber die Menschen waren gezwungen, selbstständig zu arbeiten, weil diese Arbeits-, ähm, -erlaubnis, das war so ein Verfahren, was für viele nicht was gebracht hätte. Wir ha / hat / wir hatten ja einzelne Fälle, wo das geklappt hat. Aber da gibt es Vorprüfungen, also (unv. #01:33:38#) ist das.“

⁴⁹² [Name der untersuchten Stadt], Baudezernat (2013): Handlungskatalog Südosteuropa, S. 7. – Arbeitsmarktforscher_innen haben zudem wiederholt darauf hingewiesen, dass es für dieses Verdachtsmoment keine belastbaren Hinweise gibt. Die einschlägigen Statistiken der Bundesagentur für Arbeit verweisen im Gegenteil darauf, dass es gerade nicht zutrifft, dass rumänische und bulgarische Unionsbürger_innen „in großem Umfang Gewerbe“ anmelden, „um als Selbstständige ergänzende Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II zu beziehen“. Brücker u. a. (2013): Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien, S. 5.

⁴⁹³ [Name der untersuchten Stadt], Baudezernat (2013): Handlungskatalog Südosteuropa, S. 7.

⁴⁹⁴ Ebd.

⁴⁹⁵ Ebd., S. 10.

⁴⁹⁶ Ebd.

I: Ja, diese Vorrangprüfungen.

B: Genau, genau. Ich habe es schon vergessen (lacht etwas). Aber auf jeden Fall, das stimmt: Viele haben sich selbständig gemacht und haben die, äh, die untersten Jobs erledigt. Also sowieso ist heute noch so. Aber auf jeden Fall mussten sie das alle selbständig machen. Inzwischen haben wir hier kaum Selbständige mehr. Alle sind entweder sozialversicherungspflichtig beschäftigt oder geringfügig beschäftigt.“⁴⁹⁷

Mit der Regelung der siebenjährigen Übergangsfrist hat ein Verdrängungsprozess von rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen an den ‚Rand des Arbeitsmarktes‘ stattgefunden. Dieser ‚Rand‘ zeichnet sich durch prekäre Arbeitsbedingungen und schwerwiegende Arbeitsausbeutung aus. Der Prozess der Verdrängung auf dem Arbeitsmarkt hält bis heute an und wird durch den systematischen Ausschluss von insbesondere als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen aus Rumänien und Bulgarien aus dem sozialstaatlichen Gefüge abermals verstärkt.

4.2.4 Unterlassung: Das Kalkül mit dem Faktor Zeit

An die Verdrängung an den ‚Rand des Arbeitsmarktes‘ und in Arbeitsverhältnisse, die kaum geeignet sind, ein Existenzminimum abzusichern, schließt sich der Mechanismus des institutionellen Unterlassungshandeln an. Er bewirkt, dass sich die Situation der Personen nicht substantiell und nachhaltig verbessern kann, sondern im Gegenteil die Effekte der Verdrängung auf Dauer gestellt werden.

Eine dominante Variante des institutionellen Unterlassungshandelns, von der uns berichtet wurde, stellen behördliche Verzögerungstaktiken bei der Bearbeitung von Leistungsanträgen dar. Auch das Unterlassungshandeln ist mit einem in den Institutionen verankerten antiziganistischen Generalverdacht (insbesondere das Verdikt des sog. ‚Sozialleistungsbetrugs‘) verknüpft, der zu vergleichsweise strengeren und repressiveren Überprüfungspraktiken führt. So werden Sozialleistungsanträge von als ‚Roma‘ gelabelten rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen offenbar „ganz streng und zwar viel strenger als für Deutsche und für andere ausländische Staatsangehörige“⁴⁹⁸ behandelt. Diese strengere Prüfpraxis umfasst unter anderem eine verschärfte Nachweispflicht von Dokumenten, die zugleich für einen sehr langen Zeitraum einzureichen sind.⁴⁹⁹ Häufig werden Nachweise und Dokumente zudem „[d]oppelt, dreifach angefordert [...], weil sie angeblich nicht angekommen seien“⁵⁰⁰.

Ein von uns interviewter ehemaliger Jobcenter-Sachbearbeiter, der mittlerweile für eine gewerkschaftsnahe Beratungsstelle arbeitet, berichtet davon, dass es immer wieder vorkomme, dass postalisch eingegangene Anträge und Dokumente, die nicht als Einschreiben verschickt werden, „zwecks Arbeitserleichterung“⁵⁰¹ innerhalb der Leistungsbehörde ‚verloren‘ gehen und Anträge entsprechend nicht weiterbearbeitet werden. Neben diesen erschwerten Bedingungen, die für sich genommen bereits eine institutionelle Ungleichbehandlung für rumänische und bulgarische Unionsbürger_innen darstellen, kommt es in der Behördenpraxis auch dazu, dass von den Betroffenen für den Zweck des Verfahrens irrelevante Dokumente und Nachweise eingefordert werden:

„Zum Beispiel heute gab es einen Fall, wo ein Jobcenter von einem rumänischen Staatsbürger eine Bestätigung vom Bürgeramt, die die Echtheit seines rumänischen Ausweises bestätigt. Und erstens, das kann kein Bürgeramt nicht machen, weil das ein

⁴⁹⁷ Interview B158, Z. 1020-1034.

⁴⁹⁸ Interview B156, Z. 347-348.

⁴⁹⁹ Dieser Zeitraum kann bis zu fünf Jahre umfassen. Siehe Bundesagentur für Arbeit (2019): Arbeitshilfe, S. 19.

⁵⁰⁰ Interview B132, Z. 1045.

⁵⁰¹ Interview B103, Z. 686.

ausländischer Ausweis ist. Das muss die rumänische Botschaft machen. Und in [Stadtname, Anm. d. V.], wir können es vergessen, dass das in den nächsten zwei, drei Monaten passiert. Und wenn die Person einen Termin dort bekommt, dann ist überhaupt die Frage, ob die so eine Bestätigung ausstellen werden, weil der Umgang der rumänischen Konsulate mit den Menschen ist eine andere Frage. Und drittens: Äh, wir haben jetzt im Jobcenter, äh, gefragt, aus welchen Gründen / welche gesetzliche Grundlage berufen sie sich und was zweifeln sie denn bitteschön an?“⁵⁰²

Letztlich resultiert aus dieser Praxis, wonach das Jobcenter Bescheinigungen anfordert, die es entweder gar nicht gibt oder aber zumindest von keiner anderen Behörde ausgestellt werden können, ein Stillstand im weiteren Entscheidungsprozess über den jeweiligen Sozialleistungsantrag. Die von unserem Interviewpartner aufgeworfene Frage, „aus welchen Gründen“ die „Echtheit“ des rumänischen Ausweises angezweifelt wird, verweist auf eine pauschalisierende Verdachtskonstruktion: Bis zum Beweis des Gegenteils werden vorgelegte Dokumente durch die Leistungsbehörde als Fälschungen betrachtet. In dieser behördlichen Praxis, bar jeglicher gesetzlichen Grundlage irrelevante und nicht beschaffbare Bescheinigungen einzufordern, drückt sich eine ‚kreative‘ Lösung des kommunalen Grenzregimes zuungunsten hilfeschender Unionsbürger_innen aus. Sie verdeutlicht darüber hinaus die Handlungs- und Gestaltungsspielräume kommunaler Behörden.⁵⁰³

Wie das nun folgende empirische Fallbeispiel über die behördliche Praxis zur Gewährung bzw. Abwehr von Kindergeldansprüchen verdeutlicht, ist das Kalkül mit dem Faktor Zeit von entscheidender Bedeutung für das institutionelle Unterlassungshandeln. Für die Beantragung von Kindergeld ist die Vorlage bestimmter Dokumente und Bescheinigungen notwendig: So wird von der Familienkasse bei der Bundesagentur für Arbeit beispielsweise eine Schulbescheinigung verlangt, die von der zuständigen Schule auszustellen ist. Eine Mitarbeiterin aus der städtischen Schulverwaltung, die neu zugezogene Familien bei der Schulplatzsuche unterstützt, problematisiert in besondere Weise den „Kreis der bulgarischen und rumänischen Großfamilien“, die ein mangelhaftes „Bewusstsein“ über die Bedeutung und „Priorität“ von Bildung hätten.⁵⁰⁴ Die Eltern, so ist sie überzeugt, meldeten ihre Kinder nicht in der Schule an, damit sie dort in den Genuss von Bildung kämen, sondern lediglich deshalb, weil sie für den Kindergeldantrag eine Schulbescheinigung benötigen:

„Es gibt auch, das sind nicht viele, aber es gibt eben auch in, in dieser / bei diesen Gruppen, ähm, dass der / das Ziel des Schulplatzes, dass sie einen Schulplatz bekommen, ist verknüpft immer mit Leistung vom Jobcenter, also Kindergeld. Es ist ganz häufig so, dass diese Familien, wenn sie dann einen Schulplatz haben, am ersten Tag im Sekretariat stehen und um eine Schulbescheinigung bitten. Weil wenn sie diese haben, bekommen sie Bezüge, Kindergeld. Häufig ist es dann so, dass sie die Kinder nach zwei Wochen gar nicht mehr zur Schule gehen. Aber sie haben eben diese Bescheinigung und, ähm, kriegen dadurch Bezüge. Das hat jetzt bei manchen Schulen schon zu einer anderen Praxis, äh, geführt, dass eben diese Schulbescheinigungen nicht sofort ausgegeben werden, sondern dass man sagt: ‚So, jetzt schauen wir mal. Die gibt es nach vier Wochen, nach acht Wochen oder vielleicht auch erst nach drei Monaten.‘ Um sowas zu verhindern. (...) Also es ist eben insgesamt so, dass, ja, dass Bildung einfach nicht diese Priorität hat.“⁵⁰⁵

Auf Basis des hier beschriebenen pauschalisierenden Verdachtsmoments, wonach „diese Gruppen“ den Schulbesuch lediglich vortäuschen, um Kindergeld zu beziehen, wird die Ausstellung von Schulbescheinigungen verzögert und erst „nach vier Wochen, nach acht Wochen oder vielleicht erst nach drei Monaten“ ausgehändigt. Am Beispiel dieser Unterlassungspraxis wird deutlich, inwiefern das Institutionenhandeln in unterschiedlichen sozialen Systemen miteinander verknüpft ist. Die

⁵⁰² Interview B158, Z. 251-261.

⁵⁰³ Siehe auch am Beispiel der Landeshauptstadt München die ethnografische Studie von Riedner (2018): Arbeit! Wohnen!.

⁵⁰⁴ Interview B148, Z. 115.

⁵⁰⁵ Ebd., Z. 120-132.

Schulbescheinigung nimmt hierbei den Charakter eines Disziplinar- und Kontrollinstruments an, das nicht nur den fortdauernden Schulbesuch von schulpflichtigen Kindern sicherstellen soll, sondern darüber hinaus auch dazu geeignet ist, die unterstellte Erschleichung von Kindergeldbezügen zu unterbinden. Die verzögernde Ausstellungspraxis ist – zumindest indirekt – vor dem Hintergrund des antiziganistisch geführten Diskurses über sogenannten ‚organisierten Kindergeldbetrug‘ zu betrachten, der in der politischen Öffentlichkeit als „neuartiges Betrugsphänomen“⁵⁰⁶ verhandelt wird. Im Kern dieses wohlfahrtsstaatlichen Bedrohungsszenarios steht die Vorstellung, dass massenweise Kindergeld für Kinder bezogen werde, die entweder nicht in Deutschland lebten oder aber gar nicht existierten.

Hinter diesem ‚organisierten Kindergeldbetrug‘ stehe, wie im Falle der Erzählung vom ALG II-Sozialleistungsmissbrauch, eine kaum greifbare und stets nebulös bleibende ‚Bande‘. Dieses Narrativ transnational agierender ‚Banden‘ ist nicht nur in den kommunalpolitischen Arenen weitverbreitet, sondern hat darüber hinaus auch bundespolitische Gesetzgebungsprozesse beeinflusst. Der Duisburger Oberbürgermeister Sören Link benutzte zur Beschreibung dieser ‚Banden‘ ein Vokabular, das einerseits dem Diskurs über illegalisierte Fluchtmigration und andererseits dem Diskurs über internationale Kriminalität entlehnt zu sein scheint. Er diagnostizierte unter expliziter Bezugnahme auf „Sinti und Roma“ einen „kriminellen Sumpf der Schlepper“, „die Menschen in Rumänien und Bulgarien anwerben“ und „in Wohnungen“ unterbringen, „in denen wir selbst alle nicht leben wollen“, während die öffentliche Hand „Kindergeld und Sozialleistungen“ zahle.⁵⁰⁷ Resultierend auch aus dieser Kindergeld-Debatte wurde ein knappes Jahr später, Mitte 2019, ein ‚Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch‘ von den Regierungsfractionen der CDU/CSU und der SPD – auch mit den Stimmen der AfD – beschlossen. Neben einem massiven Zuwachs an Kontroll- und Überwachungsbefugnissen⁵⁰⁸ für den Zoll, die der Bekämpfung von ‚Schwarzarbeit‘ und Scheinarbeitsverhältnissen‘ dienen sollen, beinhaltet das Gesetz zudem den Ausschluss des Kindergeldbezugs für Unionsbürger_innen in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts in Deutschland.⁵⁰⁹ Die restriktive Kindergeldpraxis, die sich gegen rumänische und bulgarische Unionsbürger_innen richtet, steht hierbei selbst in einer unseligen Tradition: Bereits in den 1970er Jahren und nach dem Anwerbestopp sog. ‚Gastarbeiter‘ aus Spanien, Griechenland oder der Türkei wurde das Kindergeld als politisches Instrument der Migrationskontrolle entdeckt. Mit der öffentlich debattierten Reduzierung des Kindergeldanspruchs für sog. ‚Ausländerkinder‘ verknüpfte sich der politische Wille, Migrationsanreize zu reduzieren und die ökonomischen Bedingungen für den Familiennachzug unattraktiv zu gestalten – hiergegen formierte sich damals sowohl vonseiten migrantischer als auch vonseiten gewerkschaftlicher Verbände bundesweiter Protest.⁵¹⁰

Im bürgerlichen Rechtsstaat ist es den Rechtssubjekten möglich, ihre verbrieften Rechte, Ansprüche und Interessen auch gegen staatliche Institutionen zu vertreten. Mit Bezug auf den hier behandelten Untersuchungsbereich Arbeit und wohlfahrtsstaatliche Dienstleistungen betrifft dies insbesondere die Fragen nach der Wahrung von bestimmten Verfahrensrechten bei der Beantragung von Sozialleistungen und den Zugang zur Sozialgerichtsbarkeit. Gerade der Zugang zur Sozialgerichtsbarkeit

⁵⁰⁶ Dowideit, Anette (2018): Kindergeldbanden sorgen für Schaden von mehr als 100 Millionen, in: welt.de, 6.5.2018, [https://www.welt.de/wirtschaft/article176067743/Erfundener-Nachwuchs-Kindergeldbanden-sorgen-fuer-Schaden-von-mehr-als-100-Millionen.html], eingesehen 2.9.2020.

⁵⁰⁷ Anonym (2018): Immer mehr Kindergeld ins Ausland – Link schlägt Alarm, in: nrz.de, 9.8.2018, [https://www.nrz.de/politik/immer-mehr-kindergeld-ins-ausland-link-schlaegt-alarm-id215046073.html], eingesehen 2.9.2020.

⁵⁰⁸ Die Überwachungs- und Kontrollpraktiken werden im Kapitel 4.2.4 über die Mechanismen der Eindämmung thematisiert.

⁵⁰⁹ Der Ausschluss gilt nur dann nicht, wenn sie keine Einkünfte aus einer Beschäftigung oder selbstständigen Tätigkeit erwerben. Andererseits kann sich der Kindergeldausschluss auch über die ersten drei Monate hinaus verlängern, wenn im Anschluss an die ersten drei Monate das Aufenthaltsrecht der Unionsbürger_innen „nur zum Zweck der Arbeitsuche besteht und sie vorher auch kein anderes Freizügigkeitsrecht erfüllt haben.“ Bugaj-Wolfram (2019): Der Bundestag stimmt der Verschärfung des Zugangs zum Kindergeld für EU-Bürger_innen zu, in: der-paritaetische.de, 11.6.2019, [https://www.der-paritaetische.de/fachinfo/der-bundestag-stimmt-der-verschaerfung-des-zugangs-zum-kindergeld-fuer-eu-buergerinnen-zu], eingesehen, 2.9.2020.

⁵¹⁰ Siehe Hess, Sabine und Moser, Johannes (2009): Jenseits der Integration. Kulturwissenschaftliche Betrachtungen einer Debatte, in: Sabine Hess u. a. (Hg.), No Integration?! Kulturwissenschaftliche Beiträge zur Integrationsdebatte in Europa, Bielefeld, S. 11-26, hier S. 14 f.

ist von elementarer Bedeutung, um Bescheide und Entscheidungen der Leistungsbehörden faktisch auch anfechten zu können.⁵¹¹ In der behördlichen Alltagspraxis werden die Verfahrensrechte, wie das Recht auf Formlosigkeit der Antragsstellung,⁵¹² wiederkehrend und regelmäßig verletzt. Ein weiteres Verfahrensrecht betrifft die Gewährung von Vorschüssen, um zeitnah soziale Notlagen mittelloser Antragssteller_innen abzumildern. Entsprechend besteht die Regelung, dass im Falle einer Entscheidungsverzögerung die Leistungsbehörde spätestens nach vier Wochen Vorschüsse erbringen muss, sofern diese beantragt werden. Hinsichtlich der Höhe und des Auszahlungsbeginns des Vorschusses besitzen die Behörden einen Handlungsspielraum, den sie allerdings im Sinne der Betroffenen ausschöpfen müssen.⁵¹³

Wie uns in Interviews mit beruflichen Akteur_innen aus dem Untersuchungsbereich Arbeit und wohlfahrtsstaatliche Dienstleistungen berichtet wurde, werden antragsstellende Unionsbürger_innen häufig „nicht darüber informiert [...], dass man einen Vorschuss beantragen kann“⁵¹⁴ und eine schriftliche Begründung essentiell für die faktische Durchsetzung dieses Rechts ist. In dieser Praxis drückt sich so ein subtiles, aber äußerst wirksames behördliches Unterlassungshandeln aus. Auf die Möglichkeit vorläufiger Leistungsbewilligungen angesprochen, berichtet uns eine Leitungskraft aus dem Jobcenter von Vorbehalten, „dass man irgendwie Geld raus-, äh, -haut als Vorschuss“⁵¹⁵ und empfiehlt stattdessen die Ausgabe von „Lebensmittelgutschein[en]“⁵¹⁶. Sie führt diesbezüglich aus:

„Ja, das ist aber ein Weg, den man natürlich gern vermeiden möchte bei jemand, von dem man nicht weiß, ob er einen Leistungsanspruch hat. Gerade bei so jemandem würden Sie sich das dreimal überlegen, weil Sie das Geld natürlich nie wiedersehen werden (lacht). Sie werden das Geld nie wiedersehen. Also das ist jetzt so auch mal / also aus der Praxis gesprochen. Dass Sie halt eher / also na klar, wenn das ein Einzelfall ist, wo man eben leisten muss und das auch vorläufig tun kann, halt vorläufige Gewährung bedeutet auch, dass man erst mal davon ausgeht, dass, äh, dass, äh, eine Gewährung hinten rauskommt. Wenn Sie eher daran zweifeln, dass hinten eine Bewilligung rauskommt, dann leisten Sie auch nicht.“⁵¹⁷

Diese Ausführungen verweisen eindrücklich auf die erheblichen Machtchancen und den Ermessensspielraum der Entscheider_innen im Jobcenter. „Aus der Praxis gesprochen“, berichtet die Jobcenter-Leitungskraft hier von Routinen, dass Entscheidungen über vorläufige Leistungsbewilligungen keineswegs auf belastbaren Fakten, sondern vielmehr auf vorwegnehmenden Annahmen über den Ausgang des Antragsstellungs- und Entscheidungsfindungsprozesses gründen: „Wenn sie eher daran zweifeln, dass *hinten* eine Bewilligung rauskommt“ und der Verdacht im Raum stehe, dass mit Rückzahlungen ohnehin nicht zu rechnen sei, werde negativ beschieden. Dies verdeutlicht, dass die Leistungsbehörde ihren Ermessensspielraum keineswegs im Sinne der Betroffenen auslegt. Offen bleibt in dieser Interviewpassage allerdings, inwiefern diese Praktiken durch in der Institution verankerte antiziganistische Wissensbestände getragen werden. Aus anderen Interviews mit Akteur_innen aus Beratungseinrichtungen wurde uns allerdings davon berichtet, dass in den Leistungsbehörden durchaus antiziganistisch motivierte Verdachtskonstruktionen

⁵¹¹ Diese Rechte von Antragsteller_innen bei der Abwicklung von Antragsprozeduren sind auch in den Verwaltungsvorschriften der Bundesagentur für Arbeit festgehalten. Siehe die Darstellung von Voigt, Claudius (2017): Arbeitshilfe: Ansprüche auf Leistungen der Existenzsicherung für Unionsbürger_innen, 4.9.2017, [https://ggua.de/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/arbeitshilfe2017.pdf], eingesehen 28.08.2020.

⁵¹² Siehe weiter oben in Kapitel 4.2.1 die Ausführungen zur Verweigerung der Annahme von Anträgen oder die Verweigerung der Herausgabe von Antragsformularen.

⁵¹³ Siehe Ebd., S. 25 f.

⁵¹⁴ Interview B156, Z. 1151-1153.

⁵¹⁵ Interview B161, Z. 1556.

⁵¹⁶ Ebd., Z. 1555.

⁵¹⁷ Ebd., Z. 1577-1588.

handlungsleitend seien und den als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen im behördlichen Verkehr weder „auf Augenhöhe“ begegnet noch „Verständnis“⁵¹⁸ entgegengebracht werde.

Unterlassungshandeln ist darüber hinaus innerhalb des kommunalen Jobcenters auch im Bereich der Arbeitsmarktvermittlung und -integration ausgeprägt. Als Arbeitsvermittlungsorganisation ist es die selbstgestellte Aufgabe der Jobcenter, „irgendwie die Leute so in Arbeit zu vermitteln, dass sie aus dem Leistungsbezug raus sind.“⁵¹⁹ Ein wesentliches Instrument stellen hierfür Maßnahmen beruflicher Weiterbildung und Qualifizierung dar, deren Grundgedanke in der Herstellung und Steigerung der *employability* (Beschäftigungsfähigkeit) potentieller Arbeitskräfte im Sinne einer ökonomischen Verwertungslogik besteht.

In diesem Sinne wurde in zahlreichen Interviews übereinstimmend die Sprachförderung als zentrale Bedingung für die Arbeitsmarktintegration von rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen beschrieben. Obwohl Sprachkompetenzen als Herausforderung definiert werden, sind Unionsbürger_innen die Zugänge zu Sprach- und Integrationskursen weitgehend versperrt:

„Diese klassischen Integrationskurse sind ja eigentlich etwas, was Unionsbürger, äh, die dem gar nicht quasi angeboten werden. Der Integrationskurs per se ist ja eigentlich was für Drittstaatler. So. Und der Unionsbürger, der / Mittlerweile darf er wenigstens daran teilnehmen (lacht). Also eine ganze Zeitlang war das so, dass die gar keinen Zugang dazu hatten. So. Und jetzt ist es, ich kann es nicht beschwören, aber ich meine, dass man mittlerweile zumindest, äh, kann, wenn man will. So, ähm, und die Jobcenter hatten durchaus eine ganze Zeitlang ein Problem, Unionsbürger in Integrationskurse zu bringen.“⁵²⁰

Als Unionsbürger_innen waren rumänische und bulgarische Migrant_innen von den Kursangeboten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF), wie die Jobcenter-Leitungskraft ausführt, bereits aufgrund ihres rechtlichen Status ausgeschlossen. Die Förderinstrumente dienten ausschließlich der ‚Integration‘ anerkannter asylsuchender Drittstaatsangehöriger und entsprechend wurde der Zugang zu diesen bundesgeförderten Angeboten verweigert.⁵²¹ Unionsbürger_innen, so kritisiert sie weitergehend, „kommen irgendwie immer nur am Rande vor, äh, die brauchen aber doch auch Sprache“⁵²². Sprachförderungsangebote für Unionsbürger_innen wurden und werden aber auch auf kommunaler Ebene keineswegs in adäquater Form bereitgestellt. Sofern Kurse angeboten werden, besteht eine erhebliche Hürde für prekariisierte Unionsbürger_innen insbesondere darin, dass sie für nicht im Leistungsbezug befindliche Personen kostenpflichtig sind.

In einer eigenartigen Mischung aus Schuldzuweisung an die als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen einerseits und dem Eingeständnis, dass es letztlich überhaupt kein kommunales Sprachkursangebot gibt, andererseits, begründet die von uns interviewte Leiterin des kommunalen Amtes für Migration diesen strukturellen Mangel folgendermaßen:

„Wir haben, ähm (..), das/ ein grundlegendes Problem, dass wir (..) es nicht gut schaffen, dann (..) tatsächlich Bildung (..) und/ und Sprachlernen irgendwie zu fördern, weil (..) das nicht so ist wie bei den geflüchteten Menschen, dass halt (..) wir irgendwie, ähm, einen klassischen Integrationskurs oder einen B1-Kurs irgendwie einfach kostenlos anbieten für

⁵¹⁸ Interview B132, Z. 1556 und 1558.

⁵¹⁹ Interview B161, Z. 763-764.

⁵²⁰ Ebd., Z. 695-702.

⁵²¹ Der Integrationskurs besteht aus insgesamt 700 Unterrichtsstunden. Davon entfallen 600 Unterrichtsstunden auf den Sprachkurs und 100 Unterrichtsstunden auf den sog. Orientierungskurs. Im Orientierungskurs werden den Teilnehmenden Informationen über die deutsche Rechtsordnung, Kultur und Geschichte vermittelt. Die Integrationskurse wurden im Jahr 2005 im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes eingeführt. Siehe Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2019): Dossier: Integrationskurse, in: bamf.de, 25.6.2019, [https://www.bamf.de/SharedDocs/Dossiers/DE/Integration/integrationskurse-im-fokus.html?nn=284228&cms_docid=411136], eingesehen 1.9.2020.

⁵²² Interview B161, Z. 710 f.

die Leute. Also wir haben aber auch keine (.) in Anführungszeichen Druckmittel, ähm (..), einerseits, aber auch andererseits eben überhaupt gar kein Angebot. Also, es ist irgendwie einfach schräg. Ähm (.) und dann gibt es die grundlegende Haltung, ne, d/ d/ von verschiedenen (atmet ein) AkteurInnen, die würden ja wieder gehen (..) IRGENDWANN (..) NE (belustigt). Das Problem ist aber, die gehen halt nicht, die bleiben halt, ne so. Und wir haben/ Also man/ Ähm, wir sind nicht gut darin, sozusagen zu sagen: ‚Okay und die Menschen sind halt da und wir müssen jetzt mit ihnen umgehen.‘ Sondern wir diskutieren hier eher auch noch auf dem Stand: ‚Okay und die werden schon wieder weggehen.‘“⁵²³

Das hier beschriebene behördliche Unterlassungshandeln, in ausreichendem Maße adäquate Sprachförderungsangebote anzubieten, lässt sich als ein kommunales Instrument der Migrationskontrolle begreifen. Es artikuliert sich hierin eine neue Form urbaner Grenzziehungen gegen ungewünschte und als ‚unproduktive Roma‘ gelabelte EU-Binnenmigrant_innen. Da diese ethniserten Migrant_innen innerhalb der städtischen Behörden als abzuwehrende Gefahr für das kommunale Gemeinwesen betrachtet werden, so führt die Amtsleiterin unmittelbar an diese Interviewpassage anknüpfend aus, werden die Integrations- und Sprachförderungsangebote nicht ihren Bedürfnissen angepasst. Die innerhalb der städtischen Verwaltung vorherrschende und handlungsleitende Behördenkultur bezeichnet sie vielsagend als „Unbequemlichkeitskultur“:

„Oder wir müssen eine Art von Unbequemlichkeitskultur sozusagen schaffen, um tatsächlich eine Form von, von, von Sogwirkung/ Also, ne, die große Angst ist, es kommen immer MEHR. Ähm, ja, tatsächlich irgendwie aufzuhalten.“⁵²⁴

Mit der Etablierung einer exkludierenden kommunalen ‚Unbequemlichkeitskultur‘ verknüpft die städtische Verwaltung offenbar das Handlungsziel, die Verhältnisse vor Ort so unattraktiv zu gestalten, dass die als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen „irgendwann wieder gehen“ und die Kommune verlassen. Die mit der kommunalen ‚Unbequemlichkeitskultur‘ verbundenen institutionellen Praktiken des Unterlassungshandelns erweisen sich somit als subtile Artikulation einer Abwehr-/Vertreibungspolitik, die in der antiziganistischen Tradition moderner ‚Zigeunerpolitik‘ steht. Als Kehrseite des fehlenden kommunalen Sprachförderangebots bedauert die Amtsleiterin bezeichnenderweise, dass die Stadt entsprechend auch kein „Druckmittel“ gegen die Newcomer an der Hand habe. Letztlich drückt sich in dieser Erwägung ein Zielkonflikt zwischen dem weiter oben⁵²⁵ skizzierten ordnungspolitischen Dispositiv der Gefahrenabwehr einerseits und dem sozialpolitischen Dispositiv der disziplinierenden Hilfestellung andererseits aus.

Ein weiterer Exklusionsmechanismus, der zu einer inadäquaten Versorgung von rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen mit Sprachkursen führt, resultiert aus der rechtlichen Ausgestaltung der EU-Arbeitnehmer_innenfreizügigkeit in Verbindung mit institutionellen Verzögerungspraktiken. Die Ausführungen eines von uns interviewten ehemaligen Jobcenter-Mitarbeiters, der für eine unabhängige Beratungsstelle arbeitet, verweisen in diesem Zusammenhang auf die erhebliche Bedeutung des Faktors Zeit:

„Ähm bei Sprachkursen ist es so, (.) da/ dauert es lange Zeit bis so ein Sprachkurs voll ist und dann sind diese sechs Monate vorüber. Und dann kann es auch sein, dass ähm der eine Kollege, aus dem Jobcenter Leistungsabteilung das meldet zum Bürgeramt. Und dann kommt tatsächlich die Anweisung: ‚Bitte verlassen Sie das Land, weil sie nicht arbeiten seit sechs Monaten.‘“⁵²⁶

Da der Aufenthalts- und Rechtsstatus freizügigkeitsberechtigter Unionsbürger_innen von Erwerbstätigkeit abhängig und für arbeitssuchende Unionsbürger_innen zeitlich befristet ist, können

⁵²³ Interview B119, Z. 110-120.

⁵²⁴ Ebd., Z. 121-123.

⁵²⁵ Siehe Kapitel 2.2.

⁵²⁶ Interview B103, Z. 573-577.

institutionelle Verzögerungspraktiken somit dazu führen, dass die entsprechenden Personen ausreisepflichtig werden, bevor ein Sprachkurs überhaupt zustande kommt. Sofern es EU-Binnenmigrant_innen in den ersten sechs Monaten nach ihrem Aufenthalt nicht gelingt, zumindest eine geringfügige Beschäftigung aufzunehmen,⁵²⁷ werden sie aufenthaltsrechtlich ausreisepflichtig. Somit erweist sich die institutionelle Verzögerungspraxis, wie sie sich in über einen langen Zeitraum nicht zustande kommenden Sprachkursen ausdrückt, als **kommunale Grenzziehungspraxis gegen ungewünschte EU-Binnenmigration**.

Angesichts des rigiden Zeitregimes der EU-Freizügigkeitsregelung wirken sich behördliche Verzögerungspraktiken und Verschleppungstaktiken in besonderer Weise nachteilig auf die faktischen Chancen gesellschaftlicher Teilhabe dieser Newcomer aus. Dieses Zeitregime wurde zudem im Untersuchungszeitraum unserer Studie durch bundespolitische Gesetzgebungsverfahren verschärft: Bereits im November 2014, also noch im selben Jahr als die vollumfängliche Arbeitnehmer_innenfreizügigkeit für rumänische und bulgarische Unionsbürger_innen in Kraft getreten war, wurde durch eine Novellierung des Freizügigkeitsgesetzes der Zeitraum für arbeitssuchende EU-Binnenmigrant_innen, die ihre Erfolgsaussichten bei der Arbeitssuche nicht nachweisen können, auf sechs Monate eingeschränkt. Nach dieser Frist von sechs Monate kann arbeitssuchenden EU-Binnenmigrant_innen nun das Freizügigkeitsrecht aberkannt werden und sie werden in der Regel ausreisepflichtig.⁵²⁸ Dieser gesetzgeberische Prozess wirft grundlegend die Frage danach auf, wer von den Vorzügen rückgebauter EU-Binnengrenzen profitieren soll und wer nicht: das heißt also, „ob die unionsbürgerschaftliche Freizügigkeit zu einem Privileg gut situierter Unionsbürger wird.“⁵²⁹

Welche Erwägungen für die Novellierung sie beim „deutsche[n] Gesetzgeber“ vermutet, erläutert uns eine Leitungskraft aus dem kommunalen Jobcenter folgendermaßen:

„Vor 2015, ich kann es nicht mehr beschwören, ob es 2015 oder 2014 schon mal / ich weiß es nicht mehr. Vor 2015 waren Arbeitssuchende freizügigkeitsberechtigt zeitlich unbegrenzt. Also wenn sie hierher gekommen sind, äh, als Rumäne oder Bulgare und gesagt haben: ‚Äh, guten Tag, ich bin arbeitssuchend‘, dann konnten sie bleiben, solange sie wollen, weil sie ja arbeitssuchend waren. So. Und damit waren sie freizügigkeitsberechtigt. **Das ist unproblematisch, so lange Arbeitssuchende ausgeschlossen sind von Sozialleistungen.** In dem Augenblick, wo aber Arbeitssuchende sozialleistungsberechtigt geworden wären, weil zum Beispiel der EuGH eine entsprechende Entscheidung getroffen hätte, wäre das ja ein Problem gewesen. So. **Also hat da der Gesetzgeber, der deutsche Gesetzgeber schon eingeschritten oder ist eingeschritten und hatte da schon gesagt: ‚(Laut des Abwägens) Sicher ist sicher! (lacht) Wir dämmen jetzt mal diesen Zeitraum ein.‘** Das durften die europarechtlich, weil die Richtlinie, aus der dieser Freizügigkeits-, äh, / aus der das Freizügigkeitsgesetz herrührt, gab tatsächlich diese Möglichkeit zu sagen: Arbeitssuchende sind eben zeitlich begrenzt für sechs Monate freizügigkeitsberechtigt. Und dann haben die das im Nachgang gemacht. Also eigentlich war das anders vorgesehen, dass Arbeitssuchende unbegrenzt hier sein durften und da wurde es schon mal, zack,

⁵²⁷ Ausgehend von diesem Befund ließe sich zudem die allerdings weitergehend empirisch zu überprüfende These formulieren, dass von diesem Mechanismus nicht nur arbeitssuchende Unionsbürger_innen betroffen sind, sondern darüber hinaus auch die EU-binnenmigrantischen Arbeiter_innen, die in prekarierte und undokumentierte Arbeitsverhältnisse abgedrängt sind – aber im Sinne hierarchisierende Inklusion dennoch konstitutiver Bestandteil der sozialen und ökonomischen Verhältnisse sind. Denn irregularisierte Arbeitsverhältnisse, wie sie in vielen Branchen durchaus weitverbreitet sind, erweisen sich nicht zuletzt deshalb als verhängnisvoll, als der Aufenthaltstitel für Unionsbürger_innen an das Kriterium dokumentierbarer (regulärer) Arbeitsverhältnisse geknüpft ist.

⁵²⁸ Amaro Foro (2019): 5 Jahre Dokumentationsstelle Antiziganismus, S. 53.

⁵²⁹ Farahat, Anuscheh (2015): Der Umbau der europäischen Sozialbürgerschaft: Anmerkungen zum Urteil des EuGH in der Rechtssache Alimanovic, in: Verfassungsblog, 16.9.2015, [https://verfassungsblog.de/der-umbau-der-europaeischen-sozialbuergerschaft-anmerkungen-zum-urteil-des-eugh-in-der-rechtssache-alimanovic/], eingesehen 3.9.2020.

eingedämmt, dass sie sagen: ‚Okay, was auch immer jetzt hier hinten rauskommt, zur Not müssten wir quasi für sechs Monate leisten.‘ Das war so die Idee.“⁵³⁰

Die gesetzgeberische Einschränkung der Fristen der EU-Freizügigkeitsregelung, so rekapituliert es die Jobcenter-Expertin, diene der vorsorglichen Einschränkung („Sicher ist sicher!“) sozialer Rechte von EU-Binnenmigrant_innen in Deutschland. Ihre Ausführungen fügen sich schlüssig in die dargelegte Analyse ein, wonach das etablierte wohlfahrtsstaatliche Grenzregime durch den (möglichen) sozialrechtlichen Einschluss arbeitssuchender EU-Bürger_innen in die Krise gerät: die Exklusionsmechanismen des institutionellen Unterlassungshandelns greifen entsprechend – um es in den Worten der Jobcenter-Mitarbeiterin auszudrücken – nur so lange, als „Arbeitssuchende ausgeschlossen sind von Sozialleistungen“. Tatsächlich wurde die Gesetzesverschärfung vor der Klärung des damals noch umstrittenen Sachverhalts verabschiedet, ob der im deutschen Sozialrecht verankerte Ausschluss von SGB II-Leistungen europarechtskonform ist oder nicht. Die Novellierung des EU-Freizügigkeitsrechts wird von ihr entsprechend als zugleich vorausschauende und sinnvolle wohlfahrtsstaatliche Grenzziehungstaktik bewertet: denn falls sich die pauschale Ausschlussregel als nicht mit Europarecht vereinbar herausgestellt hätte, „müssten wir“ zumindest nur „für sechs Monate leisten.“

Der politische Diskurs über Einschränkungen des EU-Freizügigkeitsgesetzes kann zwar nicht ursächlich auf das Positionspapier des Deutschen Städtetages⁵³¹ von Januar 2013 zurückgeführt werden, hat aber sehr wohl durch das erhebliche politische, mediale und öffentliche Echo nach seinem Erscheinen eine erhebliche Dynamik und Wirkung entfaltet. Aufgegriffen wurde die restriktive Forderung anschließend auch im Ende 2013 veröffentlichten Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft ‚Armutszuwanderung aus Osteuropa‘.⁵³² Unmittelbar bevor die Gesetzesverschärfung durch den Bundestag verabschiedet wurde, formulierten zudem das Innen- und Sozialressort ebenfalls entsprechende politische Empfehlungen in einem Abschlussdokument des Staatssekretär_innenausschusses vom August 2014.⁵³³ Dieser Sachverhalt verdeutlicht die Verschränkung der verschiedenen politischen Ebene und verweist darüber hinaus auf die aktive Rolle der Kommunen und Städte im Prozess der wohlfahrtsstaatlichen Grenzziehung gegen die problematisierte und ethnierte EU-Binnenmigration.

Der Prozess der restriktiven Einschränkung der sozialen Rechte von Unionsbürger_innen ermöglicht und sichert die institutionellen Unterlassungsroutinen von Leistungsbehörden ab. Durch den (vorsorglichen) Abbau sozialrechtlicher Ansprüche wird der Ausschluss ungewünschter EU-Binnenmigrant_innen im Sinne einer *self-fulfilling prophecy* (sich selbst erfüllende Prophezeiung)⁵³⁴ verwirklicht und die gleichberechtigte Teilhabe am Gemeinwesen zu einem Privileg privilegierter Unionsbürger_innen. Da Abwehr und Ausschluss der problematisierten EU-Binnenmigration aber keineswegs absolut sind, haben sich insbesondere gegen als ‚Roma‘ gelabelte rumänische und bulgarische Unionsbürger_innen institutionelle Praktiken der disziplinierenden Eindämmung von sog. ‚Missbrauchskonstellationen‘ etabliert. Dieser Mechanismus ist im folgenden Abschnitt Gegenstand empirischer Rekonstruktion.

⁵³⁰ Interview B161, Z. 1425-1443.

⁵³¹ Deutscher Städtetag (2013): Positionspapier.

⁵³² Freie und Hansestadt Hamburg Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration Amt für Soziales (2013): Abschlussbericht der Bund-Länder Arbeitsgemeinschaft „Armutszuwanderung aus Osteuropa“, Hamburg.

⁵³³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesministerium des Innern (2014): Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“, o. O.

⁵³⁴ Zum Konzept siehe Merton, Robert K. (1948): The Self-Fulfilling Prophecy, in: The Antioch Review, Bd. 8, Nr. 2, S. 193-210.

4.2.5 Eindämmung: Das Jobcenter als neue Grenzschutzbehörde

Die institutionellen Praktiken des Eindämmungsmechanismus betreffen sowohl rumänische und bulgarische Unionsbürger_innen, die bei der Behörde noch nicht beschiedene Leistungsanträge gestellt haben, als auch bereits im Leistungsbezug befindliche Personen. Wie uns eine interviewte Leitungskraft aus dem kommunalen Jobcenter erläutert, bestehe die praktische Herausforderung für die behördlichen Alltagsroutinen darin, dass „die Leute im Leistungsbezug [sind], obwohl sie da gar nicht hingehören“⁵³⁵.

Diese Situationsdeutung korrespondiert mit der behördlichen Verdachtskultur, wonach der ‚Sozialleistungsmissbrauch‘ nicht nur äußerst weit verbreitet sei, sondern darüber hinaus auch ausgesprochen gerissen und hinterlistig durchgeführt werde. Da die Missbrauchskonstellationen schwer aufzudecken seien, die durch hochausdifferenzierte Netzwerke „lernender Banden“⁵³⁶ gesponnen würden, entstehe folglich ein Dunkelfeld an unrechtmäßig bezogenen und erschlichenen Sozial- und Transferleistungen. Die Erfahrungs- und Erkenntnislücken über dieses vermeintliche Dunkelfeld werden mit antiziganistischen Wissensbeständen über ‚Roma‘ als besonders schwer überführbaren, hinterlistigen Betrüger_innen aufgefüllt. Wie die Ausführungen der von uns interviewten Jobcenter-Leitungskraft nahelegen, werden diese Wissensbestände offenbar in pauschalisierenden Entscheidungspraktiken zum Nachteil antragsstellender Unionsbürger_innen handlungsleitend:

„Und es gibt dann aber auch dieses, äh, ich lehne immer ab. Obwohl es Konstellationen gibt, wo sie nicht ablehnen müssten.“⁵³⁷

Das hierin zum Ausdruck kommende pauschalisierende Verdachtsmoment des ‚bandenmäßigen Sozialleistungsmissbrauchs‘ dient der Begründung entindividualisierender Entscheidungspraktiken und steht selbst in einer antiziganistischen Tradition.⁵³⁸ In der behördeninternen Arbeitshilfe⁵³⁹ wird den Sachbearbeiter_innen in diesem Sinne eine Reihe von Praktiken und Techniken der ‚Betreuung‘ nahegelegt, die letztlich dazu dienen, den Leistungsbezug möglichst effektiv einzuschränken. Dies artikuliert sich beispielsweise in der Etablierung von besonderen Kontrollpraktiken, wie **einer informellen Variante der Residenzpflicht** für rumänische und bulgarische Leistungsbezieher_innen, die sich von der generellen Verpflichtung von arbeitssuchenden Leistungsbezieher_innen, ihre Abwesenheit vom Wohnort dem Jobcenter mitzuteilen, weit abhebt.

Diesen institutionellen Praktiken liegt offenbar sehr spezifisches antiziganistisches Wissen über eine ortsungebundene und ‚nomadische‘ Mobilität der betreffenden Personengruppe zugrunde: „Sie reisen wieder ein, sobald sie einen Vorsprachetermin beim JC haben“⁵⁴⁰. Die indirekte Etablierung informeller Residenzpflicht erfolgt durch die „Zuweisung zu Maßnahmen und die engmaschige Kontrolle der Teilnahme“⁵⁴¹. Falls die Betroffenen nicht teilnehmen, sollen die „Begründungen für die Ablehnung einer Teilnahme (.) ebenso kritisch geprüft werden, wie Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen, die zur Entschuldigung von Fehlzeiten vorgelegt werden“⁵⁴². Diese gruppenspezifischen

⁵³⁵ Interview B161, Z. 285 f.

⁵³⁶ Bundesagentur für Arbeit (2019): Arbeitshilfe, S. 3.

⁵³⁷ Interview B161, Z. 286-287.

⁵³⁸ So schlug Mitte des 19. Jahrhunderts beispielsweise der Richter Richard Liebich folgende Verfahrenspraxis für die richterliche Entscheidungsfindung vor: „Wenn der Richter sonst allenthalben zu individualisieren hat, d. h. das zu behandelnde Subject erst in seiner Eigenthümlichkeit erforschen und kennen lernen, und danach den Gang seines Verfahrens bestimmen muß, so darf der eingeweihte, mit dem Wesen der Zigeuner bekannte Inquirent bei diesen ohne alle Gefahr generalisieren [...]; denn ein echter, wahrer Zigeuner ist der Typus aller andern.“ Liebich, Richard (1863): Die Zigeuner in ihrem Wesen und ihrer Sprache, Leipzig, S. 113.

⁵³⁹ Bundesagentur für Arbeit (2019): Arbeitshilfe.

⁵⁴⁰ Ebd., S. 11.

⁵⁴¹ Ebd.

⁵⁴² Ebd.

Handlungsempfehlungen der Bundesagentur für Arbeit bezwecken in erster Linie die engmaschige Kontrolle des Aufenthaltsortes und damit letztlich die Disziplinierung der betreffenden Unionsbürger_innen. Die leitende Angestellte aus dem Jobcenter berichtet ebenfalls von der Problematik einer angeblich exzessiven Mobilität. Solange „der Unionsbürger sich nicht an irgendeine Behörde wendet“⁵⁴³, könnten die Behörden aufgrund des geltenden Freizügigkeitsrechts keine belastbaren Erkenntnisse darüber erlangen, wer sich tatsächlich in der Kommune aufhalte:

„In dem Augenblick, wo, wo der hier ist, nehmen Sie mal an, der ist jetzt schon den vierten und fünften Monat hier, äh, wird aber von Freunden, Bekannten aufgenommen und unterstützt, was auch immer und fällt gar nicht auf, dann merkt das ja niemand. Da sind ganz viele Fälle von: Eigentlich bin ich gar nicht rechtmäßig hier, ähm, und zehre quasi davon, dass ich als Freizügigkeitsberechtigter ja ein- und ausreisen kann, wie ich lustig bin.“⁵⁴⁴

Die Freizügigkeitsrechte rumänischer und bulgarischer Unionsbürger_innen beschneiden die hergebrachten staatlichen Zugriffsmöglichkeiten, den Zutritt zum Staatsgebiet effektiv kontrollieren zu können. Dies führe zu der besonderen Problematik, dass die als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen „ein- und ausreisen, wie sie lustig sind“.

Ein Sozialarbeiter vergleicht die Situation von rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen mit der Lage von Drittstaatsangehörigen und stellt fest, dass...

„[...] EU-BürgerInnen [...] rechtmäßig [hier sind], ohne dass sie irgendwen um Erlaubnis fragen müssen, sich irgendwo anmelden müssen. Die haben mit der Ausländerbehörde nichts zu tun. Das heißt, man kann den Aufenthalt hier ausländerrechtlich oder aufenthaltsrechtlich im Prinzip nicht steuern. Und diese Steuerung wird eben bei EU-BürgerInnen ins Sozialrecht verlagert, bei Drittstaatsangehörigen nicht.“⁵⁴⁵

Mit der Verlagerung der migrationspolitischen Steuerungsinstrumente vom klassischen Rechtsgebiet des ‚Ausländer_innenrechts‘ in das Sozialrecht geht zugleich ein neues Aufgaben- und Rollenverständnis der institutionellen Akteure einher, die der von uns interviewte Sozialarbeiter auf eine griffige Formel bringt: **„Sozialämter werden zur neuen Grenzpolizei“**⁵⁴⁶. Dass es sich bei dieser Beschreibung keineswegs um eine institutionenferne Diagnose handelt, verdeutlicht auch das Interview mit der Leitungskraft aus dem Jobcenter. Ihr ist dieser Wandel des Aufgaben- und Rollenverständnis der Sozialverwaltung durchaus bewusst. Am Beispiel der abgeschafften Freizügigkeitsbescheinigung, die für rumänische und bulgarische Unionsbürger_innen bis Anfang 2014 von der Ausländer_innenbehörde ausgestellt wurden, erläutert sie:

„B: Aus meiner Sicht war das eine Fehlentscheidung, weil man, ähm, dadurch / **Dadurch hat man jetzt quasi den Sozialbehörden die Aufgabe übertragen, quasi hinterrücks zu prüfen, was der Freizügigkeitszweck ist.** Weil die Sozialbehörden brauchen ja diese Information: Was ist denn dein Freizügigkeitszweck? Bist du Arbeitnehmer, bist du arbeitssuchend, bist du Familienangehöriger? Das brauchen die, um zu entscheiden, ob derjenige leistungsberechtigt ist. Sie bekommen aber nichts von der zuständigen Behörde dafür. (lacht leicht) Das ist schon eine Crux, nicht?

I: Ja.

B: **Das heißt, hier wird eine Zuständigkeit verlagert, ähm, in ein Rechtsgebiet, was eigentlich fremd ist, obwohl die zuständige Behörde sehr wohl in der Lage wäre, dies zu**

⁵⁴³ Interview B161, Z. 139.

⁵⁴⁴ Ebd., Z. 140-145.

⁵⁴⁵ Interview B156, Z. 1268-1273.

⁵⁴⁶ Ebd., Z. 1298.

tun. Sie ist nur nicht mehr verpflichtet (lacht). Also man hätte diese Freizügigkeitsbescheinigung aus meiner Sicht nicht abschaffen, sondern modifizieren müssen. Einfach natürlich einen Mehrwert, äh, generieren lassen. Das heißt, nicht bescheinigen: Hier, der ist freizügigkeitsberechtigt nach § 5, was sie eben alle sind. Es hätte also noch mal EIN Satz drinstehen müssen, weshalb. Er ist als Arbeitssuchender freizügigkeitsberechtigt, der ist als Familienangehöriger freizügigkeitsberechtigt. Dann wäre das Thema erledigt. [...] Ähm, aber genau das fehlt. Also hier übernimmt jetzt quasi die Sozialbehörde, ob sie will oder nicht, die Aufgabe, die eigentlich aus der Ausländerbehörde kommen müsste. So.“⁵⁴⁷

Gegenstand der Kritik der interviewten Jobcenter-Leitungskraft ist nicht die Übertragung ‚neuer‘ Aufgaben der (indirekten) Migrationskontrolle und -überwachung an die Sozialverwaltung, sondern vielmehr der Umstand, dass mit der Abschaffung der Freizügigkeitsbescheinigung ein effektives Instrument des (wohlfahrtsstaatlichen) Grenzregimes verloren gegangen ist.

Da die EU-Binnenmigration nicht mit den klassischen Mitteln territorialer Grenzsicherungspraktiken kontrolliert werden kann, verlagern diese sich in den kommunalen Raum hinein. Es etabliert sich ein nachgelagerter Grenzziehungsprozess, der sich in der besonders strengen Prüfung sozialrechtlicher Ansprüche von rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen niederschlägt. Hierbei übernehmen Jobcenter und Sozialämter neue Aufgaben der grenzsichernden Migrationskontrolle. Die behördeninterne Arbeitshilfe gegen ‚bandenmäßigen Sozialleistungsmissbrauch‘ ist als ein Produkt einer Neuerfindung als Grenzschutzbehörde zu betrachten.

Um dieser neuen Rolle gerecht zu werden, muss das Jobcenter seinen angestammten Wirkungskreis verlassen und beispielsweise auch vor Ort die Wohnverhältnisse der als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen kontrollieren. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Überprüfung der Wohnadressen knüpfen unmittelbar an den antiziganistischen Diskurs über die sog. ‚Schrottimmobilien‘ an, weshalb auch einleitend in der Arbeitshilfe unter dem Titel „Vermieter und Arbeitgeber – gemeinsames Handeln“ eine Definition von Wohnraum vorgenommen wird. In dieser Definition wird ein wohnräumlicher Mittelschichtsstandard prekarierten Wohnverhältnissen abgrenzend gegenübergestellt. Bei der Überprüfung der Wohnverhältnisse entwickeln die Jobcenter neue Praktiken und eignen sich in der Konsequenz auch ein neues Aufgaben- und Rollenverständnis an, um die Eindämmung und Unterbindung eines angeblich allgegenwärtigen ‚Sozialleistungsmissbrauchs‘ zu bewerkstelligen:

„Um festzustellen, ob sich Leistungsbezieher tatsächlich im Zuständigkeitsbereich des JC aufhalten, eignen sich insbesondere regelmäßige Kontrollen u.a. der Problemhäuser gemeinsam mit Zusammenarbeitsbehörden (siehe Kapitel 6 – Zusammenarbeit). Diese Kontrollen können sehr effektiv sein, weil sie zu unmittelbaren Abmeldungen aus dem Leistungsbezug führen, falls Leistungsbezieher nicht mehr unter der dem JC bekannten Anschrift wohnen.“⁵⁴⁸

Der Funktionswandel von der Sozialleistungsbehörde Jobcenter zu einer mit polizeilichen Mitteln arbeitenden Sicherheits- und Ordnungsbehörde erfordert die Etablierung neuer Handlungsprotokolle. So berichtet uns die interviewte Jobcenter-Leitungskraft von neuen Formen der Ermittlungsarbeit im privaten Wohnumfeld von Leistungsbezieher_innen:

„Die [das Jobcenter, Anm. d. V.] haben dann irgendwann angefangen und haben, ähm, quasi die ganzen Häuser, die ganzen Wohnhäuser in [Stadtname], die hatten eine Liste da drüber. Die hatten eine Liste da drüber tatsächlich nach Hausnummern, wer der Vermieter ist. Und immer, wenn quasi ein neuer Kunde aufgetaucht ist, der in diesem Haus gewohnt hat, hat man geguckt, ähm, wie das zusammenhängt. [...] Das ist eine Fitzelarbeit, aber man

⁵⁴⁷ Interview B161, Z. 172-195.

⁵⁴⁸ Bundesagentur für Arbeit (2019): Arbeitshilfe, S. 11.

hat dann einen (unv. #00:46:39#) identifiziert. Irgendwann hat man dann Häuser identifiziert, wo immer dieselben Leute untergebracht wurden. Und so funktionierte dann das System des Aufdeckens.“⁵⁴⁹

In Techniken polizeilicher Ermittlungsarbeit, wie das Erstellen und Führen von Listen drücken sich neu entwickelte Behördenroutinen aus, die dazu dienen „Missbrauchskonstellationen“⁵⁵⁰ aufzudecken, Netzwerke auszuleuchten und gegen die ‚Banden‘ vorzugehen. Wie die interviewte Jobcenter-Leitungskraft im Sinne der behördeninternen Arbeitshilfe betont, muss das Jobcenter hierfür verstärkt mit anderen Behörden zusammenarbeiten. Um gegen die ‚gerissenen‘ und bandenmäßig durchgeführten Betrugspraktiken vorgehen zu können, bedarf es aus Sicht der Sozialleistungsbehörde mehr zwischenbehördlicher Zusammenarbeit in Form von gemeinsamen Kontrollen vor Ort, des verstärkten Austauschs von Informationen und Hinweisen sowie des sukzessiven Zusammenführens behördlicher Datenbestände.

In diesem Sinne wird den Jobcenter-Mitarbeiter_innen bei der Überprüfung der Wohnverhältnisse die Einbeziehung der örtlichen Bauaufsichtsbehörde empfohlen, „damit diese ggf. vor Ort eine Nutzungsuntersagung der Immobilie zur Gefahrenabwehr aussprechen kann“⁵⁵¹. Falls gemeinsame Kontrollen nicht möglich seien, sind Bauämter und Feuerwehr mit Informationen über „gesundheits- und sicherheitsrelevante Umstände [...] (z.B. unzulässige Nutzung von Mehrfachsteckdosen und Stromverlängerungskabeln, Hygienemängel) unbedingt zu informieren.“⁵⁵² Die systematische Anwendung solcher Praktiken, die sich gegen die Bewohner_innen stigmatisierter ‚Schrottimmobilien‘ richten, führt, wie wir in der von uns untersuchten Großstadt beobachten konnten, zur strukturellen Produktion von Wohnungslosigkeit. Obwohl es nicht in die originäre Zuständigkeit der Jobcenter fällt, sich mit Fragen der baulichen Beschaffenheit der Wohnhäuser ihrer Kund_innen zu befassen, wird dieser Aspekt in der Arbeitshilfe äußerst umfangreich behandelt. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass für das behördliche Verdachtskonstrukt des ‚bandenmäßigen Leistungsmissbrauchs‘ nicht nur das System Arbeit, sondern darüber hinaus auch das System Wohnen entscheidend ist.

An mehreren Stellen in der Arbeitshilfe artikuliert sich ein neues Selbstverständnis der Sozialleistungsbehörden als zuarbeitende Ermittlungsstelle für andere Sicherheitsbehörden. So werden Jobcenter-Sachbearbeiter_innen darauf hingewiesen, dass die „Weitergabe von strukturellen, organisatorischen und nicht-individuellen Informationen [...] rechtlich unproblematisch“⁵⁵³ sei. Darüber hinaus wird betont, dass auch andere Behörden durch die Institutionalisierung der sog. ‚Bekämpfung bandenmäßiger Kriminalität‘ in besonderen „Ermittlungsgruppen“ bereits über einschlägige Erkenntnisse verfügten:

„Nicht selten sind bei der Polizei schon Ermittlungsgruppen wegen der durch EU-Bürger ausgeübten Straftaten eingerichtet, so dass dort bereits Erkenntnisse zu diesem Personenkreis vorliegen.“⁵⁵⁴

Um den unterstellten ‚Sozialleistungsmissbrauch‘ wirksam erkennen und bekämpfen zu können, entwickeln die Sozialleistungsbehörden auch neue organisatorische und technische Instrumentarien, die auf eine effektivere Überwachung der rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen abzielen. So werden etwa Techniken des ‚Mappings‘ vorgeschlagen:

„Heatmaps sollen die JC dabei unterstützen, Netzwerke zu erkennen. Eine Heatmap dient als Grundlage für mögliche weitere Ermittlungen vor Ort. Durch die Filterkriterien in der

⁵⁴⁹ Interview B161, Z. 615-623.

⁵⁵⁰ Ebd., Z. 1212.

⁵⁵¹ Bundesagentur für Arbeit (2019): Arbeitshilfe., S. 16

⁵⁵² Ebd., S. 9.

⁵⁵³ Ebd., S. 15.

⁵⁵⁴ Ebd., S. 15.

Heatmap können beispielsweise auffällige Wohnanschriften ermittelt werden. In Kombination mit den Vor-Ort-Kenntnissen des JC (Wohnung liegt z.B. in einem „Brennpunktviertel“) entscheidet dieses, ob eine Einzelfallprüfung notwendig und sinnvoll ist.“⁵⁵⁵

Durch diese neuen digitalen Überwachungspraktiken verknüpfen die Sozialleistungsbehörden Daten über sog. ‚Brennpunktviertel‘ mit der antiziganistischen Verdachtskonstruktion des ‚bandenmäßigen Sozialleistungsmissbrauchs‘. Am Beispiel dieser Jobcenter-Heatmaps wird deutlich, dass für die Analyse des institutionellen Antiziganismus auch Dimensionen wie Sozialraum, Ungleichheits- und Klassenverhältnisse entscheidend sind. **Techniken des digitalen Mappings dienen hierbei der rassifizierenden Kartographierung des Stadtraums: Die ‚falsche‘ Wohnadresse wird zu einem Kriterium, das einerseits die Zugehörigkeit zur Stadtgesellschaft in Frage stellt und andererseits die behördliche Verdachtskonstruktion des ‚bandenmäßigen Sozialleistungsmissbrauchs‘ wie von selbst zu bestätigen scheint.**

Ein weiteres Beispiel für die Etablierung neuer Routinen und Praktiken in den lokalen Jobcentern ist die Einrichtung von sog. „Spezialteams“⁵⁵⁶. Entgegen der sonst üblichen arbeitsteiligen Organisationsstruktur sollen in diesen „Spezialteams“ alle Schritte der Aufgabenerledigung in Bezug auf rumänische und bulgarische Unionsbürger_innen in einer Verwaltungseinheit zusammengeführt werden:

„Es kann sich anbieten, ein ‚Spezialteam‘ einzurichten, das die leistungsrechtliche und u.U. auch vermittlerische Betreuung des vorgenannten Personenkreises übernimmt, um die notwendigen Informationen zu bündeln und eine einheitliche Entscheidungspraxis zu gewährleisten. Ein JC hat gute Erfahrungen damit gemacht, die Sachbearbeitung für EU-Bürger, die Eingangszone und den für die Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs zuständigen Bereich organisatorisch zusammenzufassen.“⁵⁵⁷

Die von uns interviewte Leitungskraft aus dem Jobcenter begründet die Einrichtung der „Spezialteams“ mit den spezifischen Wissensanforderungen an die Sachbearbeiter_innen, die sie für die „EU-Fälle“⁵⁵⁸ benötigen. Daher stellt auch nach ihrer Darstellung die Einrichtung solcher Spezialteams eine Maßnahme der effektiven ‚Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs‘ dar. Diese Professionalisierung ermögliche es, das ‚wahre Ausmaß‘ des ‚Sozialleistungsmissbrauchs‘ sichtbar zu machen, da die bisher zuständigen Sachbearbeiter_innen ‚fehlerhaft‘ prüften:

„Da wird noch ganz häufig viel nicht erkannt an [...] Ausschlüssen. [...] Also es gibt so dann die, die keine Ahnung haben und einfach immer bewilligen (lacht) und dann sind die Leute im Leistungsbezug, obwohl sie da gar nicht hingehören.“⁵⁵⁹

Eine weitere Kontrolltechnik der Eindämmung besteht im verstärkten Daten- und Informationsaustausch über rumänische und bulgarische Unionsbürger_innen mit anderen Behörden. Ein von uns interviewter Sozialarbeiter eines kirchlichen Sozialträgers berichtet von dieser institutionellen Praxis:

„B: Also ich weiß nicht, wir werden dem nachgehen zum Beispiel, was jetzt / was ich aktuell sagte, dass das Sozialamt, äh, oft Personendaten weitergibt. Wenn wir mit Klienten zum

⁵⁵⁵ Ebd., S. 10.

⁵⁵⁶ Bereits die Semantik und Benennung der neu einzurichtenden Organisationseinheiten als „Spezialteams“ verweist – im Sinne des Gefahrendispositivs – auf die Neuerfindung des Jobcenters als eine mit polizeilichen Mitteln operierende (kommunale) Grenzschutzbehörde.

⁵⁵⁷ Bundesagentur für Arbeit (2019): Arbeitshilfe, S. 5.

⁵⁵⁸ Interview B161, Z. 341.

⁵⁵⁹ Ebd., Z. 281-285.

Sozialamt gehen, einen Antrag stellen, kriegen die anderthalb Wochen später von der Ausländerbehörde einen Brief. Das / Da muss es was geben. Ob das legal ist, weiß ich nicht.

I: Und worum geht es dann in diesen Briefen?

B: Meistens um eine Ausweisung, ja. Also um die Feststellung, ob die Freizügigkeit noch gegeben ist. So. Das ist / Aber das ist ein aktuelles Problem. Ähm, das haben wir in den ersten Jahren nur vereinzelt gehabt.⁵⁶⁰

Die Weitergabe personenbezogener Daten durch die Sozialämter an die Ausländerbehörde, die sich für unseren Interviewpartner als ungewöhnlicher und möglicherweise rechtswidriger Sachverhalt darstellt, hat tatsächlich durch die Novellierung der Sozialgesetzgebung für Unionsbürger_innen vom Dezember 2015 und Juni 2019 eine gesetzliche Grundlage erhalten.⁵⁶¹ Damit wurde den Sozialbehörden ebenso wie der Familienkasse bei der Bundesagentur für Arbeit eine Meldepflicht auferlegt, bei der Beantragung von Sozial- und Kindergeldleistungen durch EU-Bürger_innen automatisch eine Meldung an die kommunal zuständige Ausländerbehörde vorzunehmen, damit diese dann wiederum die Freizügigkeitsberechtigung der Antragsteller_innen prüfen kann. An diesem Zusammenhang wird deutlich, dass die Eindämmungspraktiken zugleich das Sozial- und das Aufenthaltsrecht betreffen. Im Zuge wohlfahrtsstaatlicher Grenzziehungsprozesse bedienen sich die Sozialleistungsbehörden entsprechend der Mittel des Aufenthaltsrechts und der Unterstützung durch die Ausländerbehörden.

Obwohl die Einleitung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen, wie Abschiebungen, in vielen Interviews mit Behördenvertreter_innen und Sozialarbeiter_innen als ein aufwendiges und wenig erfolgreiches Instrument beschrieben wird,⁵⁶² werden offenbar dennoch Abschiebungen durchgeführt.⁵⁶³ Ein Sozialarbeiter berichtet uns von einer anderen Kommune und führt aus, warum die Abschiebung von EU-Bürger_innen nicht die erste Option behördlicher Abwehrpraktiken ist:

„In [Stadt] hat man es dann, das ist weniger lange her, ziemlich drastisch durchgezogen. Da haben sie dann die Obdachlosen nicht nur nicht mehr richtig untergebracht, sondern dann, wenn sie auf der Straße gelebt haben, haben sie da gleichzeitig dann die Ausländerbehörde vorbeigeschickt und haben gesagt: ‚Du lebst ja obdachlos hier. Das ist für uns ein Anlass, zu prüfen, ob du eigentlich freizügigkeitsberechtigt bist. Hier kriegst du mal den Anhörungsbogen in die Hand, füll den bitte aus. Schick den in zwei Wochen zurück. Ansonsten werden wir von einer / aus den / nach Akte eine Entscheidung treffen.‘ Und da haben die den Leuten die Freizügigkeit sogar entzogen, gezielt den prekärsten Gruppen, nämlich den Obdachlosen und die Abschiebung angedroht. Oftmals waren das, glaube ich, da Menschen aus den baltischen Staaten, natürlich auch Bulgarien und Rumänien, aber eben auch baltische Staaten. Polen und so weiter. Das haben die dann wohl halbwegs wieder eingestellt mit dieser systematischen Freizügigkeitsentziehung und [den] Versuchen sie auch abzuschieben, weil sie festgestellt haben: Die Leute sind zu krank, wir kriegen die gar nicht abgeschoben. Die sind reiseunfähig natürlich. Ähm, und dann, wenn wir dann soweit sind, müssen wir dann auch noch für die sorgen und müssen da sozusagen auch noch eine, äh, Krankenversorgung gewährleisten, wenn wir auch noch feststellen, dass die reiseunfähig sind. Dann / das heißt, wir lassen die einfach in Ruhe.“⁵⁶⁴

⁵⁶⁰ Interview B110, Z. 556-566.

⁵⁶¹ Siehe die Ausführungen zur Entwicklung der Sozialgesetzgebung für europäische Unionsbürger_innen im Kapitel 4.3.1.

⁵⁶² Ein Sozialarbeiter eines kirchliche Trägers beispielsweise führt aus: „Der Verwaltungsaufwand ist rausgeschmissenes Geld.“ Interview B110, Z. 574-575.

⁵⁶³ Dazu äußert sich auch eine weitere Interviewpartnerin und benennt einen zeitlichen Zusammenhang mit der jüngsten Verschärfung der Sozialgesetzgebung für Unionsbürger_innen, dem im Juni 2019 beschlossenen Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch. Siehe Interview B132, Z. 1291 f.

⁵⁶⁴ Interview B156, Z. 863-880.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die institutionellen Akteure offensichtlich verschiedene Mikrotechniken der Macht erproben. In dem zitierten Beispiel haben sich die Mechanismen der Abwehr und Eindämmung nicht nur nicht bewährt, sondern sie sind in ihr Gegenteil umgeschlagen. Daher sind die Behörden offenbar dazu übergegangen, bewährte Praktiken des Unterlassungshandelns anzuwenden und die Menschen schlicht sich selbst zu überlassen. Andernfalls führt die Eröffnung eines für die Abschiebung notwendigen Verwaltungsaktes häufig dazu, dass die Behörden die Hilfebedürftigkeit feststellen. Das bedeutet aber, dass nicht nur nicht abgeschoben werden kann, sondern dass die Behörde darüber hinaus auch verpflichtet ist, Unterstützungsleistungen zu gewähren. Dieses Beispiel verdeutlicht, inwiefern die wohlfahrtsstaatlichen Schließungsprozesse gegen rassifizierte ‚Armutszuwanderer‘ das Behördenhandeln herausfordern. Da die Sozialämter im Prozess der Abschottung des deutschen Sozialstaates neue Aufgaben der grenzsichernden Migrationskontrolle übernehmen, werden in diesem Feld auch neue Regierungstechniken erprobt, die wiederum selbst Gegenstand von Aushandlungsprozessen und Auseinandersetzungen sind.⁵⁶⁵

4.2.6 Einordnung der Befunde

Handlungsanleitende Wirklichkeitsinterpretation der Arbeits- und Sozialbehörden ist die antiziganistisch konnotierte Verdachtskonstruktion des ‚bandenmäßigen Sozialleistungsmissbrauchs‘. Diese behördliche Wirklichkeitsinterpretation richtet sich mit institutionellen Machtpraktiken wie Abwehr, Verdrängung, Unterlassung und Eindämmung gegen als ‚Roma‘ gelabelte Unionsbürger_innen. Im Untersuchungsbereich Arbeit und wohlfahrtsstaatliche Dienstleistungen entfaltet somit ein antiziganistischer Macht-Wissen-Komplex desintegrierende Wirkungen. Bereits prekarierte EU-Arbeitsmigrant_innen werden auf Basis antiziganistischer Deutungsmuster erneut zum Gegenstand repressiver Macht- und Ausschlusspraktiken gemacht. Der für diesen Untersuchungsbereich empirisch rekonstruierte wohlfahrtsstaatliche Schließungsprozess erfüllt den soziologischen Tatbestand des institutionellen Antiziganismus. Die Leistungsbehörden und Sozialämter übernehmen in diesem Zusammenhang verstärkt Aufgaben der grenzsichernden Migrationskontrolle. Dies spiegelt sich auch im behördlichen Selbstbild des Jobcenters wider, das sich im Sinne einer wohlfahrtsstaatlichen Grenzschutzbehörde neuerfindet.

4.3 Untersuchungsbereich Bildung und Schule

Die vollständige und vertiefende Auswertung des erhobenen empirischen Materials im Untersuchungsfeld Bildung/Schule konnte aufgrund des knappen Zeitbudgets, das für die Durchführung dieses Forschungsprojekts zur Verfügung stand, nicht bewerkstelligt werden. Dennoch möchten wir an dieser Stelle einen ersten Einblick in bedeutsame empirische Befunde bieten, die wir an anderer Stelle noch weiter auszuarbeiten gedenken. Die hier vorgestellten Forschungsbefunde besitzen vorläufigen Charakter und bedürfen weitergehender Auswertung des von uns erhobenen empirischen Materials⁵⁶⁶. Wir beschränken uns hier auf die Darstellung institutioneller Abwehr- und Verdrängungsmechanismen im Bildungssystem. Dieser erste Entwurf verweist bereits auf spezifisches Institutionenhandeln, das ohne Zweifel als differenzierende Machtpraxis bezeichnet werden kann und den soziologischen Tatbestand des institutionellen Rassismus erfüllt.

⁵⁶⁵ Siehe Riedner (2017): Aktivierung durch Ausschluss, S. 91.

⁵⁶⁶ Der von uns erhobene empirische Korpus im Bereich Bildung/Schule umfasst neben einer Dokumentation des lokalen Pressediskurses eine Vielzahl an Interviews mit (leitenden) Mitarbeiter_innen aus der städtischen Schulverwaltung und der Landesschulbehörde, Pädagog_innen aus dem Primar- und Sekundarschulbereich, Sozialarbeiter_innen und kritischen Forscher_innen im Bereich der Sonderpädagogik.

4.3.1 Abwehr im Bereich frühkindlicher Bildung?

Eine generelle Knappheit der Ressource Kita-Platz in der von uns untersuchten Großstadt führt dazu, dass trotz des Rechtsanspruchs auf Kinderbetreuung die effektive Erfüllung dieses Rechtsanspruchs nicht garantiert werden kann. Das Vermittlungsverfahren von Kita-Plätzen ist so organisiert, dass in einem Portal freie Kita-Plätze gemeldet werden und das hierfür zuständige städtische Servicebüro entsprechend bei der Vermittlung von Kita-Plätzen unterstützend tätig werden soll. Die Entscheidung über die konkrete Platzvergabe erfolgt allerdings in den einzelnen Kindertagesstätten. Das Servicebüro registriert lediglich die interessierten Eltern und bietet eine Übersicht von freien Plätzen.

Im Subsystem der frühkindlichen Bildung wurde uns wiederholt davon berichtet, dass Familien aus Rumänien und Bulgarien große Schwierigkeiten haben, Plätze in Kindertagesstätten für ihre Kinder zu finden. Die Kitaplatzsuche von rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen wird im Rahmen eines EHAP-Projekts von Sozialarbeiter_innen unterstützt. Nach Aussagen der von uns interviewten Sozialarbeiter_innen aus diesem EHAP-Projekt ist die erfolgreiche Vermittlung von Kindern aus rumänischen und bulgarischen Familien nur sehr schwer möglich und hängt wesentlich vom Engagement der jeweiligen Sozialarbeiter_innen ab.⁵⁶⁷ Als problematisch beurteilen die interviewten Fachkräfte zudem die Kriterien der EHAP-Projektträger, wonach eine Vermittlung bereits dann als erfolgreich gewertet wird, wenn ein entsprechendes Kind auf einer Warteliste für einen Kitaplatz aufgenommen wurde. Die statistische Erfassung liefert somit weder Informationen über die tatsächliche Vermittlung noch über mögliche Diskriminierung von als ‚Roma‘ gelabelten Familien bei der effektiven Durchsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kita-Platz. Nach übereinstimmenden Erfahrungsberichten der befragten Fachkräfte haben die betreffenden Familien selbst mit unterstützender sozialarbeiterischer Begleitung aber kaum eine Chance einen Kita-Platz für ihr Kind zu erhalten. Ausgehend von diesem vorläufigen Befund, dass es im Zuge des nach neutralen Kriterien gestalteten Prozesses der Vergabe von Kita-Plätzen offenbar zu strukturellen Benachteiligungen von als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen kommt, stellt sich die weitergehende Frage nach den zugrundeliegenden Mechanismen der Diskriminierung. Da wir keine Interviews mit Kindertagesstätten geführt haben, können wir die entsprechenden Selektionsentscheidungen, die zur Verweigerung eines Kita-Platzes und damit zum Ausschluss aus dem System frühkindlicher Bildung führen (können), allerdings nicht empirisch rekonstruieren.

Die interviewten sozialarbeiterischen Fachkräfte des EHAP-Projekts berichteten uns zudem, dass teilweise bereits zugewiesene Kita-Plätze wieder entzogen wurden und vermuteten, dass diese Praxis mit ethnisierenden Zuschreibungen in Verbindung stehen, sobald das zuständige Personal einer betreffenden Kindertagesstätten die Familien als ‚Roma‘ zu erkennen glaubt. Diesen Hinweisen auf Formen *direkter institutionellen Diskriminierung* von als ‚Roma‘ gelabelten Familien sollte unbedingt in weiterer Forschung nachgegangen werden. Da auch das System frühkindlicher Bildung ein mit dem Wohn-/Unterbringungssystem verknüpftes und diesem nachgeordnetes System ist, und in der von uns untersuchten Stadt ein wohnräumlicher Segregationsprozess von als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen wirkt,⁵⁶⁸ resultiert hieraus forschungspraktisch zudem die bedeutsame Frage, ob und inwiefern wohnräumliche Segregation zu einer *indirekten institutionellen Diskriminierung* im Subsystem frühkindlicher Bildung führt. Dass es zu diesbezüglichen Wechselwirkungen kommt, die zu einer diskriminierenden Unterversorgung mit der knappen Ressource Kita-Platz führen, kann vereinzelt Hinweisen aus der medialen Berichterstattung entnommen werden.

Als das Wohnungsamt 2019 eine auffällige und segregierende Obdachlosenunterkunft, die mit als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen belegt war, auflöste und die Bewohner_innen in eine umgewidmete Geflüchtetenunterkunft in einem bürgerlichen Bezirk verlegte, entwickelte sich ein durch mehrere Grundschulen angestoßener Problematisierungsdiskurs, in dessen

⁵⁶⁷ Zahlenmaterial über die (nicht-) erfolgreiche Vermittlung von Kita-Plätzen liegt uns nicht vor. Eine entsprechende Erhebung und Aufbereitung statistischer Daten scheint nicht unmöglich zu sein, konnte aber aufgrund der Kürze unserer Feldphase leider nicht bewerkstelligt werden.

⁵⁶⁸ Siehe Kapitel 4.1 Bereich Wohnen/Unterbringung.

Gravitationszentrum die Beschulung von als ‚Roma‘ gelabelten Kindern stand (siehe hierzu weiter unten). Nach übereinstimmenden Aussagen der Leiterin⁵⁶⁹ und einer Erzieherin⁵⁷⁰ dieser neuen Unterkunft konnte für kein einziges der 30 Kinder, die im Krippen- oder Kindergartenalter waren, ein entsprechender Platz in einer Einrichtung frühkindlicher Bildung gefunden werden. Diese Hinweise decken sich mit den Berichten der von uns interviewten Sozialarbeiter_innen und stehen in erheblichem Widerspruch zu den wiederkehrenden Behauptungen – insbesondere der von uns interviewten schulischen Akteur_innen aus dem Grundschulbereich⁵⁷¹ –, dass ‚Roma‘ kein Interesse an frühkindlicher Bildung hätten. Diese ersten und vorläufigen Befunde verweisen vielmehr auf einen systemischen Zusammenhang: Ein struktureller Angebotsmangel an Kita-Plätzen im Zusammenhang mit wohnräumlicher Segregation führt zu einer Unterversorgung von als ‚Roma‘ gelabelten Familien mit Dienstleistungen der frühkindlichen Bildung.

4.3.2 Separierende Verdrängung im Primarschulbereich

Eine Vielzahl an Studien belegt, dass das mehrgliedrige deutsche Schulsystem äußerst anfällig für institutionelle Diskriminierung von sozial benachteiligten und ethniserten Bevölkerungsgruppen ist.⁵⁷² Diese ernüchternden Erkenntnisse stehen im Einklang mit unseren Befunden, die wir auf Basis der von uns durchgeführten Interviews mit schulischen Akteur_innen aus Schulverwaltung und Schulen – sowohl für den Primar- als auch für den Sekundarschulbereich – eruieren konnten. Im Primarschulbereich konnten wir in der von uns untersuchten Großstadt einen Prozess der separierenden Verdrängung von als ‚Roma‘ gelabelten Schüler_innen rekonstruieren, der durch antiziganistische Zuschreibungen im Hinblick auf erwartete Leistungsfähigkeit und Bildungsaspirationen getragen wird.⁵⁷³

Analog zur Situation im Bereich frühkindlicher Bildung besteht in der von uns untersuchten Großstadt auch im Primarschul- und Sekundarschulbereich ein struktureller Mangel hinsichtlich der Ressource Schulplatz.⁵⁷⁴ Es besteht allerdings ein gesetzlich-normativer Unterschied, da im Schulbereich nicht nur ein Recht auf Schule besteht, sondern darüber hinaus mit der Schulpflicht eine institutionell handlungsleitende Norm wirkt, die eine dauerhafte Nichtbeschulung von Kindern nicht zulässt. Die gesetzliche Grundlage hierfür ist die allgemeine Schulpflicht, die in Deutschland bundesländerspezifisch auf Basis entsprechender Landesgesetzgebungen ausgestaltet und geregelt ist.

Da es in der untersuchten Großstadt weniger Schulplätze als schulpflichtige Kinder gibt,⁵⁷⁵ besteht für neuzugewanderte Familien mit schulpflichtigen Kindern die Notwendigkeit ein Bildungsbüro der städtischen Schulverwaltung aufzusuchen, die Eltern bei der Schulplatzsuche für ihre Kinder unterstützt. Die städtische Schulverwaltung führt hierzu eine sogenannte ‚tagesaktuelle Liste‘, die freie

⁵⁶⁹ Lokalzeitung 1, 30.4.2019, S. 21.

⁵⁷⁰ Lokalzeitung 1, Bezirksanzeiger 2, 4.7.2019, S. 1.

⁵⁷¹ Die von uns interviewten Grundschulpädagog_innen bemühen in ihren diesbezüglichen Erzählungen stets ethnologisches ‚Expertenwissen‘, wonach ‚Roma‘ ihre Kinder ungern in staatliche Einrichtungen abgeben würden. So berichtet uns beispielsweise ein Grundschulleiter, dass die Kinder von ‚Roma‘ „selbstverständlich alle keinen Kindergarten“ (Interview B135, Z. 339) besuchen. Auf die Nachfrage, wie es sein kann, dass diese Kinder keinen Kita-Platz finden, gibt er zwar offen zu, dass er sich mit dieser Thematik noch nicht näher beschäftigt und „keine Ahnung“ (Interview B135, Z. 470) habe. Dennoch scheint es ihm selbstverständlich der Fall zu sein, dass der Grund hierfür bei den Eltern liege. Die Lücken seiner Erfahrung füllt er entsprechend mit einer Schuldzuweisung: „Ich habe keine Ahnung, warum die das, äh, ihre Kinder da nicht hinschicken.“ Ebd., Z. 496-497

⁵⁷² Siehe exemplarisch Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2013): Diskriminierung im Bildungsbereich und im Arbeitsleben, Berlin, S. 79-90; sowie insbesondere die wegweisende Studie von Gomolla und Radtke (2007): Institutionelle Diskriminierung.

⁵⁷³ Siehe auch die Befunde aus Leibnitz u. a. (2015): Förderprognose negativ, S. 35-39.

⁵⁷⁴ Der Leiter des städtischen Bildungsbüros berichtet im Interview: „Die Stadt hat im Moment so wenig freie Schulplätze, dass jeder, der neu nach [Name der untersuchten Stadt] kommt oder die neu nach [Name der untersuchten Stadt] kommt und keinen Schulplatz hat, zu uns kommen MUSS.“ Interview B122, Z. 340-342.

⁵⁷⁵ Eine Grundschulleiterin berichtet uns: „Ja, aber, ähm, (.) es gibt weniger Schulplätze als Kinder.“ (Interview B109, Z. 1054) Die Ausführungen des Leiters des Bildungsbüros bestätigen diese Einschätzung: „Die Stadt im Moment so wenig freie Schulplätze, dass jeder, der neu nach [Name der untersuchten Stadt] kommt oder die neu nach [Name der untersuchten Stadt] kommt und keinen Schulplatz hat, zu uns kommen MUSS.“ Ebd., Z. 240-342.

Schulplätze erfasst. Sofern für schulpflichtige Kinder dauerhaft kein Schulplatz gefunden werden kann, können Schulen durch eine höhere Schuladministration angewiesen werden, nichtversorgte Kinder aufzunehmen. Es liegen uns keine belastbaren Informationen und Erfahrungsberichte darüber vor, ob und inwiefern diese strukturellen Engpässe hinsichtlich der Bereitstellung von ausreichenden Schulplätzen dazu führen, dass als ‚Roma‘ gelabelte Kinder überproportional häufig kein Schulplatz zugewiesen wird oder ob Wartezeiten für diese ethnisierte Gruppe länger als üblich ausfallen. Der von uns interviewte Schulamtsleiter führt diesbezüglich allgemein aus:

„[...] es gibt einen verfassungsgemäßen Anspruch oder Pflicht [...] auf einen Schulplatz und die Verpflichtung, das sicherzustellen und das müssen die Kommunen erfüllen.“⁵⁷⁶

Bezugnehmend auf die Rückfrage, ob dieser Rechtsanspruch auch faktisch erfüllt werde, antwortet er ausweichend:

„(schnauft durch) (...) Ich muss natürlich ‚Ja‘ sagen, weil alles andere wäre ein Armutszeugnis. Aber es kommt schon mal vor, dass auch eine Zeitlang, ein paar Tage oder auch mal [...] einen Monat ein Kind keinen Schulplatz hat.“⁵⁷⁷

Innerhalb der Stadtgesellschaft wirkt, wie wir an anderer Stelle dargelegt haben, eine exkludierende ‚Unbequemlichkeitskultur‘. Im Bereich der schulischen Bildung wird den institutionellen Praktiken dieser ‚Unbequemlichkeitskultur‘, darauf verweist der Schulamtsleiter an anderer Stelle im Interview, allerdings eine Grenze gesetzt. Die normativen Vorgaben der allgemeinen Schulpflicht verhindern ein Institutionenhandeln, das direkt oder indirekt zu einer Abwehr des Rechtsanspruchs auf Bildung führt:

„Aber es ist immer ein schwieriges Hin und Her gewesen: Wie weit gehen wir auf die Familien zu? Wie weit kümmern wir uns? Oder wollen wir es ihnen sogar ungemütlich hier machen? Ich sage immer: So ungemütlich wie in Rumänien kann man es hier nicht machen, das geht nicht. Das dürfen wir auch nicht. Und der Jugendhilfeträger für Kindertagesstätten und der Schule ist da sowieso aus dem Rennen. Weil wir müssen die Kinder beschulen und die haben einen Rechtsanspruch auf einen Kindertagesstättenplatz. Deshalb hat sich die Frage des Obs eigentlich nie gestellt.“⁵⁷⁸

Auch wenn, wie es der Schulamtsleiter formuliert, in der „Frage des Obs“ der Schulverwaltung und den schulischen Akteur_innen kein Handlungsspielraum zur Verfügung stehe, so bedeutet das nicht, dass das Institutionenhandeln per se alternativlos ist. Um in der Sprache des Schulamtsleiters zu bleiben: Institutioneller Handlungsspielraum besteht sehr wohl hinsichtlich der Fragen des Wo und des Wie – d.h. also hinsichtlich der beiden Fragen, durch welche Schule und in welcher Form die als ‚Roma‘ gelabelten Kinder beschult werden. Das von uns erhobene empirische Material verweist darauf, dass die institutionellen Handlungsspielräume, die mit diesen beiden Fragen verbunden sind, tatsächlich im Sinne einer institutionellen Diskriminierung der als ‚Roma‘ gelabelten Schüler_innen beantwortet wurden.

Durch den im Kapitel Wohnen/Unterbringung beschriebenen sozialräumlichen Segregationsprozess werden obdachlos gewordene Familien und damit auch deren schulpflichtige Kinder in nach ethnisierenden Kriterien belegte Unterkünfte verdrängt. Da die Schulplatzvergabe im Primarbereich über Grundschuleinzugsgebiete geregelt ist, werden entsprechend der Einzugsgebiete in denen diese Unterkünfte liegen automatisch bestimmte Grundschulen für die Beschulung dieser Kinder zuständig. Dieser Mechanismus hat wiederholt dazu geführt, dass zuständige Grundschulen unter Rückgriff auf antiziganistische Wissensbestände über bildungsferne, bildungslose oder bildungsfeindliche ‚Roma‘ versucht haben sich der Beschulung dieser Kinder zu entziehen.

⁵⁷⁶ Interview B101, Z. 350–352.

⁵⁷⁷ Ebd., Z. 356–358.

⁵⁷⁸ Ebd., Z. 122–128.

Im Jahr 2019 erfuhr der über viele Jahre virulente Problematisierungsdiskurs über sog. integrationsproblematische ‚Roma‘-Schüler_innen in der von uns untersuchten Großstadt eine unglaubliche Intensität und wurde von mehreren Grundschulen in die mediale Öffentlichkeit getragen. Ein Stadtbezirksrat erinnert sich im Interview mit uns über die desintegrativen Folgen des medialen Diskurses, der von einer Grundschulleiterin mit der „plakative[n] Forderung [...] ‚Nur ein Roma-Kind pro Klasse‘“⁵⁷⁹ ins Rollen gebracht wurde und dann von weiteren Grundschulleiter_innen medienwirksam und bestätigend aufgegriffen wurde:

„Und, ähm, (.) genau, wie gesagt, und mich hat es halt ein bisschen schockiert (.) aus einer politischen Perspektive, dass irgendwie Lehrkräfte, als das würde ich halt (lachen) mit einem Pädagogen verbinden, ähm, ja, den Anspruch haben irgendwie die Kinder voranzubringen. Das will ich ihnen jetzt nicht grundsätzlich absprechen. Aber [...], dass sie das einfach so in die Öffentlichkeit getragen haben, dass sie eigentlich dieses Stigma, was ohnehin schon besteht, dann noch verstärkt haben durch ihren Auftritt im Bezirksrat.“⁵⁸⁰

Die medial geführte Debatte, das betont der Stadtbezirksrat, lief aber nicht nur Gefahr eine ohnehin bereits stigmatisierte Gruppe in der Stadtgesellschaft erneut zu stigmatisieren, sondern sie war darüber hinaus „zum damaligen Zeitpunkt eine vollkommen fiktive Debatte“⁵⁸¹ über „in Führungszeichen ‚fiktive Kinder‘“⁵⁸², die im Zusammenhang mit der zukünftigen Errichtung eines Containerneubaus im Schuleinzugsgebiet dieser Grundschule stand.⁵⁸³ Die entsprechende Haltung der betreffenden Grundschulen zeichnete sich durch fragwürdige sowie offenbar irrational-angstbesetzte Prognosen über die weitere Entwicklung dieser antiziganistisch problematisierten Schüler_innenschaft in ihren jeweiligen Grundschuleinzugsgebieten aus.⁵⁸⁴ Auch wenn das medienwirksam durch mehrere Grundschulen in Szene gesetzte Überlastungsszenario einer nüchternen Überprüfung⁵⁸⁵ nicht standhält, blieb es dennoch nicht folgenlos. Denn in der städtischen Schulverwaltung und der regionalen Zweigstelle der Landesschulbehörde setzte sich die medial kolportierte Problembeschreibung der betreffenden Grundschulen durch. Ein von uns interviewter Grundschulleiter berichtet uns, dass sich anschließend „die Einstellung“⁵⁸⁶ auch bei „Schulleitungen“, der „Landesschulbehörde“ und „innerhalb der städtischen Verantwortlichkeiten“⁵⁸⁷ verändert habe. Wie sich diese veränderte Einstellung auf institutionellen Praktiken niederschlug, führt der Schulamtsleiter im Interview mit uns aus:

„Wir haben gemeinsam aus pädagogischen Gründen, da sind wir ziemlich angefeindet worden für, zum Beispiel organisiert, dass, wenn eine sehr große Unterkunft direkt in einem Einzugsgebiet einer Grundschule liegt, dass nicht alle Kinder in diese Schule reingehen. [...] Das haben auch manche oder verstehen auch Selbsthilfeorganisationen oder auch Profiorganisationen [...] auch ein bisschen als Selektieren, auf jeden Fall nicht als integrativ [...], auch als Sonderbehandlung, weil bei geflüchteten Menschen machen wir das auch nicht.“⁵⁸⁸

⁵⁷⁹ Interview B160, Teiltranskript, Z. 21-22.

⁵⁸⁰ Ebd., Z. 39-44.

⁵⁸¹ Ebd., Z. 125.

⁵⁸² Ebd., Z. 32.

⁵⁸³ Diese Unterkunft war vom zuständigen Baudezernat als Ersatz für zwei geschlossene, baufällige Obdachlosenunterkünfte für als ‚Roma‘ gelabelte Familien angedacht. Eine endgültige Entscheidung über die Belegung dieser Unterkunft stand zu diesem Zeitpunkt keineswegs fest.

⁵⁸⁴ Eine Grundschulleiterin, die im Interview mit uns „13 Kinder“ (Interview B109, Z. 1214) ihrer Grundschule als ‚Roma‘ markiert, begründet die plakative Forderung nach nur einem ‚Roma‘-Kind pro Grundschulklasse mit der Wahrung des „soziale[n] Friedens“ (Ebd., Z. 1227), der andernfalls nicht mehr gewährleistet sei. Sie berichtet, dass auch die Grundschulleiterin, die medienwirksam die plakative Forderung in die Welt gesetzt hatte, „auch immer so um die zehn bis zwölf Kinder“ (Ebd., Z. 1229-1230) habe und führt weitergehend aus: „Und dann ist die Unterkunft aber so geplant, dass sie dreimal so groß wird. Und rechnen sie das mal hoch, was das für eine Schule mit zwölf oder 14 Klassen bedeutet, ja.“ Ebd., Z. 1230-1232.

⁵⁸⁵ Der Stadtbezirksrat betont: „Es war sowohl quantitativ (.) als auch dann insgesamt, war’s halt kein Problem.“ Interview B160, Teiltranskript, Z. 88.

⁵⁸⁶ Interview B135, Z. 854.

⁵⁸⁷ Ebd., Z. 856-858.

⁵⁸⁸ Interview B101, Z. 251-263.

Das bedeutet, dass die zuständigen institutionellen Akteure in Bezug auf Schulkinder einer ohnehin stigmatisierten und ethnisierten Gruppe eine „Sonderbehandlung“ implementierten und im Primarbereich die rechtlich kodifizierte Zuweisungspraxis des Schulplatzes nach Grundschuldistrikt außer Kraft setzten. Im Kern zielt diese institutionelle Praktik auf eine separierende Verdrängung einer Schüler_innengruppen, die aufgrund ethnisierender Zuschreibungen als besonders problematisch wahrgenommen wird – mit dem Argument, dass sie „mehr Aufmerksamkeit“ und „mehr differenzierte Förderung“⁵⁸⁹ benötige. Diese Behauptung von „dringende[n] pädagogische[n] Gründe[n]“⁵⁹⁰ ist nicht zuletzt deshalb bedeutend, wie der Leiter des städtischen Bildungsbüros uns gegenüber darlegt, da nur so „Ausnahmegenehmigungen“⁵⁹¹ von der Regel begründet werden können, wonach „Grundschuleinzugsgebiete [...] Kinder zwingend in eine bestimmte Grundschule“⁵⁹² führen. „Im Regelfall“, so betont der Bildungsbüroleiter, „wird nicht davon abgewichen.“⁵⁹³

Die pädagogischen Begründungen, wie sie uns in Interviews mit Vertreter_innen der städtischen Schulverwaltung und mit Pädagog_innen aus den Grundschulen wiederkehrend dargelegt wurden, verweisen auf das nachhaltige Fortwirken eines aufgeklärten Antiziganismus, wie er sich im Laufe des 19. Jahrhunderts ausgebildet hat, und in dessen Zentrum ein paternalistisches Erziehungs- und Bildungskonzept steht, das die bürgerliche Verbesserung und Zivilisierung der sog. ‚Zigeuner‘ bezweckt. Wie selbstverständlich begründen die interviewten schulischen Akteur_innen die Notwendigkeit einer pädagogischen ‚Sonderbehandlung‘ der ‚Roma‘ ebenfalls mit Argumenten, die der Logik des aufgeklärten Antiziganismus unmittelbar entlehnt zu sein scheinen. Im Mittelpunkt der endlosen Fülle an Zuschreibungen – auf die an dieser Stelle nicht detailliert eingegangen werden kann – stehen: erstens kulturlose Bildungsfeindschaft und zweitens renitente Regel- bzw. Gesetzeslosigkeit.

Als ‚Roma‘ gelabelte Schüler_innen scheinen für die von uns interviewten Grundschulpädagog_innen ein derart großes Problem zu sein, dass die Quantität dieser ethnisierten Schüler_innengruppe für die Mechanik des Überlastungsdiskurs vollkommen unerheblich zu sein scheint. So sah sich beispielsweise eine Grundschule mit insgesamt 350 Schüler_innen offenbar außer Stande acht als ‚Roma‘⁵⁹⁴ gelabelte Schüler_innen zu unterrichten und wendete sich an diverse Schulbehörden der Stadt und des Landes mit der Behauptung: „Wir können nicht!“⁵⁹⁵ Obwohl ihr Einzugsgebiet keineswegs als benachteiligter Sozialraum bezeichnet werden kann, wurde diese Grundschule in ein entsprechendes Förderprogramm aufgenommen und „bekam jede Menge Ressourcen reingeschoben“ wodurch das Kollegium mit „mehr als 10% Personalressource“⁵⁹⁶ zusätzlich verstärkt wurde. Doch „bevor diese KollegInnen neu im Kollegium ankamen“, berichtet uns ein Mitarbeiter aus der städtischen Schulverwaltung, waren „die Kinder weg, weil die Unterkunft aus Baufälligkeitsgründen geschlossen“⁵⁹⁷ und mit der Überweisung in eine neue städtische Unterkunft auch eine andere Grundschule für die Beschulung zuständig wurde.

Dieser wirkmächtige Überlastungsdiskurs, der ‚Roma‘ als besonders problematische Schüler_innengruppe inszeniert, führt in der von uns untersuchten Großstadt zu einer mit ethnisierenden Erzählungen begründeten institutionellen Diskriminierung dieser Schüler_innen. So benennt eine interviewte Grundschulleiterin als zentrale Herausforderung, dass ‚Roma‘ nicht nur „ein anderes Wertesystem als wir“ und eine „andere Einstellung zur Schule“⁵⁹⁸ hätten, sondern darüber

⁵⁸⁹ Ebd., Z. 265-266.

⁵⁹⁰ Interview B122, Z. 476.

⁵⁹¹ Ebd., Z. 475.

⁵⁹² Ebd., Z. 472-473.

⁵⁹³ Ebd., Z. 484-485.

⁵⁹⁴ Der Leiter des Bildungsbüros berichtet davon, dass die „Kinder aus diesem Kulturkreis“ sogar als „ZerstörerInnen“ bezeichnet werden. Ebd., Z. 502-504.

⁵⁹⁵ Ebd., Z. 494-498.

⁵⁹⁶ Ebd., Z. 506-508.

⁵⁹⁷ Ebd., Z. 509-511.

⁵⁹⁸ Interview B109, Z. 151-152.

hinaus über „wenig Regelverständnis“⁵⁹⁹ verfügten. Auch ein anderer Grundschulleiter beschreibt als Hauptprobleme im schulischen Bereich, dass „die Akzeptanz von Bildung [...] in dieser Volksgruppe einfach nicht so gegeben“⁶⁰⁰ sei und „diese Kinder auch eine ganz andere Vorstellung davon haben, wie sie sich [...] im täglichen Miteinander zu verhalten haben.“⁶⁰¹ Diese Kinder, so setzt er nach, stellten letztlich eine Gefahr für die Schulgemeinschaft dar:

„[...] ich sage es mal etwas abfällig, dieses bandenmäßige Vorgehen, das sind Phänomene, die wir vorher gar nicht kannten.“⁶⁰²

In allen von uns geführten Interviews begegnen uns bedeutsame und folgenschwere Differenzkonstruktionen. So nimmt beispielsweise dieser Grundschullehrer „Migration als solche“ zwar „nicht als Problem“ wahr, nimmt aber davon ‚Roma‘ dezidiert aus:

„Ausgenommen davon ist tatsächlich, äh, die Gruppe der Roma, die wir ja jetzt seit ungefähr einem Jahr bei uns an der Schule haben.“⁶⁰³

Diese „Gruppe der Roma“, für deren Beschulung seine Grundschule „seit ungefähr einem Jahr“ zuständig ist, umfasst die ehemaligen Schüler_innen der oben erwähnten Grundschule. Als diese Kinder aus der baufälligen Obdachlosenunterkunft durch das Baudezernat in seinen Grundschulbezirk verlegt wurden, wechselten sie entsprechend auch in die von ihm geleitete Grundschule. Für alle diese Kinder, so berichtet er uns im Interview, „waren Überprüfungsverfahren ‚sonderpädagogischer Unterstützungsbedarf‘ eingeleitet. Ganz häufig auch im Bereich geistige Entwicklung.“⁶⁰⁴ Auch wenn der interviewte Schulleiter ethnisierende Problembeschreibungen bemüht, so betont er dennoch, dass die als ‚Roma‘ gelabelten Kinder ihre „Defizite nicht“ deshalb haben, „weil es ihnen an Intellekt fehlt.“⁶⁰⁵ Kinder, so betont er an einer späteren Stelle im Interview, „sind ja grundsätzlich, äh, pfiffig“ und er fügt – unter Anwendung des antiziganistischen Stereotyps lebensweltlicher und hinterlistiger Schläue – an, dass das „bei den Roma-Kindern in besonderer Weise so“⁶⁰⁶ sei. Deshalb habe er die Überprüfungsverfahren auf sonderpädagogischen Förderbedarf im Bereich geistige Entwicklung zugunsten eines Überprüfungsverfahrens auf sonderpädagogischen Förderbedarf im Bereich Lernen und Emotionen gestoppt: „Weil wir der Meinung sind, man ist ja nicht geistig behindert, nur weil man nicht zur Schule gegangen ist.“⁶⁰⁷

Das Verfahren zur Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs ist ein hochformalisierter Prozess – und die von uns geführten Interviews legen die begründete Vermutung nahe, dass als ‚Roma‘ gelabelte Schüler_innen hiervon überproportional betroffen sind. Die Ausführungen des von uns interviewten Schulamtsleiters verweisen auf eine diesbezügliche Routinepraxis der Zuweisung des Förderschwerpunkts Geistige Entwicklung an Kinder mit zugeschriebenem Romani-‚Hintergrund‘:

„Was problematisch ist, da war ich sehr erstaunt. Es gibt ja verschiedene Förderbedarfe in Schule: geistige Entwicklung, soziale-emotionale Förderbedarfsentwicklungen und Förderbedarfe Lernen. [...] Und ganz häufig sind Roma-Kinder auch diagnostiziert worden, dass sie Förderbedarfe in der geistigen Entwicklung haben, also sprich: geistig behindert sind oder in der Richtung.“⁶⁰⁸

⁵⁹⁹ Ebd., Z. 159.

⁶⁰⁰ Interview B135, Z. 40-41.

⁶⁰¹ Ebd., Z. 78-80.

⁶⁰² Ebd., Z. 83-84.

⁶⁰³ Ebd., Z. 25-26.

⁶⁰⁴ Ebd., Z. 97-99.

⁶⁰⁵ Ebd., Z. 100-101.

⁶⁰⁶ Ebd., Z. 596-598.

⁶⁰⁷ Ebd., Z. 99-100.

⁶⁰⁸ Interview B101, Z. 202-208.

Bezugnehmend auf unsere Nachfrage, wie das Überprüfungsverfahren durchgeführt und gestaltet wird, beschreibt der Schulleiter nicht dieses Verfahren, sondern benennt stattdessen Vorteile für die Schulen. Denn ein diagnostizierter Förderbedarf ist gleichbedeutend mit zusätzlichen Ressourcen für die jeweilige Schule:

„Das ist die eigentliche Crux daran, dass die Schulen nur immer, wenn es Kinder gibt, die einen Förderbedarf haben, auch mehr Personal kriegen, mehr Stunden. [...] Deshalb mag es auch sein, dass (...) man vielleicht großzügiger ist mit dem Abstempeln. Weil dann kriegt man ja auch was.“⁶⁰⁹

„Ja, man macht halt ein paar Kinder, die einen Förderbedarf haben, weil es lohnt sich: man kriegt mehr Stunden.“⁶¹⁰

Neben der institutionellen Diskriminierung von als ‚Roma‘ gelabelten Schüler_innen hinsichtlich der Grundschuleinzugsgebiete, wirkt somit im Primarschulbereich offensichtlich eine weitere Praxis der überproportionalen Zuweisung von Förderschwerpunkten. Auch ein von uns interviewter Schulleiter einer Gesamtschule berichtet uns, dass nach seiner Erfahrung *alle* als ‚Roma‘ gelabelten Schüler_innen beim Übergang in die weiterführende Schule „einen Stempel auf dem Kopf“ haben:

„Also die Kinder, äh, von den Roma, die, ähm, wenn die aus der Grundschule kommen, weil sie ja schon länger hier sind, die haben immer einen Förderbedarf von der Grundschule, einen Stempel auf dem Kopf: geistig behindert.“⁶¹¹

Der Gesamtschulleiter betont, die Gutachten zur Überprüfung des sonderpädagogischen Förderbedarfs seien selbst ein Problem, weil sie „sprach- und kultur-, ähm, spezifisch“ sind und man auf dieser Basis sehr einfach zu dem Schluss gelangen könne, „dass das Kind geistig behindert ist.“⁶¹² Er kritisiert:

„Das ist natürlich totaler Quatsch. Aber das hat man da eigentlich immer gemacht. Das finde ich eigentlich auch eine glatte Unverschämtheit.“⁶¹³

Diese Praxis beruht auf einem doppelten Etikettierungsvorgang: Schüler_innen werden als bildungsproblematische ‚Roma‘ gelabelt und es wird ihnen hieran anschließend zudem das Stigma ‚geistig behindert‘ angeheftet, womit diese Kinder separierend beschult werden können. Dies stellt letztlich eine unter veränderter Schulgesetzgebung aktualisierte Praxis der diskriminierenden ‚Ausländerpädagogik‘⁶¹⁴ dar, wie sie sich in Deutschland seit den 1950ern entwickelte. Auch der von uns interviewte Gesamtschulleiter erkennt in dieser Etikettierungspraxis, die zu separierender und lehrplandifferenter Beschulung führt, diesbezügliche Parallelen zur pädagogischen ‚Sonderbehandlung‘⁶¹⁵ der schulpflichtigen Kinder sog. ‚Gastarbeiter‘:

„Früher sind die immer in Sonderklassen geschoben worden, also die Italiener, als die ankamen, die Türken und so weiter. Dann haben wir auch gesagt, das ist das Gegenteil von Inklusion, kann ja auch nicht funktionieren.“⁶¹⁶

⁶⁰⁹ Ebd., Z. 228-233.

⁶¹⁰ Ebd., Z. 238-239.

⁶¹¹ Interview B120, Z. 781-783.

⁶¹² Ebd., Z. 790-792.

⁶¹³ Ebd., Z. 794-796.

⁶¹⁴ Siehe zu Entwicklungslinien und Aktualität der sog. ‚Ausländerpädagogik‘ exemplarisch Cudak (2017): Bildung für Newcomer, S. 133-138.

⁶¹⁵ Wie weiter oben bereits ausgeführt, bezeichnete ein von uns interviewter Grundschulleiter mit dieser Terminologie die institutionell-pädagogische Praxis des Separierens.

⁶¹⁶ Interview B120, Z. 1679-1681.

Dass ‚Roma‘ im Primarschulbereich so häufig der Förderbedarf Geistige Entwicklung attestiert wird, hängt offenbar damit zusammen, dass die Grundschulen auf diese Weise zusätzliche Ressourcen generieren können – während dies auf andere Förderbedarfe (bspw. Förderschwerpunkt Lernen) nicht zutrifft. Mehrere von uns interviewte Pädagog_innen betonten: Hinter der Praxis des Abstempelns von als ‚Roma‘ gelabelten Grundschüler_innen stehe keine böse Absicht. Stattdessen wurde uns immer wieder berichtet, dass Grundschulen auf anderen Wegen „keine Extrastunden“⁶¹⁷ für das Kollegium beschaffen könnten. Die unhinterfragte Ethnisierung dieser Schüler_innen mündete in allen geführten Interviews geradezu notwendigerweise in die Forderung nach zusätzlichen Ressourcen zu ihrer Beschulung. In diesem Sinne nimmt auch der Gesamtschulleiter, der die Praxis des Abstempelns als „glatte Unverschämtheit“ bezeichnet, seine Kolleg_innen aus dem Primarbereich in Schutz:

„Äh, aber nochmal: Offenbar taten es die Kollegen immer aus gutem Willen.“⁶¹⁸

Unabhängig davon, ob als ‚Roma‘ gelabelte Schüler_innen „aus gutem Willen“ ein Förderbedarf attestiert wird, führt diese Praxis allerdings zu einer nachhaltigen Stigmatisierung einer ohnehin bereits stigmatisierten Schüler_innengruppe. Der Stempel ‚Geistige Entwicklung‘ verbaut perspektivisch zudem die Chancen einen regulären Schulabschluss zu erreichen. Der Leiter des städtischen Bildungsbüros verweist darauf, dass die Etikettierungspraxis mit dem Förderbedarf Geistige Entwicklung im Grundschulbereich offensichtlich auch damit zusammenhänge, dass man diese Kinder auf diese Weise unterschiedlich und lehrplandifferent behandeln könne:

„Die sind, ähm, äh, wahrscheinlich will man, ähm, GE-Kinder anders behandeln. Kann / Also da kann man ja dann einfach separieren, obwohl es Inklusion gibt und sagen: Also ihr habt eh keine Chance einen Schulabschluss zu erreichen, dann kümmern wir uns gar nicht [...] um euch. Sondern, ähm, separieren euch, geben auch eine Förderschullehrkraft und, ähm, dann, ähm, würden wir uns, ähm, stärker auf die anderen Kinder, äh, der Kohorte, äh, konzentrieren.“⁶¹⁹

Die gehäufte Zuweisung eines Förderbedarfs im Bereich Geistige Entwicklung steht offensichtlich in einem Zusammenhang mit einer defizitorientierten pädagogischen Sichtweise, die letztlich antiziganistisch begründet ist. Daran ändert auch die Tatsache wenig, dass die von uns interviewten Grundschullehrkräfte die (pädagogische) ‚Sonderbehandlung‘, wie sie sich beispielsweise in dieser Etikettierungspraxis ausdrückt, stets als wohlmeinende Hilfsmaßnahme bezeichnen. Denn letztlich begründen die interviewten schulischen Akteure die entsprechenden Praktiken keineswegs ausschließlich mit der Notwendigkeit einer besonderen Förderung der als ‚Roma‘ gelabelten Kinder. Diese institutionell-pädagogische Praxis dient aus ihrer Perspektive vielmehr auch dem Schutz der restlichen Schüler_innenschaft.

Eine Grundschulleiterin führt entsprechend aus, dass die schulische Separierung der ‚Roma‘ dazu diene, „dass das Kind dann wirklich die bestmögliche Förderung bekommt.“⁶²⁰ Doch etwas später im Interview begründet sie diese Praxis unter Bezugnahme auf die gesamte Schulgemeinschaft:

„Das hat nichts mit Ausgrenzung zu tun. Das hat damit zu tun, dass wir hier ALLEN Kindern [...] Schulalltag ermöglichen wollen. Und das Recht auf Schule ermöglichen wollen.“⁶²¹

Ein anderer Grundschulleiter berichtet uns vergleichbar:

„Und, ähm, man macht es ja nicht, um (...), ich nehme es mal einfach so in den Mund, um rassistisch zu sein (Stimmlage ansteigend), sondern man macht es, um die Lernsituation für

⁶¹⁷ Ebd., Z. 907.

⁶¹⁸ Ebd., Z. 796.

⁶¹⁹ Interview B122, Z. 532-537.

⁶²⁰ Interview B109, Z. 522.

⁶²¹ Ebd., Z. 1172-1174.

die Roma-Kinder, ÄHM (verhaspelt sich), sagen wir mal so: schon auch für die anderen Kinder in der Klasse gut zu halten, aber eben auch für die Roma-Kinder.“⁶²²

Diese bis in die Erzählstruktur sich ähnelnden Berichte unterschiedlicher Grundschulleiter_innen legen die begründete Vermutung nahe, dass hinter der institutionellen Praxis des Separierens nicht einfach nur die unmittelbare Absicht der „bestmögliche[n] Förderung“ einer marginalisierten und ethnisierten Schüler_innengruppe steht. Offensichtlich begründet sie sich darüber hinaus (auch) aus einer angstbesetzten Logik der Gefahrenabwehr zur Aufrechterhaltung schulischer Ordnung: Ohne die eindämmende Separierungspraxis könne letztlich der gewohnte schulische Regelbetrieb für die anderen Schüler_innen nicht gewährleistet werden. Denn die als ‚Roma‘ gelabelten Schüler_innen, so drückt es der Grundschulleiter aus, „sind in der Lage, den kompletten Unterrichtsvormittag kaputt zu machen“⁶²³.

Wie sich solche Problembeschreibungen im tagtäglichen Schulalltag niederschlagen, verfestigen und handlungsleitend werden können, geht ebenfalls aus einer Erzählung dieses Schulleiters hervor. Er berichtet uns von einer Routinepraxis in seiner Grundschule, die an längst überwunden geglaubte Formen der ‚racial segregation‘ erinnert. Diese Routinepraxis, die „sich auch wirklich bewährt“⁶²⁴ habe, besteht darin, dass sich die als ‚Roma‘ gelabelten Schüler_innen zum morgendlichen Schulbeginn außerhalb des Schulgebäudes sammeln müssen. Anschließend benutzen sie nicht wie alle anderen Schüler_innen den Haupteingang, sondern einen separaten Eingang in das Schulgebäude:

„Also die gehen schon rein, aber das / die gehen durch einen separaten Eingang in das, zum Büro des Schulsozialarbeiters. Er nimmt die in Empfang und beschäftigt sich erst mal in dieser Ankommenszeit, in die die anderen so auch ihren, äh, ihren Platz erst mal im Unterrichtsvormittag finden müssen. Äh, und bringt die dann in die einzelnen, äh, Klassen.“⁶²⁵

Wurde uns diese morgendliche Routinepraxis durch den Grundschulleiter zu Beginn noch als best practice zur Verbesserung des regelmäßigen Schulbesuchs von ‚Roma‘ präsentiert, verdeutlichen seine weitergehenden Ausführungen, dass es im Kern gar nicht um diese Schüler_innengruppe geht. Diese separierende Maßnahme, wonach als ‚Roma‘ gelabelte Schüler_innen getrennt von ihren Mitschüler_innen das Schulgebäude und erst mit zeitlicher Verzögerung die Klassenräume aufsuchen können, diene vielmehr einer ordnenden Regulierung des morgendlichen Schulverkehrs. Dies habe „sehr dazu beigetragen, dass es morgens auf den Fluren ruhiger“⁶²⁶ wurde. „Und durch diese Maßnahme“, so fasst der Grundschulleiter zusammen, „haben wir das so ein bisschen, ähm, kanalisiert.“⁶²⁷

Auf Basis der von uns im Primarschulbereich geführten Interviews liegt zudem die Vermutung nahe, dass die Effekte des wohnräumlichen Segregationsprozesses die Tendenz zur Etikettierung mit dem Förderschwerpunkt Geistige Entwicklung verstärken. So erläutert der Schulleiter im Interview mit uns:

„Wenn zum Beispiel ein Obdachlosenwohnheim, wo viele Familien drin sind / Dann würden die alle in eine Schule gehen. Und dann brauchen die Lehrkräfte halt Unterstützung [...]“⁶²⁸

Diese Andeutungen verweisen auf die enge Verknüpfung der beiden Systeme Wohnen/Unterbringung und Bildung/Schule. Viele als ‚Roma‘ gelabelte Schüler_innen sind bereits einer wohnräumlichen

⁶²² Interview B135, Z. 814-818.

⁶²³ Ebd., Z. 202-203.

⁶²⁴ Ebd., Z. 277-278.

⁶²⁵ Ebd., Z. 279-283.

⁶²⁶ Ebd., Z. 284.

⁶²⁷ Ebd., Z. 289-290.

⁶²⁸ Interview B101, Z. 242-244.

Segregation in besonderen städtischen Einrichtungen der Obdachlosenunterbringung unterworfen – und werden im Anschluss hieran im Primarschulbereich, der unmittelbar an Grundschuleinzugsdistrikte gebunden ist, erneut zum Gegenstand differenzierender Machtpraktiken. Im Handlungsvollzug dieser differenzierenden Machtpraktiken werden sehr spezifische antiziganistische Wissensbestände wirksam, die weit über individuelle Vorurteile hinweisen. Die von uns interviewten Pädagog_innen betrachten die als ‚Roma‘ markierten Schüler_innen – unter Rückgriff auf tradierte antiziganistische Zuschreibungen – als besonders problematisch und herausfordernd. Die rassifizierend-antiziganistischen Problembeschreibungen werden im Primarschulbereich der von uns untersuchten Großstadt auf vielen Ebenen institutionell handlungsleitend. Auf Basis der vorläufigen Analyse des von uns erhobenen empirischen Materials können wir zwei Handlungsstrategien beobachten, die den soziologischen Tatbestand des institutionellen Rassismus erfüllen.

So konnten wir *erstens* eine Praxis der institutionellen Diskriminierung rekonstruieren, die mit kodifizierten Regelungen der Schulzuweisung nach Grundschuleinzugsgebiet bricht. Diese institutionelle Praxis führt zu einer *separierenden Verdrängung* – im Sinne: ein ‚Roma‘-Kind pro Klasse – und ist zudem eng mit dem lokalen Mediendiskurs über die EU-Binnenmigration aus Rumänien und Bulgarien verknüpft. Im Zentrum dieses Diskurses steht das ethnisierende Stigma ‚Roma‘, das als bedeutungstragendes Element dieses Diskurses die problematisierte Migration in die Stadtgesellschaft an einschlägige und tradierte Wissensbestände des antiziganistischen Rassismus anknüpfbar macht. Seit 2014 ist das angeblich bildungsfeindliche Verhalten von als ‚Roma‘ gelabelten Schüler_innen immer wieder zum Gegenstand des lokalen Mediendiskurses gemacht worden. Eine erste Auswertung dieses Mediendiskurses verweist darauf, dass sich die mediale Berichterstattung über die Beschulung von ‚Roma‘ in zeitlicher Verzögerung und im Schlepptau der Berichterstattung über die städtische Wohnsituation von ‚Roma‘ in sog. ‚Schrottimmobilien‘ und ‚Roma-Unterkünften‘ seit 2017 allmählich verstärkte und intensivierte. Die separierende Verdrängungspraxis der als ‚Roma‘ gelabelten Grundschüler_innen wird von den interviewten Pädagog_innen paradoxerweise als wohlmeinende Gegenmaßnahme zur wohnräumlichen Segregation begründet und rationalisiert – ohne allerdings die vorgelagerte wohnräumliche Segregation prinzipiell in Frage zu stellen.

Eine *zweite* Praxis der institutionellen Diskriminierung im Primarschulbereich, die wir rekonstruieren konnten, besteht in einer Kategorisierungspraxis durch die als ‚Roma‘ gelabelte Grundschüler_innen offenbar überproportional (zumindest gehäuft) ein sonderpädagogischer Förderbedarf im Bereich Geistige Entwicklung attestiert wird. Diese Kinder werden wider besseren Wissens als ‚geistig behindert‘ etikettiert. Auf diese Weise akquirieren betreffende Grundschulen zusätzliche Personalressourcen⁶²⁹ auf dem Rücken einer bereits stigmatisierten Gruppe. Ein kritisches Bewusstsein für diese Kategorisierungspraxis scheint bei den interviewten Grundschulpädagog_innen kaum ausgeprägt. Kritische Einwände werden mit dem Hinweis abgewehrt, dass diese Praxis angeblich notwendig für die Aufrechterhaltung der schulischen Ordnung ist. Wiewohl behauptet wird, dass die Kategorisierungspraxis im Sinne einer Förderung der als ‚Roma‘ gelabelten Grundschüler_innen Anwendung findet, verweisen unsere empirischen Befunde vielmehr darauf, dass diese Kategorisierungspraxis ‚Roma‘ = ‚geistig behindert‘ mit einem antiziganistisch grundierten Überlastungsdiskurs in Verbindung steht und dazu benutzt wird, sich dieser Schüler_innen im Schulalltag separierend zu entledigen.

4.3.3 Ausblick

Wie die Ausführungen zum Primarschulbereich verdeutlichen, werden als ‚Roma‘ gelabelte Schüler_innen aus rumänischen und bulgarischen Familien auf Basis ethnisierender Differenzkonstruktionen als eine besonders problematische Schüler_innen erheblichen Formen

⁶²⁹ Der städtische Schulamtsleiter verweist darauf, dass es nur auf diese Weise den Grundschulen möglich ist, sich mit „mehr Lehrpersonal“ (Interview B101, Z. 264) zu versorgen. Der interviewte Gesamtschulleiter drückt diesen Zusammenhang folgendermaßen aus: „Aber wir wissen auch alle, dass, äh, wenn die Stempelerei abgeschafft wird [...], dass das sofort bedeutet, dass auch die Stundenzahlen (lacht auf) runtergehen.“ Interview B120, Z. 943-946.

institutioneller Diskriminierung ausgesetzt. Institutioneller Antiziganismus prägt aber nicht nur den schulischen Alltag der Grundschüler_innen, sondern er setzt sich auch im Sekundarschulbereich fort. Vorläufige empirische Befunde, die wir an anderer Stelle ausarbeiten werden, verweisen im Bereich des weiterführenden Schulsystems der von uns untersuchten Großstadt auf institutionelle Praktiken der segregierenden Verdrängung von als ‚Roma‘ gelabelten Schüler_innen in bestimmte Schulen und innerhalb der Schulen in Extraschulräume.⁶³⁰ In diesen routinisierten schulischen Verdrängungspraktiken werden sehr spezifische antiziganistische Wissensbestände wirksam, die deutlich auf institutionellen Antiziganismus verweisen.

4.4 Untersuchungsbereich Gesundheit⁶³¹

4.4.1 Abwehr: Ansteckungsangst, ‚Seuche‘ und die Problematisierung von Krankheit

Im Laufe unseres Forschungsprojektes hat sich die Frage nach dem Zugang zum kommunalen System der Gesundheitsvorsorge für die als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen aus Rumänien und Bulgarien als ein **besonders dramatisches und existenzielles Thema** herausgestellt. Im kommunalen Handlungskatalog der von uns untersuchten Großstadt werden Notlagen der Betroffenen beschrieben, die vielfach unter schwerwiegenden gesundheitlichen Problemen „mit komplexen Versorgungsbedarfen“⁶³² leiden und über keinen bzw. nur ungenügenden Impfschutz verfügen. Für die kommunale Verwaltung stellt sich ein dringender Handlungsbedarf bei der „Verbesserung des Infektionsschutzes (z.B. bei Tuberkulose), der Senkung der Häufigkeit von Neu-Erkrankungen, der Verbesserung der pädiatrischen Versorgung (einschließlich präventiver Maßnahmen wie Impfungen), der Prävention von HIV und Drogenmissbrauch sowie bei der Betreuung von Schwangerschaften und Geburten“⁶³³. Die gesundheitliche Situation der neuzugewanderten Unionsbürger_innen aus Rumänien und Bulgarien betrachten die Vertreter_innen der Stadtverwaltung nicht nur mit Sorge, sondern darüber hinaus als abzuwehrende Gefahrensituation, aus der unmittelbarer Handlungszwang resultiert.

Wie die Ausführungen des ehemaligen Sozialdezernenten verdeutlichen, zielte das Institutionenhandeln weniger auf das individuelle Wohlergehen der Erkrankten, sondern auf die öffentliche Gesundheit. Handlungsleitend war für die Stadtverwaltung die Sorge vor einem

⁶³⁰ Die Soziologin Karin Cudak hat ebenfalls am Beispiel problematisierter Migration aus ‚Südosteuropa‘ in der Metropolregion Rhein-Ruhr vergleichbare Prozesse und Praktiken ghettoisierender Bildung rekonstruiert. Siehe Cudak (2017): Bildung für Newcomer, S. 254 ff.; Cudak, Karin (2016): Bildungskulturen zwischen Ghettoisierung und Mobilisierung, in: Merle Hummrich u. a. (Hg.), Kulturen der Bildung, Wiesbaden, S. 103-115; sowie Cudak, Karin (2015): Exkludierende Bildungskulturen. Ausgrenzungs- und Gefährdungssemantiken im Blick auf die Einwanderung aus Südosteuropa, in: Bernd Dollinger u. a. (Hg.), Devianz als Risiko. Neue Perspektiven des Umgangs mit abweichendem Verhalten, Delinquenz und sozialer Auffälligkeit, Weinheim, S. 247-266.

⁶³¹ Die neue Situation, die mit dem globalen Ausbruch der Corona-Pandemie und institutionellen Eindämmungspraktiken verbunden ist, konnte für diesen Forschungsbericht nicht berücksichtigt werden. Die Frage, inwiefern hier rassifizierende Mechanismen des Ein- und Ausschlusses (insbesondere im kommunalen Raum) wirken, entstehen und sich reproduzieren, stellt somit nach wie vor ein zu bearbeitendes Forschungsdesiderat dar. Berichte, Dokumentationen und öffentlich bekannt gewordene Vorfälle verweisen jedoch übereinstimmend auf einen beunruhigenden Sachverhalt: europaweit werden ‚Roma‘ offenbar unter Rückgriff auf überlieferte antiziganistische Wissensbestände – im Sinne des Gefahrendispositivs – als Seuchenüberträger stigmatisiert. Sie dienen hierbei offenkundig nicht einfach nur als diskursive *scapegoats* für das Pandemiegeschehen, sondern avancieren darüber hinaus zum Gegenstand offener Gewalt und institutionell vermittelter Diskriminierung. Siehe exemplarisch European Roma Rights Centre (2020): Roma Rights in Time of Covid, Brüssel; Open Society Foundations (2020): Roma in the Covid-19 Crisis. An Early Warning from Six EU Member States, o. O.; oder European Union Agency for Fundamental Rights (2020): Coronavirus and Pandemic on the EU – Impact on Roma and Travellers (Bulletin Nr. 5), Luxemburg. — Siehe ferner auch die forschungsstrategischen Überlegungen in Solomos, John (2021): Race and Ethnicity in Pandemic Times, in: Ethnic and Racial Studies, Bd. 44, H. 5, S. 719-734, hier S. 727 ff.

⁶³² [Name der untersuchten Stadt], Baudezernat (2013): Handlungskatalog Südosteuropa, S. 8.

⁶³³ Ebd., S. 8.

„Krankheitsherd, den Sie nicht mehr einfangen können“⁶³⁴ und hieran anschließende präventive Maßnahmen:

„Wir haben damals richtig Schiss gehabt. Ein Hauptproblem, weil wir die ja nun auch nicht kannten, Südosteuropa und so fort, war Tuberkulose. Wir wussten aus epidemiologischen Daten, dass die praktisch keinen Impfschutz haben, ja. Was meinen Sie, was hier los gewesen wäre, wenn die nun groß Tuberkulose verbreitet hätten? Also haben wir versucht, [...] jeden, den wir erwischt haben, soweit das ging, gegen Tuberkulose impfen zu lassen.“⁶³⁵

Für den ehemaligen Leiter der städtischen Sozialverwaltung stellte sich die individuelle Gesundheitssituation der Menschen vorrangig als ein kollektives „Problem der Seuchenhygiene“⁶³⁶ dar, woraus sich ein unmittelbarer Auftrag der gesundheitlichen Gefahrenabwehr für die Stadtgesellschaft ergibt, um mithilfe von Impfungen der neuzugewanderten bulgarischen und rumänischen Unionsbürger_innen („jeden, den wir erwischt haben“) die befürchtete ‚Einschleppung‘ von Krankheitserregern zu verhindern. Die Vorstellung des städtischen Raums als einer ‚Brutstätte‘ von Krankheiten hat sich im Zuge der Industrialisierungs- und Urbanisierungsprozesse im 19. Jahrhundert entwickelt. Die im Interview aufgerufenen Bilder der Gefahr und des Kontrollverlusts („Wir haben damals richtig Schiss gehabt.“) einer nicht einzudämmenden Epidemie, die den gesunden Organismus der Stadtgesellschaft von außen befällt und verunreinigt, verweist auf die spezifische kulturelle Repräsentation und semantische Verdichtung von Krankheit, Seuche, Körper und ‚Rasse‘ in der städtischen Topographie.⁶³⁷ In dieser Vorstellungswelt erscheinen die rassifizierte Anderen stets als die ‚schlechten‘, ‚ansteckenden‘, ‚pathologischen‘ Körper, die es von der Stadt als ‚guten‘, ‚gesunden‘ und ‚reinen‘ Organismus zu isolieren gilt. Die kollektive Ängste vor einer von außen eingeschleppten Seuche wurden im Zuge des Problematisierungsdiskurses über die ‚Armutsmigration aus Südosteuropa‘ nicht nur in der von uns untersuchten Großstadt, sondern in ähnlicher Weise auch in vielen anderen deutschen Großstädten aufgerufen.⁶³⁸

Neben der Bedeutungsebene des Seuchenschutzes⁶³⁹ werden im Handlungskatalog die Kosten der Gesundheitsversorgung für die neuzugewanderten Unionsbürger_innen aus Rumänien und Bulgarien problematisiert. Aufgrund des unklaren Versicherungsstatus oder des faktisch nicht vorhandenen Krankenversicherungsschutzes von Unionsbürger_innen komme es für die kommunalen Krankenhäuser und Gesundheitsämter zu „finanziellen Mehrbelastungen durch die gesundheitliche Versorgung der Zugewanderten“⁶⁴⁰, weil die Abrechnung der vor Ort angefallenen Krankenbehandlungskosten mit anderen Sozialversicherungsträgern aufgrund organisatorischer Schwierigkeiten zwischen den Krankenversicherungssystemen im In- und Ausland nicht möglich sei. In Deutschland lebende EU-Bürger_innen haben ein Recht auf umfassende Gesundheitsversorgung, wenn sie a) eine versicherungspflichtige Beschäftigung ausüben, b) mindestens sechs bzw. zwölf Monate Sozialversicherungsbeiträge geleistet und somit Sozialleistungsansprüche erworben haben, aufstockende SGB II-Leistungen zu einem Mindesteinkommen aus geringfügiger Beschäftigung

⁶³⁴ Interview B166, Z. 663.

⁶³⁵ Ebd., Z. 652-657.

⁶³⁶ Ebd., Z. 502.

⁶³⁷ Siehe Gilman, Sander L. (1992): Rasse, Sexualität und Seuche. Stereotype aus der Innenwelt der westlichen Kultur. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Verlag, S. 17 f.

⁶³⁸ Siehe Lausberg (2015): Antiziganismus in Deutschland, S. 102.

⁶³⁹ Die Ausführungen des von uns interviewten ehemaligen Sozialdezernenten verweisen darauf, dass die angstbesetzte Seuchengefahr insofern für die Stadtverwaltung handlungsleitend wurde, dass hier haushalterische Erwägungen in den Hintergrund traten. Siehe Interview B166, Z. 659-663.

⁶⁴⁰ [Name der untersuchten Stadt], Baudezernat (2013): Handlungskatalog Südosteuropa, S. 8.

erhalten, ein Daueraufenthaltsrecht nach fünf Jahren erworben haben, oder c) sich aus eigenen Mitteln freiwillig krankenversichern.⁶⁴¹

Obwohl das Krankenversicherungssystem hinsichtlich der bürokratischen Komplexität, den Zugangsregelungen und Verwaltungsabläufen vordergründig auf dem Grundsatz der Gleichbehandlung aller Versicherten beruht, kommt es dennoch aufgrund marginalisierter sozioökonomischer Lebensumstände der Menschen zur systematischen Reproduktion von sozialer Ungleichheit und Formen der institutionellen Seiteneffektdiskriminierung.⁶⁴² In diesem Zusammenhang müssen Wirkungszusammenhänge zwischen unterschiedlichen Systemen in den Blick genommen werden: So wirkt sich beispielsweise die Verdrängung in irregularisierte und entrechte Arbeitsverhältnisse, in nicht sozialversicherungspflichtige (Mini-) Jobs oder prekäre selbstständige Tätigkeiten auch auf die Gesundheitsversorgung nachteilig aus. Diese Formen der institutionellen Seiteneffektdiskriminierung bedürfen unbedingt weitergehender empirischer Forschung. Unsere vorläufigen Befunde aus dem Untersuchungsbereich Gesundheit verweisen darauf, dass die Ausschlüsse aus dem Krankenversicherungssystem und von der Inanspruchnahme regulärer Gesundheitsdienstleistungen (bspw. niedergelassene Ärzt_innen oder Krankenhäuser) strukturell bedingt ist.⁶⁴³

Angesichts der im kommunalen Handlungskatalog beschriebenen gesundheitlichen Notlagen rumänischer und bulgarischer Newcomer hat die Stadtverwaltung zusätzliche Mittel für ein kirchlich-caritatives Angebot der medizinischen Notfallversorgung für Personen ohne Krankenversicherung und

⁶⁴¹ Der Mindestbeitrag liegt bei 148,63 Euro monatlich pro Person. Dabei wird von einer fiktiven Mindestbemessungsgrundlage von 1.061,67 € ausgegangen. Siehe Bundesministerium für Gesundheit (2020): Beiträge und Tarife, in: bundesgesundheitsministerium.de, 22.12.2020, [https://www.bundesgesundheitsministerium.de/beitraege-und-tarife.html], eingesehen 7.1.2021.

⁶⁴² Feagin und Booher Feagin (1978): Discrimination American Style, S. 32.

⁶⁴³ Die Frage, wie es dazu kommt, dass eine Vielzahl von Unionsbürger_innen aus Rumänien und Bulgarien insgesamt und insbesondere als ‚Roma‘ gelabelte, trotz europäischer Vereinbarungen systematisch durch das Netz des Krankenversicherungsschutzes fallen, ist uns in ihrer Komplexität erst im Laufe des Forschungsprozesses bewusst geworden und kann daher nur ansatzweise rekonstruiert werden. Bereits seit dem Jahr 2004 regelt European Health Insurance Card (EHIC) grundsätzlich die gesundheitliche Versorgung zwischen den Mitgliedsstaaten und wird von den Krankenkassen für ihre Versicherten in den jeweiligen Ländern ausgestellt. Probleme entstehen jedoch bereits dadurch, dass als ‚Roma‘ gelabelte Personen schon in ihren Herkunftsländern aufgrund von Diskriminierungs- und Rassifizierungsprozessen eine adäquate Teilhabe am Gesundheitssystem erschwert wird. Wenn bereits der Zugang zum Krankenversicherungssystem im Herkunftsland nicht gewährleistet ist, ist es ungleich schwerer, in Deutschland eine vollwertige medizinische Versorgung zu erhalten. Neben dem Scheitern der Kostenübernahme zwischen den Kassen im In- und Ausland müssen zudem etwaige Beitragsrückstände bei Krankenkassen in Rumänien und Bulgarien vollständig zurückgezahlt werden, bevor der Versicherungsschutz durch die bulgarische oder rumänische Kasse in Deutschland wieder greift. Ebenfalls kommt es regelmäßig zur automatischen Abmeldung der Betroffenen aus der rumänischen oder bulgarischen Krankenversicherung, nachdem sie die Länder im Zuge von Arbeitsmigration verlassen haben. Selten werden die Versicherten hierüber informiert (siehe hierzu Fings, Dorothee (2019): Zugang zum Gesundheitssystem für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, Angehörige des EWR und der Schweiz, Berlin, S. 16 ff.). Nachdem die EU-Migrant_innen in Deutschland angekommen sind, unterliegen sie dort grundsätzlich der Versicherungspflicht. Die systembedingten Ausschlüsse und teils auch direkte Abwehrpraktiken (wie die Verweigerung der Krankenkassen-Aufnahme von niedrig- oder nicht erwerbstätigen Personen) setzen sich in Deutschland weiter fort. Der Versicherungsstatus ist angesichts des komplexen Versicherungssystems immer von der konkreten Fallkonstellation abhängig, die den Zugang zur Krankenversicherung letztlich erleichtern oder erschweren (Erwerbsstatus und Sozialversicherungspflicht, Sozialleistungsbezug, Aufenthaltsdauer, Gesundheitszustand, Alter der Versicherten, usw.). In vielen Interviews wurde zudem immer wieder auf die Dimension der systematischen Verschuldung von rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen aufgrund ausstehender Krankenkassenbeiträge in Deutschland hingewiesen. Die Verschuldungsspiralen können schwerlich durch individuelles Fehlverhalten erklärt werden, sondern sind vielmehr Ergebnis einer strukturellen Produktion von Beitragsschulden durch das Krankenversicherungssystem. Folgende Szenarien sind uns im Laufe der Feldforschung begegnet: a) Aufgrund der Versicherungspflicht von Personen, die arbeitsuchend sind oder ihren Job verloren haben, können durch die Krankenkassenbeiträge Schulden entstehen, wenn ihnen der Zugang zu Sozialleistungsbezügen verwehrt wird. Ab dem zweiten Monat Beitragsrückstand wird die Behandlungsleistung auf eine Notfallversorgung reduziert (Ruhe der Krankenversicherung durch Beitragsrückstand). b) In diesem Status macht die Krankenkasse auch weiterhin neue Beitragsforderungen geltend, wodurch sich die Verschuldung weiter potenziert, was den Wiedereinstieg in das reguläre System abermals erschwert. c) Als zusätzliches Problem erweist sich, dass bei fehlendem Einkommensnachweis die Krankenkassen automatisch den Beitragshöchstsatz festlegen, wodurch sehr rasch hohe Beitragsforderungen entstehen. d) Bei einer vorherigen Privatversicherung (bspw. im Falle von Selbstständigkeit) ist die Aufnahme in eine gesetzliche Krankenversicherung aufgrund offener Forderungen in der vorangegangenen Privatversicherung faktisch ausgeschlossen. Die Mitgliedschaft in der GKV kann beendet werden, wenn innerhalb von sechs Monaten keine Beiträge gezahlt worden sind oder der Aufenthalt der versicherten Person nicht ausfindig gemacht werden kann. Die Kassen können ihre Forderungen zudem rückwirkend stellen und geltend machen: Da Personen ab dem Zeitpunkt ihres gewöhnlichen Aufenthalts versicherungspflichtig sind, wird bei einer Antragstellung auch geprüft, wie lange eine Person sich schon hätte versichern müssen und ob daher rückwirkend Beiträge gezahlt werden müssen (siehe Interview B133a, Z. 280-288). Aufgrund dieser Szenarien wirkt das deutsche Krankenversicherungssystem für die Betroffenen, wie eine systematische Schuldenfalle, ohne dass Versicherungsschutz faktisch überhaupt in Anspruch genommen werden kann.

mit unklarem Aufenthaltsstatus bereitgestellt.⁶⁴⁴ Auch wenn die Stadtverwaltung hierbei von humanitären Motiven geleitet sein mag, so ist die Verdrängung von als ‚Roma‘ gelabelten rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen in einen Extraraum der medizinischen Notfallversorgung letztlich dennoch Ausdruck der kommunalen ‚Unbequemlichkeitskultur‘. Das ohnehin auf ein Minim beschränkte medizinische Notfallangebot wurde in dem von uns untersuchten Zeitraum sowohl mit dem Argument knapper ökonomischer Ressourcen als auch mit dem Verweis auf antiziganistische Wissensbestände weiter eingeschränkt und reduziert. Diesem Sachverhalt widmet sich der folgende Abschnitt.

4.4.2 Verdrängung: Macht und Ohnmacht im Behandlungsverhältnis

Im Setting der medizinischen Notfallversorgung sind die Positionen und Machtchancen eindeutig und klar verteilt: Die medizinischen Helfer_innen bestimmen über verfügbare Zeitressourcen, Ort und Notwendigkeit der Behandlung. Dieses Machtungleichgewicht im Behandlungsverhältnis verhindert selbst eine minimale Partizipation der behandelten Personen an Umfang und Verlauf der medizinischen Versorgung und Behandlung.⁶⁴⁵ Die Selbstdarstellung des von uns interviewten Projektleiters des medizinischen Notfallangebots offenbart ein in der kirchlich-caritativen Trägerorganisation wirkendes paternalistisches Hilfeverständnis:

„Wir haben ein bestimmtes Profil, wir möchten Menschen ohne Krankenversicherung, eine (.) NOTFALL-Versorgung bieten. Ich sage es mal ganz platt: Menschen helfen, die ohne uns auf der Straße verrecken würden. So, so sehen wir uns.“⁶⁴⁶

Während der Leiter hier medizinische Notlagen von Menschen beschreibt, die „ohne uns auf der Straße verrecken würden“, wirkt innerhalb der kirchlich-caritativen Trägerorganisation zugleich eine Sorge davor, dass bestimmte Personengruppen die medizinischen Angebote durch Überinanspruchnahme ‚ausnutzen‘ würden. Begründet wird diese Verdachtskonstruktion insbesondere mit rassifizierenden Zuschreibungen über anmaßende, wehleidige und überempfindliche ‚Südeuropäer‘:

„Naja, (..) in allen etwas weiter südeuropäisch gelegenen Ländern, sind manche Bagatellerkrankungen wahnsinnig schlimm. Sie können leiden und lamentieren, wo wir manchmal nur die Achselzucken [.] [...] Das würde ich jetzt mal so von meiner Seite aus sagen als besondere Herausforderungen dieser Gruppe.“⁶⁴⁷

Wie variabel und in sich widersprüchlich die rassistisch-antiziganistischen Wissensbestände sind, verdeutlichen die Ausführungen der ärztlichen Leitung des medizinischen Notfallangebots über die als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen:

„Und dann kann ich mir gut vorstellen, dass die dann versuchen, sich gegenseitig mit Sälbchen und, und Balsamchen und was weiß ich was, zu behandeln. Lange, lange, lange

⁶⁴⁴ Durch die Stadtverwaltung wurden jährlich 30.000 EUR an Förderung für die medizinische Notfallversorgung durch einen kirchlich-caritativen Wohlfahrtsverband bereitgestellt, der wöchentlich in der Kelleretage der Einrichtung eine zweistündige offene Sprechstunde für Menschen ohne Krankenversicherung anbietet. Siehe [Name der untersuchten Stadt], Baudezernat (2013): Handlungskatalog Südosteuropa, S. 20.

⁶⁴⁵ Ebenfalls führen Sprachprobleme zwischen Behandelnden und Patient_innen zu Verständigungsproblemen. Die daraus entstehende Distanz in der Beziehung zwischen Patient_innen und Ärzt_innen wird von den von uns interviewten (ehrenamtlichen) Mitarbeiter_innen der medizinischen Notfallversorgung jedoch nicht als problematische Machtungleichverteilung thematisiert. Ebenso wird die grundsätzliche Gefahr von Fehldiagnosen und ärztlichen Kunstfehlern für die Patient_innen angesichts der Kommunikationsprobleme überhaupt nicht thematisiert.

⁶⁴⁶ Interview B114b, Z. 112-117.

⁶⁴⁷ Interview B114a, Z. 394-400.

bevor sie dann doch irgendwann zu einem Arzt gehen. Das kann ich mir gut vorstellen, ohne es allerdings definitiv zu wissen.“⁶⁴⁸

Diese auf den ersten Blick in sich widersprüchlichen Argumentationsstrukturen dienen beide der Schuldzuweisung an die rassifizierte Subjekte. Während mit der ersten Argumentationsfigur der Vorwurf zum Ausdruck gebracht wird, dass überdramatisierte Bagatellerkrankungen zur Überlastung der medizinischen Notfallversorgung führen würden, artikuliert sich in der zweiten Argumentationsfigur der Vorwurf, dass unsachgemäße Behandlung („sich gegenseitig mit Sälbchen und, und Balsamchen und was weiß ich was, zu behandeln“) die Leiden verschlimmert würden. **Diese und vergleichbare rassistische Wissensbestände werden innerhalb der medizinischen Notfallversorgung in diskriminierenden Praktiken handlungsleitend.** Die Einschränkung medizinischer Dienstleistungen begründet der Projektleiter beispielsweise mit antiziganistischen Wissensbeständen: die angeblich besonders hohe Geburtenrate von als „Sinti und Roma“ gelabelten Frauen⁶⁴⁹ verknüpft er hierbei mit einer antiziganistischen Verdachtskonstruktion, wonach diese Frauen bewusst und absichtsvoll schwanger werden würden, um sich gesundheitliche Dienstleistungen zu erschleichen. Diese antiziganistische Wirklichkeitsinterpretation wird innerhalb der kirchlich-caritativen Trägerorganisation handlungsleitend:

„Also wir sehen das ähm sehr stark ähm auch beim Thema Geburten. Wir ähm haben bis vor einigen Jahren Geburten bezahlt, wenn Patientinnen unversichert waren, bis wir **irgendwann dann auch gemerkt haben, gerade die Damen aus der Volksgruppe der Sinti und Roma, ähm werden dann nicht plötzlich und ungewollt schwanger, sondern ganz gezielt schwanger häufig und kommen dann mit dem zweiten Baby, mit dem dritten Baby und irgendwann auch mit dem vierten Baby zu uns**, wo man jetzt nicht mehr von Notfällen sprechen kann, sondern das, was ich hier sagte, so eine gewisse Haltung, Anspruchshaltung für unsere Gesundheitsversorgung sind bitteschön die [Name der caritativen Organisation] zuständig. Ähm und wo man dann irgendwann sagen muss, ähm das geht so nicht mehr. Aber das war dann auch der Zeitpunkt, weil wir gesagt haben wir werden Geburten jetzt nicht mehr bezahlen, bitte kümmert euch selbst darum, wie ihr die Geburten bezahlt. Und das gilt aber dann natürlich nicht nur für rumänische und bulgarische Patientinnen, sondern für alle anderen.“⁶⁵⁰

Dass von dieser einschränkenden Maßnahme neben als ‚Romnja‘ gelabelten Frauen auch andere Personengruppen betroffen sind, kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie dennoch Ausdruck eines institutionellen Antiziganismus ist. Die prinzipielle Unterlassung von Geburtenbegleitungen und Entbindungen kann im besten Fall als hilfloser Versuch gedeutet werden, nicht antiziganistisch zu handeln. Unabhängig davon, dass die Einschränkung die Gesamtheit der behandelten Frauen betrifft, ist in diese institutionelle Machtpraktik aber dennoch sehr spezifisches antiziganistisches Wissen eingeschrieben. An diesem Beispiel wird deutlich, inwiefern sich antiziganistische Wissensbestände im Gesundheitsbereich in institutionelle Machtpraktiken bevölkerungspolitischer Eindämmung übersetzen können: In einer besonders vulnerablen Phase der Schwangerschaft wird Frauen die medizinische Versorgung verwehrt.

Die Etablierung solcher institutioneller Machtpraktiken kann in der Regel keineswegs monokausal auf einzelne Akteur_innen zurückgeführt werden. Sie sind vielmehr Resultat von Aushandlungsprozessen unterschiedlicher institutioneller Akteur_innen in Netzwerken, Gremien oder Arbeitsgruppen und werden in der Folge als gemeinsame Entscheidung umgesetzt und getragen. So hat etwa das Sozialamt der von uns untersuchten Großstadt gemäß der im kommunalen Handlungskatalog formulierten Handlungsempfehlungen eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die ihr Augenmerk insbesondere auf

⁶⁴⁸ Interview B114b, Z. 1045-1048.

⁶⁴⁹ „Vielleicht kann man das sagen: also es ist eine gewisse (...) Schwangerschaftsaffinität bei dieser Volksgruppe [vorhanden]?“ Ebd., Z. 348-349.

⁶⁵⁰ Ebd., Z. 501-531.

Probleme bei der Abrechnung und Kostenübernahme von Krankenbehandlungskosten legte.⁶⁵¹ Auch die von uns interviewten Mitarbeiter_innen des kirchlich getragenen medizinischen Notfallangebots haben an dieser Arbeitsgruppe mitgewirkt. Ihre Erzählungen lassen eine mit der städtischen Verwaltung geteilte Abwehrhaltung hervortreten.

Die antiziganistische Wirklichkeitsinterpretation, die einschränkende Maßnahmen der medizinischen Begleitung von Schwangerschaften begründet, dient paradoxerweise gleichfalls dazu, auch die Kostenübernahme von Schwangerschaftsabbrüchen abzuwehren. Auch diese institutionelle Machtpraxis wird, wie die Ausführungen einer Mitarbeiterin des städtischen Gesundheitsamts verdeutlicht, durch antiziganistische und rassistische Wissensbestände begründet:

"B: Da gibt es einfach eine andere Mentalität. Als sie in den (.) in Deutschland (.) ist. Weil ähm da geht es eher darum zu zeigen, dass es ähm/ 'Mein mein mein Partn/ ich bin Frau, ich kann (.) schwanger werden und mein Partner ist potent genug mich zu schwängern'. Aber die Frucht selber zählt nichts[.] [...] Oder eben für die Roma aus der Community, die eben hier leben und nicht der Prostitution nachgehen, die gerne schwanger werden möchten und wo es dann ein Problem gibt, wenn sie nicht schwanger (.) werden, weil sie dann für die Schwiegerfamilie auch nicht so wertvoll sind. (...) [...] Oder ähm/ [stammelt] also/ gäbe/ können wir sagen: 'Du musst zu einer Beratungsstelle', und, ne? Dann muss man sich halt einen Arzt suchen, der die Schwangerschaft unterbricht und dabei können wir ein Stück weit Hilfestellung geben. Aber die Kosten dafür müssen sie auch selber (.) tragen, ne. [...]"

I: War das mal anders, dass die Kosten übernommen wurden? Oder/

B: Ähm. (..) Hmm, na ja, wenn man krankenversichert ist, übernimmt das ja das Land, das kann es machen. Wir haben das für uns entschieden, dass wir da jetzt auch nicht//also weil wir da dieses/ ähm diese Mentalität/ nicht weil wir moralisch sind, sondern weil das einfach auch körperlich ausgesprochen belastend ist, Schwang/ so viele Schwangerschaftsabbrüche zu haben, haben wir uns hier entschieden, dass wir jetzt auch keine (.) Stiftung oder irgendetwas suchen, um um den medizinischen Eingriff zu übernehmen.[...] Dann ist es eine mögliche Schiene, über dieses Geld, was ja ein Abbruch kostet, die Frauen da hin zu bringen, dass sie vielleicht doch anders verhüten. [...] Aber es kommt halt immer wieder vor und das ist so für die, die in der Untersuchung sind oft schwierig, wenn: 'Baby gucken' heißt es dann, also einmal Ultraschall machen: 'Wir wollen mal Baby gucken', am besten noch wissen, ist es ein Junge oder ist es ein Mädchen und dann kann das Baby aber weg."⁶⁵²

Die Verweigerung der Übernahme von Behandlungskosten ebenso wie die Unterlassung, neue Finanzierungsmöglichkeiten für Schwangerschaftsabbrüche zu suchen, wird von der interviewten Mitarbeiterin des Gesundheitsamtes als eine disziplinierende und erzieherische Maßnahme beschrieben, damit die Frauen lernen, „dass sie vielleicht doch anders verhüten“. Den Frauen wird hierbei abgesprochen, einen gesunden Bezug zum eigenen Körper ausgebildet zu haben und die destruktiven Auswirkungen von Schwangerschaftsabbrüchen nicht einschätzen zu können. Diese erzieherische Handlungsrationale betrifft die weiblichen Körper zudem insbesondere vor dem Hintergrund, dass diese der biologischen Reproduktion fähig sind.⁶⁵³ Auch in den

⁶⁵¹ Siehe [Name der untersuchten Stadt], Baudezernat (2013): Handlungskatalog Südosteuropa, S. 11.

⁶⁵² Interview B133a, Z. 206-246.

⁶⁵³ Im Interview berichtet eine Bezirkspolitikerin über das „Erfolgserlebnis“, dass sich zwei Frauen für eine freiwillige Sterilisation entschieden haben. Einerseits sei die körperliche „Erschöpfung“ der Frauen, andererseits aber auch die Reduktion der Kinderzahl ein Argument für diese Maßnahme gewesen: „Die eine hat sieben Kinder, ist gerade Anfang dreißig, die kann einfach nicht mehr, die ist erschöpft. Und die andere Mutter hat fünf Kinder und die kann auch nicht mehr. Und das finde ich schon mal eine ganz tolle Sache, weil wie will so eine Mutter, die erschöpft ist, sich adäquat um sieben Kinder kümmern? Das heißt also, schon aus dieser Situation heraus reduzieren sich die Chancen der Kinder hier bei uns in Deutschland. Und da müssen wir unterstützen, wenn wir wo / wenn die Situation so ist, dass sie hier in Deutschland bleiben als EU-Bürger. Die werden ja nicht ausgegliedert. Und deshalb müssen wir bei den Frauen und bei den Kindern ansetzen und nicht bei den Männern, sag ich immer, die über die Kinderzahl – äh, nicht? - deutlich machen wollen, wie potent sie sind. Die interessieren mich nicht. Sondern Frauen und Kinder müssen wir in, in unseren Fokus setzen.“ Interview B138, Z. 172-182.

Handlungsempfehlungen des städtischen Handlungskatalogs hat eine solche paternalistische Disziplinierungspraxis, wonach rassifizierte Frauen zu ihrem eigenen Wohl erzogen werden müssten, Niederschlag gefunden: Hier wird problematisiert, dass als ‚Romnja‘ gelabelte Frauen und Mädchen „Mindestkenntnisse über Hygiene- und Gesundheitsschutz“⁶⁵⁴ vermittelt werden müsse. Die schlechte medizinische Versorgungslage der als ‚Romnja‘ und/oder als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen wird durch die von uns interviewten Behördenvertreter_innen und das medizinische Fachpersonal mit antiziganistischen Situationsdeutungen rationalisiert. Diese Wirklichkeitsinterpretationen münden stets in der Behauptung, dass die betroffenen Personen selbstverschuldet nicht in der Lage seien, für ihre Gesundheit zu sorgen. Ausgeblendet werden in diesem Kontext sowohl strukturell bedingte Ausschlüsse aus dem deutschen Krankenversicherungssystem als auch prekarierte und krankmachende Arbeits- und Wohnverhältnisse.

Ressourcenengpässe und die chronisch finanzielle Unterversorgung der caritativen Notversorgung führen im Gegenteil dazu, dass die institutionellen Akteur_innen sich selbst in einem Opfernarrativ einrichten: Angesichts der im städtischen Handlungskatalog konstatierten hohen „Zunahme des Personenkreises aus Südosteuropa“, sieht die städtische Verwaltung das kirchlich-caritative Angebot medizinischer Notversorgung „an [der] Grenze [seiner] Leistungsfähigkeit“⁶⁵⁵.

Aus dieser Situationsdeutung wird von den von uns interviewten institutionellen Akteur_innen aber nicht die Forderung abgeleitet, dass die städtische Verwaltung das vorhandene Budget für die Notfallversorgung erhöhen müsste, sondern im Gegenteil, dass die betroffenen Personen angehalten werden müssten, legitime und notwendige Behandlungswünsche zu reduzieren. Dass die Limitierung und Einschränkung gesundheitlicher Dienstleistungen auch der Migrationskontrolle von als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen dient, deutet die von uns interviewte ärztliche Leitung der kirchlich getragenen medizinischen Notfallversorgung an. Sie führt diesbezüglich aus:

„Das ist, also wir haben, haben die Erfahrung gemacht, dass die über ihre Peer Groups so geschickt werden. **Denn ähm reden wir mal über die Sinti und Roma, die kommen ja nicht als, als Singles, als Einzelpersonen her. Die kommen, wenn sie aus Rumänien, Bulgarien kommen, hierher in bereits bestehende verwandtschaftliche oder familiäre Verhältnisse.** Wenn die krank werden, werden die hierhergeschickt. Also, Peer Groups.“⁶⁵⁶

Die Unterbindung und Einschränkung der medizinischen Grundversorgung von hier als „Sinti und Roma“ bezeichneten EU-Binnenmigrant_innen ist letztlich Ausdruck wohlfahrtsstaatlicher Schließungsprozesse. Ohne einschränkende Maßnahmen bei der Gesundheitsversorgung drohe eine Art medizinischer ‚Sozialtourismus‘: „Wenn die krank werden, werden die hierhergeschickt.“ Letztlich artikuliert sich in diesen auf Einschränkung der medizinischen Grundversorgung abzielenden Machtpraktiken eine spezifische Ausprägung der kommunalen ‚Unbequemlichkeitskultur‘. Auf diese Weise sollen Migrationsanreize für ungewünschte und als ‚Roma‘ gelabelte Unionsbürger_innen unterbunden und abgebaut werden. So ist auch zu erklären, weshalb in der Folge keinerlei Maßnahmen getroffen werden, um die gesundheitliche Versorgung der Menschen substantiell zu verbessern.

⁶⁵⁴ Siehe [Name der untersuchten Stadt], Baudezernat (2013): Handlungskatalog Südosteuropa, S. 7.

⁶⁵⁵ Ebd., S. 11.

⁶⁵⁶ Interview B114b, Z. 662-666.

5 Fazit und Ausblick

5.1 Diskussion und Darstellung ausgewählter empirischer Befunde

In diese Studie wurde ein Prozess des institutionellen Antiziganismus empirisch rekonstruiert, der in einer Vielzahl (rassifizierender) Ausschluss- und Grenzziehungspraktiken besteht. Dieser Machtprozess wurde anhand empirischer Befunde in den vier Untersuchungsbereichen Wohnen/Unterbringung, Arbeitsmarkt/Zugang zu Sozialleistungen, Bildung/Schule und Gesundheitsversorgung herausgearbeitet und sichtbar gemacht. Wir konnten aufzeigen, **wie die Mechanismen des institutionellen Antiziganismus in unterschiedlichen sozialen Systemen sich wechselseitig bedingen, verschränken und kumulativ den umfassenden Ausschluss von als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen aus der von uns untersuchten Großstadt bewirken.**

Der Prozess des institutionellen Antiziganismus umfasst fünf Mechanismen: 1) **Problematisierung**, 2) **Abwehr**, 3) **Verdrängung**, 4) **Unterlassung** und 5) **Eindämmung**.

Der Ausgangspunkt des Prozesses ist stets die **rassifizierende/ethnisierende Problematisierung der EU-Binnenmigration aus Rumänien und Bulgarien** als eine die urbanen Gesellschaften ökonomisch, sozial und kulturell besonders belastende ‚Armutszuwanderung aus Südosteuropa‘. Neben mitunter schrillen Bedrohungs- und Überlastungsszenarien ist dieser Problematisierungsdiskurs durch die kategoriale Unterscheidung im Hinblick auf ökonomische (Nicht-)Verwertbarkeit und einer damit verbundenen **Zuschreibung von (Nicht-)Leistungsfähigkeit** geprägt: ‚Qualifizierten‘ rumänischen und bulgarischen Arbeitsmigrant_innen werden ‚unqualifizierte‘ als ‚Roma‘ und ‚Armutszuwanderer‘ gelabelte Arbeitsmigrant_innen gegenübergestellt. Entscheidend ist darüber hinaus, dass diese zweite Form (prekariisierter) Arbeitsmigration unter Rückgriff auf antiziganistische Wissensbestände gerade nicht als Arbeitsmigration wahrgenommen wird. Dies hat weitgehende Folgen: Das Recht auf soziale Teilhabe und Partizipation wird nicht anerkannt.

Die **antiziganistische Problemkonstruktion** nimmt je nach Untersuchungsbereich spezifische Ausprägungen an: Im Untersuchungsbereich Wohnen/Unterbringung haben öffentliche Skandalisierungen und Nachbarschaftskonflikte rund um sog. ‚Problem-, Slum- oder Romahäuser‘ dazu geführt, dass es zu Zwangsräumungen von Wohnraum und hieraus resultierender Produktion von Obdachlosigkeit der ehemaligen Bewohner_innen gekommen ist.⁶⁵⁷ Im Untersuchungsbereich Arbeitsmarkt und Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Dienstleistungen leitet der antiziganistische Generalverdacht des ‚bandenmäßigen Sozialleistungsmissbrauchs‘ das behördliche Handeln von Jobcentern und Sozialämtern. Diese Verdachtskonstruktion erweist sich als besonders folgenreich für Unionsbürger_innen, die in prekären und ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen beschäftigt sind. Die behördliche Unterstellung von Betrugs- und Täuschungsabsichten führt zu systematischen Verweigerungen des Zugangs zu existenzsichernden Sozial- und Transferleistungen.⁶⁵⁸ Im Untersuchungsfeld Bildung und Schule zielt der Problematisierungsdiskurs auf Schüler_innen aus bulgarischen und rumänischen Familien, die als **bildungsproblematische, lernunwillige bzw. lernunfähige sowie schulgemeinschafts- und ordnungszersetzende ‚Roma‘** betrachtet werden. **Ihre Beschulung bringe – selbst in kleinster Anzahl – das kommunale Schulsystem an die Grenzen der Belastungsfähigkeit. Diese antiziganistische Problemkonstruktion übersetzt sich in die plakative und medial vorgetragene Forderung von Lehrkräften: „nur ein Roma-Kind pro Klasse“.**⁶⁵⁹ Im

⁶⁵⁷ Siehe Kapitel 4.1 Bereich Wohnen/Unterbringung.

⁶⁵⁸ Siehe Kapitel 4.2 Bereich Arbeitsmarkt/Soziales.

⁶⁵⁹ Siehe Kapitel 4.3 Bereich Bildung/Schule.

Gesundheitsbereich ist wiederum eine Ansteckungsangst handlungsleitend geworden, die **„Roma“ als Krankheits- und Seuchenüberträger** identifiziert und hieraus eine **Gefährdungslage für die öffentliche Gesundheit** ableitet.⁶⁶⁰

Durch antiziganistisch begründete Problematisierungen werden sozioökonomische Problemlagen entkontextualisiert und vermeintliche Eigenschaften rassifizierter „Roma“ als Erklärungswissen für genuin soziale Phänomene herangezogen. Auf Grundlage dieser rassistisch-antiziganistischen Wissensbestände – die in Form von Diskursen gesellschaftlich zirkulieren – werden die als „Roma“ gelabelten Unionsbürger_innen sowohl mit homogenisierenden Eigenschaftszuschreibungen ausgestattet als auch in ein hierarchisierendes Bewertungssystem einsortiert. Dieser Prozess wird auch als Rassifizierung („racialisation“) bezeichnet.

Da der institutionelle Antiziganismus Ausdruck eines Macht-Wissen-Komplexes ist, sind für die empirische Analyse **nicht nur die diskursiv vermittelten Wissensbestände zu berücksichtigen, sondern es müssen darüber hinaus die differenzierenden Machtpraktiken analysiert werden, die sich in institutionelle Routinen, Prozesse und Abläufe in der von uns untersuchten Großstadt einschreiben und den Prozess der Rassifizierung auch materiell manifestieren.** In diesem Zusammenhang konnten wir eine kommunale „Unbequemlichkeitskultur“ rekonstruieren, die sich in exkludierenden Grenzziehungen und institutionellen Machtpraktiken der Abwehr, Verdrängung, Unterlassung und Eindämmung artikuliert. Diese Mechanismen des institutionellen Antiziganismus (re-)produzieren systematisch die desperate und marginalisierten Lebensbedingungen der als „Roma“ gelabelten Unionsbürger_innen in der untersuchten Großstadt: Hierzu zählen etwa **Wohn- und Obdachlosigkeit, schwere Arbeitsausbeutung, Verschuldung, Verelendung, Bildungsungleichheit (fehlende Schul- und Berufsabschlüsse), fehlender Krankenversicherungsschutz und gesundheitliche Vulnerabilität.** Unsere Studie verweist eindrücklich darauf, dass diese desperate und marginalisierten Lebensbedingungen als Effekte eines Prozesses des institutionellen Antiziganismus zu betrachten sind. **Entscheidend ist hierbei eine prozessorientierte Analyseperspektive: Mit unserer Studie konnten wir wechselseitig miteinander verschränkte Mechanismen des institutionellen Antiziganismus offenlegen, die im Effekt weitgehendenden gesellschaftlichen Ausschluss bewirken.**

Der **Mechanismus der ausschließenden Abwehr** umfasst Grenzziehungspraktiken, die den als „Roma“ gelabelten Unionsbürger_innen Zugang zu den Angeboten, Einrichtungen und Leistungen im Wohn-, Arbeits-, Bildungs- und Gesundheitssystem verwehren. Die Abwehrpraktiken im kommunalen Raum sind Ausdruck von (neuen) ausschließenden Grenzziehungen im Kontext veränderter historisch-politischer Konstellationen der erweiterten Europäischen Union.⁶⁶¹ Die Abwehrmechanismen funktionieren dergestalt, dass rechtliche Regelungen systematisch zum Nachteil der als „Roma“ gelabelten Unionsbürger_innen ausgelegt werden. So wird der Zugang zu sozialen Systemen und Angebotsstrukturen verweigert und die Zugehörigkeit als Stadtbürger_in, Arbeitnehmer_in, Schüler_in, krankenversicherte oder hilfsbedürftige Person in Frage gestellt. Am Beispiel empirischer Befunde über die institutionelle Diskriminierung von als „Roma“ gelabelten Unionsbürger_innen konnten wir aufzeigen, wie die Behörden in teils kreativer Auslegung gesetzlicher Grundlagen systematisch zuungunsten hilfesuchender Personen entscheiden – trotz des Vorliegens anspruchsbegründender Sachverhalte. So wird eine rassifizierte Personengruppe weitgehend ihrer sozialen Rechte und gesellschaftlichen Teilhabe beraubt.⁶⁶² Für alle Untersuchungsbereiche konnte nachgewiesen werden, dass die so praktizierte Abwehr zugleich auf antiziganistischen Wissensbeständen gründet sowie nachträglich durch diese begründet und rationalisiert wird.

⁶⁶⁰ Siehe Kapitel 4.4 Bereich Gesundheit.

⁶⁶¹ Siehe Kapitel 2.2. über die Europäisierung des Grenzregimes und wohlfahrtsstaatliche Grenzziehungsprozesse.

⁶⁶² Siehe auch Castel, Robert (2017): Die Fallstricke des Exklusionsbegriffs, in: Heinz Bude und Andreas Willisch (Hg.), Exklusion. Die Debatte über die Überflüssigen, Frankfurt a. M., S. 69-86, hier S. 81 f.

Der **Mechanismen der Verdrängung** artikuliert sich in allen Untersuchungsbereichen in einer separierenden Verdrängung in marginalisierte Extraräume und Subsysteme jenseits von Regelstrukturen. Diese exkludierenden Extraräume können sowohl von örtlich-materieller Beschaffenheit sein als auch einen immateriellen Charakter aufweisen, zeichnen sich aber – im Vergleich zu den Regelsystemen – stets durch eingeschränkte Teilhabechancen und Ressourcen aus. Für den Bereich der städtischen Obdachlosenunterbringung konnten wir einen doppelten Verdrängungs- bzw. Segregationsprozess rekonstruieren, der auf diskriminierenden Selektionsentscheidungen durch die zuständige Stadtverwaltung beruht: a) einerseits in einer aussortierenden und nach ethnisierenden Kriterien verfahrenen Belegungspolitik der Obdachlosenunterkünfte sowie b) andererseits auf ethnisierenden Kriterien beruhenden Standortentscheidungen für Obdachlosenunterkünfte in peripherer und desintegrierender Randlage „am Arsch der Welt“⁶⁶³.

Während im Bereich städtischer Obdachlosenunterbringung ein unmittelbar räumlicher Verdrängungsprozess rekonstruiert werden konnte, stellt sich dieser Sachverhalt im Untersuchungsbereich Arbeitsmarkt und Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen abstrakter dar. Wesentliche Sektoren des regulären Arbeitsmarktes blieben nach dem rumänischen und bulgarischen EU-Beitritt 2007 für einen siebenjährigen Übergangszeitraum geschlossen, bestimmte Branchen mit prekarierten Arbeitsverhältnissen und großem Arbeitskräftebedarf (wie Bau, Pflege, Reinigung, Landwirtschaft oder Fleischindustrie) allerdings geöffnet. Mit dieser staatlichen Steuerung des Arbeitsmarktes hat ein Verdrängungsprozess von rumänischen und bulgarischen Arbeitsmigrant_innen in prekarierte, irregularisierte, nicht dokumentierte und häufig ‚unsichtbare‘ Jobs stattgefunden. Hier wird regelmäßig die Einhaltung gesetzlicher und vertraglicher Mindeststandards durch die Arbeitgeber_innen verletzt und unterlaufen. Durch wohlfahrtsstaatliche Ausschlüsse wird dieser Verdrängungsprozess am Arbeitsmarkt nochmals verstärkt: Faktisch werden die Arbeitsmigrant_innen dazu gezwungen, nahezu jede Form ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse in Erwägung zu ziehen und einzugehen.

Die Verdrängungsprozesse im System Schule sind – insbesondere im Primarschulsystem, das auf einer räumlichen Logik der Schulzuweisung nach Grundschuleinzugsgebieten beruht – mit den sozialräumlichen Verdrängungsprozessen im Untersuchungsbereich Wohnen/Unterbringung äußerst eng verknüpft. Hier konnten wir Formen institutioneller Diskriminierung von als ‚Roma‘ gelabelten Schüler_innen rekonstruieren, die mit kodifizierten Regelungen der Schulzuweisung nach Grundschuleinzugsgebiet brechen und zur separierenden Verdrängung dieser Schüler_innen führen. Als vordergründig wohlmeinende pädagogische Praxis wird als ‚Roma‘ gelabelten Schüler_innen in einer Grundschule sogar das Betreten des Schulgebäudes über den Haupteingang verwehrt. Darüber hinaus wird als ‚Roma‘ gelabelten Schüler_innen offenbar überproportional (zumindest gehäuft) und wider besseren Wissens ein sonderpädagogischer Förderbedarf im Bereich Geistige Entwicklung attestiert. Das Etikett ‚geistig behindert‘ dient sowohl dazu, dass die betreffenden Grundschulen zusätzliche Personalressourcen auf dem Rücken einer bereits stigmatisierten Gruppe akquirieren, als auch dazu sich dieser problematisierten Schüler_innengruppe im Schulalltag separierend zu entledigen. Im Hinblick auf Verdrängungsprozesse im Gesundheitsbereich ist ein wechselseitiges Bedingungsverhältnis entscheidend, da die Frage des (fehlenden) Krankenversicherungsschutzes mit dem Status sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung verknüpft ist. Verdrängungsprozesse am Arbeitsmarkt führen daher strukturell und systematisch zum Ausschluss aus dem Krankenversicherungssystem und versperrt damit den Zugang zu Angeboten der medizinischen Regelsysteme.

Der **Mechanismus der Unterlassung** reproduziert und perpetuiert die bereits zuvor durch Abwehr und Verdrängung etablierten Ungleichheitsstrukturen. Im Untersuchungsbereich Wohnen/Unterbringung konnte am Beispiel der segregierter ‚Roma-Unterkünfte‘ aufgezeigt werden, inwiefern sich dieses

⁶⁶³ Siehe Kapitel 4.2.3 über Verdrängungsprozesse im Untersuchungsbereich Wohnen/Unterbringung.

Unterlassungshandeln der städtischen Verwaltung in einer bewussten Verknappung von Kapazitätsressourcen und dem Niedrighalten von Unterkunftsstandards ausdrückt. In dieses institutionelle Unterlassungshandeln ist ein sehr spezifisches antiziganistisches Wissen über anpassungsunfähige und integrationsfeindliche ‚Roma‘ eingeschrieben. Viele obdachlose Familien leben dauerhaft unter katastrophalen Zuständen in diesen als ‚Roma-Unterkünfte‘ stigmatisierten Obdachlosenunterbringungen. Die häufig ausweglose Situation verschärft sich zudem durch institutionelles Unterlassungshandeln an der Schnittstelle Unterbringung-Wohnen, da für die Betroffenen kaum Unterstützungs- und Vermittlungsangebote in regulären Wohnraum geschaffen werden. Diese institutionelle Unterlassungspraxis wird mit antiziganistischen Wissensbeständen begründet, wonach ‚Roma‘ nicht in der Lage seien eine geordnete bürgerliche Lebensführung zu pflegen.

Im Untersuchungsbereich Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsstaat ist insbesondere das kommunale Jobcenter als Arbeitsvermittlungs- und Sozialleistungsbehörde in den Fokus der Analyse gerückt: Institutionelles Unterlassungshandeln drückt sich in diesem institutionellen Gefüge insbesondere durch die bewusste Verzögerung und Verschleppung bei der Bearbeitung von Sozialleistungsanträgen aus, weil die Anträge von rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen aufgrund des antiziganistisch konnotierten Generalverdachts des ‚bandenmäßigen Sozialleistungsmissbrauchs‘ besonders streng und pedantisch geprüft werden. Schikanöse Prüfpraktiken bestehen unter anderem in der rechtswidrigen Ablehnung von Anträgen, der mehrmaligen Anforderung (nicht relevanter) Dokumente, der pauschalisierenden Infragestellung von Angaben der Antragsteller_innen, der Unterlassung von Informationsweitergabe über Rechte und der Etablierung neuer Prüftechniken polizeilich-ermittelnder Art. Systematisches Unterlassungshandeln drückt sich darüber hinaus auch in ungenügenden kommunalen Angeboten an Sprach- und Integrationskursen aus. Hierdurch wird den als ‚Roma‘ gelabelten rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen die Möglichkeit genommen, Sprachkenntnisse zu erwerben um ihre Beschäftigungschancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern.

Auch im Untersuchungsbereich Gesundheit wirken institutionelle Unterlassungsmechanismen. Auf Basis antiziganistischer Verdachtskonstruktionen werden die medizinischen Notfall- und Versorgungsangebote verknappt. So wurde die medizinische Versorgung durch einen im Auftrag der Stadtverwaltung handelnden kirchlich-caritativen Wohlfahrtsträger mit der Behauptung einer besonders hohen, missbräuchlichen und erschleichenden Inanspruchnahme dieser Gesundheitsdienstleistungen durch als ‚Roma‘ gelabelte Unionsbürger_innen eingeschränkt. Durch die Formen des institutionellen Unterlassungshandelns werden die Ausschlüsse der als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen abgesichert. Teilhabe und Integration in die regulären Funktionssysteme der Stadtgesellschaft werden verunmöglicht. Deutlich wird: Auch wenn Unterlassungshandeln auf den ersten Blick als eine passive Praxis erscheinen mag, so liegen ihr dennoch aktive Selektionsentscheidungen zugrunde, die auf in den Institutionen verankerte antiziganistische Wissensbestände verweisen.

Der **Mechanismus der Eindämmung** knüpft an die Effekte der vorangehenden Mechanismen der Abwehr, Verdrängung und Unterlassung an. Durch ihn wird die Exklusion, der Ausschluss und die (sozialräumliche) Segregation geordnet und regiert. Die als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen werden Praktiken der Disziplinierung, Kontrolle und Überwachung unterworfen. Hierbei tritt der grundlegende Prozesscharakter des institutionellen Antiziganismus deutlich in Erscheinung: Verdrängung etabliert und Unterlassung perpetuiert den Ausschluss. Eindämmung sorgt dafür, dass dieser Ausschluss geordnet und regiert werden kann. Im Untersuchungsbereich Wohnen/Unterbringung konnten wir beispielsweise ein disziplinierendes Regime in den sog. ‚Roma-Unterkünften‘ rekonstruieren: **Neben offensichtlich versicherheitlichenden Regierungstechniken (Security, Wachbuch, teilweise Einsperrung in Form von geländeumschließenden Zaunanlagen), drückt sich die disziplinierende Handlungsrationalität von Eindämmungspraktiken auch im Rollenverständnis des sozialarbeiterischen Personals aus, das in erster Linie die Durchsetzung von Ordnung gegenüber den Bewohner_innen im Sinn hat.**

Der im Untersuchungsbereich Arbeit/Soziales diagnostizierte **Transformationsprozess des Jobcenters zu einer neuen Grenzschutzbehörde** ist ebenfalls mit der Etablierung von neuen institutionellen Eindämmungspraktiken verknüpft: Die auf antiziganistischen Verdachtskonstruktionen beruhende Überprüfungspraxis der sozialrechtlichen Ansprüche von rumänischen und bulgarischen Unionsbürger_innen ist Ausdruck einer neuen Form kommunaler und wohlfahrtsstaatlicher Grenzziehungsprozesse. Hierin zeichnet sich eine Neumodulierung des EU-binneneuropäischen Grenzregimes ab: **Jobcenter und Sozialämter erfinden sich in diesem Transformationsprozess neu, verlassen ihren angestammten Wirkungskreis und entwickeln sich allmählich zu einer mit polizeilichen Mitteln arbeitenden Grenzschutzbehörde.** Die Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der Bekämpfung des ‚bandenmäßigen Sozialleistungsmissbrauch‘ entwickelt und erprobt worden sind, können als Produkte einer solchen Neuerfindung betrachtet werden.

Bei diesen institutionellen Praktiken sind insbesondere die zahlreichen Aktivitäten der Jobcenter und Sozialämter bezüglich sog. ‚Schrottimmobilien‘ hervorzuheben. Die medial verstärkte territoriale Stigmatisierung⁶⁶⁴ dieser ‚Schrottimmobilien‘ als rechtlose und gefährliche Orte ermöglicht den Behörden die Etablierung weitreichender Überwachungs- und Disziplinierungsmaßnahmen, die das gewöhnliche Maß bei weitem übersteigen. Die Stigmatisierung dieser Räume ist zudem mit dem Einsatz digitaler Überwachungstechnologie verknüpft: so setzt beispielsweise das Jobcenter digitale Heatmaps⁶⁶⁵ ein, die auf in einer rassifizierenden Kartographierung des Stadtraums beruhen. Letztlich wird mit solchen Mappingtechniken der gesamte rassistische Wirkungszusammenhang auf den Kopf gestellt. Die Effekte sozialräumlicher Segregation und Verdrängung – bildhaft gesprochen: die ‚falsche‘ Wohnadresse – werden dann im Sinne der behördlichen Verdachtskonstruktion in ein Anzeichen für ‚bandenmäßigen Leistungsmissbrauch‘ umgedeutet.

Wie dieses Forschungsprojekt über Mechanismen des institutionellen Antiziganismus unter Beweis stellt, besitzt das Analyseparadigma des institutionellen Rassismus für die empirische Sozialforschung einen großen analytischen Mehrwert. Unsere Forschung verdeutlicht darüber hinaus ebenfalls, dass die gesellschaftliche Diskussion über die Dimensionen, Ausprägungen und Formen des institutionellen Rassismus, wie sie im Anschluss an den rassistischen Mord an George Floyd und der globalen Black Lives Matter-Proteste auch in Deutschland insbesondere am Beispiel von Polizei- und Sicherheitsbehörden geführt wurde, lediglich einen Problembereich des institutionellen Rassismus betrifft. Mechanismen des institutionellen Antiziganismus wirken, wie unsere Städtestudie unter Beweis stellt, ebenso in Wohnungs- und Bauämtern, Sozialleistungsbehörden, Schulen und Gesundheitsämtern, um nur einige der Institutionen zu nennen.

5.2 Handlungsempfehlungen

Ausgehend von unseren Forschungsbefunden möchten wir abschließend einige Handlungsempfehlungen formulieren.

Der von uns rekonstruierte Prozess des institutionellen Antiziganismus verdeutlicht einen grundlegenden Bedarf an einer soziologisch orientierten Rassismus- und Antiziganismusforschung. Dieses Forschungsdesiderat ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass sich die einschlägigen Forschungstraditionen in der deutschsprachigen Antiziganismusforschung weitgehend als (sozial-)psychologisch informierte Stereotypen- und Vorurteilsforschung etabliert haben. Zugleich haben machtkritische Analyseperspektiven – wie sie in der internationalen sozialwissenschaftlichen Diskussion entwickelt und im Rahmen unserer Großstadtstudie angewendet wurden – bislang zu wenig

⁶⁶⁴ Weiterführend zum Begriff siehe Wacquant, Loïc (2007): Territorial Stigmatization in the Age of Advanced Marginality, in: Thesis Eleven, Bd. 91, H. 1, S. 66-77.

⁶⁶⁵ Siehe die Ausführungen im Kapitel 4.2.4. über Eindämmungspraktiken im Untersuchungsbereich Arbeit/Soziales.

Beachtung gefunden. Die zentralen empirischen Befunde unserer Forschung über Mechanismen des institutionellen Antiziganismus verweisen auf unangemessene institutionelle Praktiken der kommunalen Verwaltung bei der Bearbeitung der Migration von als ‚Roma‘ gelabelten Unionsbürger_innen. Kern des Problems ist ein teils versteckter, teils offener antiziganistischer Diskurs, der in institutionellen Exklusions- und Machtpraktiken und entsprechenden behördlichen Routinen handlungsleitend wird. Diese Praktiken verhindern nicht nur nachhaltig die soziale Teilhabe und die Integration der Newcomer in die Stadtgesellschaft, sondern die handlungsleitenden antiziganistischen Deutungsmuster widersprechen grundlegend den Strukturprinzipien moderner Gesellschaften.

Hieraus resultiert die **Notwendigkeit eines grundlegenden Perspektivenwechsels** sowohl innerhalb der deutschsprachigen Antiziganismusforschung (und mit ihr verbundener Forschungsförderungspolitik) als auch innerhalb der von uns untersuchten Institutionen und bürokratischen Verwaltungsapparate. Wie sich im Zuge unserer Forschungsarbeit herausgestellt hat, ist der forschungspraktische Zugang zu institutionellen Strukturen der öffentlichen Verwaltung insbesondere im Bereich der Sozialleistungsbehörden und der Sicherheitsbehörden äußerst schwierig. Für die Etablierung einer demokratischen Fehler- und Organisationskultur empfehlen wir dringend eine transparentere Offenlegung von behördlichen Routinen für weitergehende empirische Forschung und den Aufbau eines unabhängigen Behördenmonitorings.

Rassistische und antiziganistische Praktiken in staatlichen Institutionen und kommunalen Bürokrationen besitzen das Potential, Vertrauen in diese nachhaltig zu beschädigen. Dieses Vertrauen ist jedoch eine unentbehrliche Währung für ein funktionierendes demokratisches Gemeinwesen. Daher empfehlen wir politischen und behördlichen Entscheidungsträger_innen die Institutionalisierung von transparenten Aufarbeitungsprozessen, mit dem Ziel der Etablierung inklusiver Organisationskulturen und dem Abbau verkrusteter institutioneller Strukturen. Im Sinne des weiter oben dargestellten anerkennungspolitischen Dispositivs⁶⁶⁶ empfehlen wir staatlichen Institutionen und kommunalen Bürokrationen ein Engagement der nachholenden Gerechtigkeit, das zugleich von einer Professionalisierung behördlicher Praktiken als auch von der Stärkung der Partizipationschancen und sozialen Rechte der betroffenen Personen geleitet wird. Hierzu gehört auch die stärkere und partizipative Einbeziehung der Menschen, um die es geht und die Stärkung von rassismuskritischer Kompetenz in staatlichen Institutionen und kommunalen Bürokrationen. Darüber hinaus sollten community-basierte Beratungsstrukturen etabliert und ausgebaut werden, die dazu geeignet sind, von institutionellem Antiziganismus betroffene Personen umfassend zu beraten und bei der faktischen Durchsetzung und rechtsstaatlichen Einklagbarkeit ihrer Rechte zu unterstützen.

⁶⁶⁶ Siehe Kapitel 2.2.

6 Literatur- und Quellenverzeichnis

6.1 Sekundärliteratur

- AK Antiziganismus im DISS (Hg.) (2015): Stimmungsmache. Extreme Rechte und antiziganistische Stimmungsmache. Analyse und Gefahren einschätzung am Beispiel Duisburg, Duisburg.
- Amaro Foro (2017): Dokumentation von antiziganistischen und diskriminierenden Vorfällen in Berlin 2016, Berlin.
- Amaro Foro (2018): Dokumentation von antiziganistischen und diskriminierenden Vorfällen in Berlin 2017, Berlin.
- Amaro Foro (2019): 5 Jahre Dokumentationsstelle Antiziganismus. Ein Rückblick, Berlin, [<https://amarofo.de/sites/default/files/files/Dokumentation2019-web.pdf>], eingesehen 3.9.2020.
- Anonym (2018): Immer mehr Kindergeld ins Ausland – Link schlägt Alarm, in: nrz.de, 9.8.2018, [<https://www.nrz.de/politik/immer-mehr-kindergeld-ins-ausland-link-schlaegt-alarm-id215046073.html>], eingesehen 2.9.2020.
- Anthias, Floya (1999): Institutional Racism, Power and Accountability, in: Sociological Research Online, Bd. 4, H. 1, S. 143-151.
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2013): Diskriminierung im Bildungsbereich und im Arbeitsleben, Berlin.
- Aradau, Claudia u. a. (2013): Mobility Interrogating Free Movement: Roma Acts of European Citizenship, in: Engin Isin und Michael Saward (Hg.), Enacting European Citizenship, Cambridge, S. 132-154.
- Bade, Klaus J. (2014): „Armutswanderung“: Pragmatismus, Rassismus und Negative Integration, in: migazin.de, 18.3.2014, [<https://www.migazin.de/2014/03/18/bade-armutswanderung-pragmatismus-rassismus-negative-integration>], eingesehen 22.10.2020.
- Bade, Klaus J. (2017): Einleitung. Grenzerfahrungen zwischen Migrationsforschung und Migrationspolitik, in: Ders. (Hg.), Migration, Flucht, Integration. Kritische Politikbegleitung von der ‚Gastarbeiterfrage‘ bis zur ‚Flüchtlingskrise‘, Karlsruhe, S. 15-24.
- Balibar, Étienne (2003): Sind wir die Bürger Europas? Politische Integration, soziale Ausgrenzung und die Zukunft des Nationalen, Hamburg.
- Banai, Ayelet und Kreide, Regina (2017): Securitization of Migration in Germany: the Ambivalences of Citizenship and Human Rights, in: Citizenship Studies, Bd. 21, H. 8, S. 903-917.
- Bauböck, Rainer (Hg.) (2019): Debating European Citizenship, Cham.
- Baumann, Mechthild (2014): Externalisierung: von der Linie zum Raum, von Einlass- zu Ausreisekontrolle, in: bpb.de, 26.2.2014, [<https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/179698/externalisierung>], eingesehen 23.10.2020.
- Bendixsen, Synnøve (2018): The Politicised Biology of Irregular Migrants: Micropractices of Control, Tactics of Everyday Life and Access to Healthcare, in: Nordic Journal of Migration Research, Bd. 8, H. 3, S. 167-174.
- Benz, Wolfgang (2014): Sinti und Roma: Die unerwünschte Minderheit. Über das Vorurteil Antiziganismus, 2014.
- Bertoli, Simone u. a. (2013): The European Crisis and Migration to Germany: Expectations and the Diversion of Migration Flows (IZA Discussion Papers 7170), Bonn.
- Bigo, Didier (2005): Frontier Controls in the European Union: Who is in Control?, in: Didier Bigo und Elspeth Guild (Hg.), Controlling Frontiers. Free Movement Into and Within Europe, Aldershot, S. 49-99.
- Birke, Peter und Bluhm, Felix (2019): Arbeitskräfte willkommen. Neue Migration zwischen Grenzregime und Erwerbsarbeit, in: Sozial.Geschichte Online, Bd. 25, S. 11-43.

- Birke, Peter und Bluhm, Felix (2020): Migrant Labour and Worker's Struggles: German Meatpacking Industry as Contested Terrain, in: *Global Labour Journal*, Bd. 11, H. 1, S. 34-50.
- Blauner, Robert (1972): *Racial Oppression in America*, New York, S. 188.
- Blumer, Herbert (1954): What is Wrong with Social Research, in: *American Sociological Review*, Bd. 19, H. 1, S. 3-10.
- Blumer, Herbert (1958): Race Prejudice as a Sense of Group Position, in: *The Pacific Sociological Review*, Bd. 1, H. 1, S. 3-7.
- Bogdal, Klaus-Michael (2011): *Europa erfindet die Zigeuner: eine Geschichte von Faszination und Verachtung*, Berlin.
- Breuer, Franz (2010): *Reflexive Grounded Theory. Eine Einführung für die Forschungspraxis*, Wiesbaden.
- Brubaker, Rogers (2007): Ethnizität ohne Gruppen, in: Ders., *Ethnizität ohne Gruppen*, Hamburg, S. 46-95.
- Brücker, Herbert u. a. (2013): Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien. Arbeitsmigration oder Armutsmigration? (IAB-Kurzbericht 16), Nürnberg.
- Buckel, Sonja (2013): „Welcome to Europe“. Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts. Juridische Auseinandersetzungen um das „Staatsprojekt Europa“, Bielefeld.
- Bugaj-Wolfram (2019): Der Bundestag stimmt der Verschärfung des Zugangs zum Kindergeld für EU-Bürger*innen zu, in: *der-paritaetische.de*, 11.6.2019, [<https://www.der-paritaetische.de/fachinfo/der-bundestag-stimmt-der-verschaerfung-des-zugangs-zum-kindergeld-fuer-eu-buergerinnen-zu>], eingesehen, 2.9.2020.
- Bukow, Wolf-Dietrich (2016): Ein modernisierter Rassismus als Wegbereiter eines urbanen Antiziganismus, in: Melanie Behrens u. a. (Hg.), *Inclusive City. Überlegungen zum gegenwärtigen Verhältnis von Mobilität und Diversität in der Stadtgesellschaft*, Wiesbaden, S. 323-349.
- Bukow, Wolf-Dietrich (2016): *Feindbild: Minderheit. Ethnisierung und ihre Ziele*, Opladen.
- Bukow, Wolf-Dietrich und Cudak, Karin (2017): Zur Entwicklung von institutionellem Rassismus. Rassistische Routinen in der kommunalen Praxis, in: Karim Fereidooni und Meral El (Hg.), *Rassismuskritik und Widerstandsformen*, Wiesbaden, S. 385-403.
- Bukow, Wolf-Dietrich und Jonuz, Elizabeta (2013): Wissenschaftliche Begleitung für eine inter-kommunale Kooperation zur Entwicklung eines Handlungsrahmens ‚Zuwanderung aus Südosteuropa‘. Abschlussbericht. Vorläufige Endfassung, Siegen.
- Bukow, Wolf-Dietrich und Llaroya, Roberto (1988): *Mitbürger aus der Fremde. Soziogenese ethnischer Minoritäten*, Opladen.
- Bundesministerium für Gesundheit (2020): Beiträge und Tarife, in: *bundesgesundheitsministerium.de*, 22.12.2020, [<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/beitraege-und-tarife.html>], eingesehen 7.1.2021.
- Çağlar, Ayşe (2016): Displacement of European Citizen Roma in Berlin: Acts of Citizenship and Sites of Contentious Politics, in: *Citizenship Studies*, Bd. 20, H. 5, S. 647-663.
- Carmichael, Stokely und Hamilton, Charles V. (1969): *Black Power. Die Politik der Befreiung in Amerika*, Frankfurt a. M.
- Castel, Robert (2017): Die Fallstricke des Exklusionsbegriffs, in: Heinz Bude und Andreas Willisch (Hg.), *Exklusion. Die Debatte über die Überflüssigen*, Frankfurt a. M., S. 69-86.
- Cudak, Karin (2015): Exkludierende Bildungskulturen. Ausgrenzungs- und Gefährdungssemantiken im Blick auf die Einwanderung aus Südosteuropa, in: Bernd Dollinger u. a. (Hg.), *Devianz als Risiko. Neue Perspektiven des Umgangs mit abweichendem Verhalten, Delinquenz und sozialer Auffälligkeit*, Weinheim, S. 247-266.
- Cudak, Karin (2016): Bildungskulturen zwischen Ghettoisierung und Mobilisierung, in: Merle Hummrich u. a. (Hg.), *Kulturen der Bildung*, Wiesbaden, S. 103-115.

- Cudak, Karin (2017): Bildung für Newcomer. Wie Schule und Quartier mit Einwanderung aus Südosteuropa umgehen, Wiesbaden.
- Cuttitta, Paolo (2010): Das europäische Grenzregime: Dynamiken und Wechselwirkungen, in: Sabine Hess und Bernd Kasperek (Hg.), Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa, Berlin, S. 23-40
- Deutsches Institut für Menschenrechte (2018): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2017 – Juni 2018. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG, Berlin.
- Diekmann, Andreas (2008): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen, Reinbek bei Hamburg.
- Dowideit, Anette (2018): Kindergeldbanden sorgen für Schaden von mehr als 100 Millionen, in: welt.de, 6.5.2018, [<https://www.welt.de/wirtschaft/article176067743/Erfundener-Nachwuchs-Kindergeldbanden-sorgen-fuer-Schaden-von-mehr-als-100-Millionen.html>], eingesehen 2.9.2020.
- Duisburger Institut für Sprach- und Sozialforschung (2014): Die Migration aus Südosteuropa in lokalen Medien in Duisburg 2014, Duisburg.
- Düvell, Frank (2002): Die Globalisierung des Migrationsregimes. Zur neuen Einwanderungspolitik in Europa, Berlin.
- End, Markus (2014): Antiziganismus in der deutschen Öffentlichkeit. Strategien und Mechanismen medialer Kommunikation, Heidelberg.
- End, Markus (2019): Antiziganismus und Polizei, Heidelberg.
- European Roma Rights Centre (2020): Roma Rights in Time of Covid, Brüssel.
- European Union Agency for Fundamental Rights (2015): Schwere Formen der Arbeitsausbeutung: Arbeitskräfte aus der EU oder Drittstaaten: Zusammenfassung, Wien.
- European Union Agency for Fundamental Rights (2018): A Persisting Concern: Anti-Gypsyism as a Barrier to Roma Inclusion, Luxemburg.
- European Union Agency for Fundamental Rights (2018): Second European Union Minorities and Discrimination Survey Roma – Selected findings, Luxemburg.
- European Union Agency for Fundamental Rights (2020): Coronavirus and Pandemic on the EU – Impact on Roma and Travellers (Bulletin Nr. 5), Luxemburg.
- Farahat, Anuscheh (2015): Der Umbau der europäischen Sozialbürgerschaft: Anmerkungen zum Urteil des EuGH in der Rechtssache Alimanovic, in: verfassungsblog.de, 16.9.2015, [<https://verfassungsblog.de/der-umbau-der-europaeischen-sozialbuergerschaft-anmerkungen-zum-urteil-des-eugh-in-der-rechtssache-alimanovic/>], eingesehen 3.9.2020.
- Fausser, Margit (2017): The Emergence of Urban Border Spaces in Europe, in: Journal of Borderland Studies, Bd. 34, H. 4, S. 605-622.
- Fausser, Margit (2020): Mobile Citizenship. Spatial Privilege and the Transnational Lifestyles of Senior Citizens, London, S. 32-38.
- Feagin, Joe R. und Booher Feagin, Clairece (1978): Discrimination American Style. Institutional Racism and Sexism, New Jersey.
- Feuerhelm, Wolfgang (1987): Polizei und „Zigeuner“. Strategien, Handlungsmuster und Alltags-theorien im polizeilichen Umgang mit Sinti und Roma, Stuttgart.
- Fings, Dorothee (2019): Zugang zum Gesundheitssystem für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, Angehörige des EWR und der Schweiz, Berlin.
- Fings, Karola (2016): Sinti und Roma. Geschichte einer Minderheit, München.
- Fings, Karola und Sparing, Frank (2005): Rassismus, Lager, Völkermord. Die nationalsozialistische Zigeunerverfolgung in Köln, Köln.
- Flick, Uwe (2011): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung, Reinbek bei Hamburg.
- Foucault, Michel (1981): Archäologie des Wissens, Frankfurt a. M.

- Foucault, Michel (2003): Das Spiel des Michel Foucault (Gespräch), in: Ders., Schriften in vier Bänden. Dits et Ecrits. Band 3: 1976–1979, Frankfurt a. M., S. 391-429.
- Foucault, Michel (2008): Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses. Frankfurt a. M.
- Gilman, Sander L. (1992): Rasse, Sexualität und Seuche. Stereotype aus der Innenwelt der westlichen Kultur, Reinbek bei Hamburg.
- Glaser, Barney G. und Strauss, Anselm L. (2010): Grounded Theory. Strategien qualitativer Forschung, Bern.
- Gomolla, Mechthild (2005): Institutionelle Diskriminierung im Bildungs- und Erziehungssystem, in: Rudolf Leiprecht und Anne Kerber (Hg.), Schule in der Einwanderungsgesellschaft. Ein Handbuch, Schwalbach/Ts., S. 97-109.
- Gomolla, Mechthild und Radtke, Frank-Olaf (2002): Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule, 1. Aufl., Opladen.
- Gomolla, Mechthild und Radtke, Frank-Olaf (2007): Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule, 2. Aufl., Wiesbaden.
- Gora, Stefanie (2019): Die aktiven Passiven. Antiziganistische Fremdeitskonstruktionen am Beispiel der Diskussion um ‚Armutszuwanderung‘ in Mannheim, in: Daniela Gress (Hg.), Minderheiten und Arbeit im 19. und 20. Jahrhundert. Aspekte einer vielschichtigen Beziehungsgeschichte, Heidelberg, S. 207-227.
- Gosewinkel, Dieter (2001): Einbürgern und Ausschließen. Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland, Göttingen.
- Guentner, Simon u. a. (2016): Bordering Practices in the UK Welfare System, in: Critical Social Policy, Bd. 36, H. 3, S. 391-411.
- Guild, Elspeth und Bigo, Didier (Hg.) (2005): Controlling Frontiers. Free Movement Into and Within Europe, London.
- Guillaumin, Colette (2000): Zur Bedeutung des Begriffs „Rasse“, in: Nora Räthzel (Hg.), Theorien über Rassismus, Hamburg, S. 34-42.
- Guiraudon, Virginie (2003): Before the EU-Border: Remote Control of the „Huddled Masses“, in: Kees Groenendijk u. a. (Hg.), In Search of Europe's Borders, London, S. 191-214.
- Hammler, Manfred (o. D.): Ordnungsrechtliche Unterbringung, in: kagw.de, o. D., [<https://www.kagw.de/themen-und-inhalte/rechtsprechung/ordnungsrechtliche-unterbringung>], eingesehen 21.8.2020.
- Hanganu, Elisa u. a. (2014): Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien (BAMF-Forschungsbericht 24), Nürnberg.
- Hansen, Georg (2015): Die integrierten Deutschen und Andere. Zu den Mechanismen der Sicherung von Ausgrenzung, in: Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma (Hg.), Antiziganismus. Soziale und historische Dimensionen von „Zigeuner“-Stereotypen, Heidelberg, S. 88-108.
- Heindl, Andreas (2015): Diskursanalyse, in: Achim Hildebrandt u. a. (Hg.): Methodologie, Methoden, Forschungsdesign. Ein Lehrbuch für fortgeschrittene Studierende der Politikwissenschaft, Wiesbaden, S. 257-298.
- Helfferich, Cornelia (2011): Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews, Wiesbaden.
- Herrmann, Goetz (2018): Reflexive Sicherheit, Freiheit und Grenzmanagement in der Europäischen Union. Die Reterritorialisierung emergenter Bedrohungsgefüge, Wiesbaden.
- Hess, Sabine (2005): Transnationale Räume. Widerständige soziale Sphären oder neue Form der globalen Zurichtung von Arbeitskraft?, in: Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt, Bd. 25, H. 97/98, S. 151-171.
- Hess, Sabine und Moser, Johannes (2009): Jenseits der Integration. Kulturwissenschaftliche Betrachtungen einer Debatte, in: Sabine Hess u. a. (Hg.), No Integration?! Kulturwissenschaftliche Beiträge zur Integrationsdebatte in Europa, Bielefeld, S. 11-26.

- Hoffmann, Nicole (2018): Dokumentenanalyse in der Bildungs- und Sozialforschung. Überblick und Einführung, Weinheim.
- Horkheimer, Max und Adorno, Theodor W. (2006): Dialektik der Aufklärung. Philosophische Fragmente, Frankfurt a. M.
- Isin, Engin (2008): Theorizing Acts of Citizenship, in: Engin Isin und Greg Nielsen (Hg.), Acts of Citizenship, London, S. 15-34.
- Jäger, Margarete und Kaufmann, Heiko (2002): Leben unter Vorbehalt. Institutioneller Rassismus in Deutschland, Duisburg.
- Jobelius, Matthias (2015): Zwischen Integration und Ausbeutung. Rumänen und Bulgaren in Deutschland: Bilanz nach einem Jahr Arbeitnehmerfreizügigkeit, Berlin.
- Jones, James M. (1972): Prejudice and Racism, Reading (Mass.).
- Kasperek, Bernd (2017): Europas Grenzen: Flucht, Asyl und Migration. Eine kritische Einführung, Berlin.
- Kasperek, Bernd und Hess, Sabine (2010): Einleitung. Perspektiven kritischer Migrations- und Grenzregimeforschung, in: dies. (Hg.): Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa, Berlin, S. 7-22.
- Kelle, Udo und Kluge, Susann (2010): Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung, Wiesbaden.
- Lamnek, Siegfried (2010): Qualitative Sozialforschung: Lehrbuch, Weinheim.
- Lausberg, Michael (2015): Antiziganismus in Deutschland: Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien, Marburg.
- Lebuhn, Henrik (2013): Local Border Practices and Urban Citizenship in Europe, in: City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Politics, Action, Bd. 17, H. 1, S. 37-51.
- Liebich, Richard (1863): Die Zigeuner in ihrem Wesen und ihrer Sprache, Leipzig.
- Lohse, Andre (2015): Antiziganismus und Gesellschaft. Soziale Arbeit mit Roma und Sinti aus kritisch-theoretischer Perspektive, Wiesbaden.
- Lucassen, Leo (1996): Zigeuner. Die Geschichte eines polizeilichen Ordnungsbegriffes in Deutschland, 1700–1945, Köln.
- Maciejewski, Franz (1993): Vom Zuschauer zum Täter, in: Stadt Frankfurt am Main und Verband Deutscher Sinti und Roma, LV Hessen (Hg.), „Der Schrecken aber endete nicht“. Reden gegen das Vergessen, Frankfurt a. M., S. 67-76.
- Macpherson of Cluny, William (1999), The Stephen Lawrence Inquiry. Report of an Inquiry, London.
- Margalit, Gilad (2001): Die Nachkriegsdeutschen und „ihre Zigeuner“. Die Behandlung der Sinti und Roma im Schatten von Auschwitz, Berlin.
- Mason, Robert (1982): After Scarman: a note on the concept of ‚institutional racism‘, in: New Community, Bd. 10, H. 1, S. 38-45.
- Matras, Yaron (2015): Europe’s Neo-Traditional Roma Policy: Marginality Management and the Inflation of Expertise, in: Eben Friedman und Victor A Friedman (Hg.), Romani Worlds: Academia, Policy, and Modern Media, Cluj-Napoca, S. 29-47.
- Merton, Robert K. (1948): The Self-Fulfilling Prophecy, in: The Antioch Review, Bd. 8, H. 2, S. 193-210.
- Mešić, Nedžad und Woolfson, Charles (2015): Roma Berry Pickers in Sweden. Economic Crisis and new Contingents of the Austeriat, in: European Review of Labour and Research, Bd. 21, H. 1, S. 37-50.
- Messerschmidt, Astrid (2014): Engagement mit Geschichtshintergrund, in: Überblick, Bd. 20, H. 4, S. 8-12.
- Meyermann, Alexia und Porzelt, Maike (2014): Hinweise zur Anonymisierung von qualitativen Daten, Frankfurt a. M. [<https://www.forschungsdaten-bildung.de/files/fdb-informiert-nr-1.pdf>], eingesehen 25.3.2020.
- Miele, Caterina (2015): Living through the Camp, in: Chiara Brambilla u. a. (Hg.), Borderscaping: Imaginations and Practices of Border Making, London, S. 197-204.

- Miles, Robert (1989): Racism, London.
- Mirja Leibnitz u. a. (2015): Förderprognose negativ: Eine Bestandsaufnahme zur Diskriminierung von Bulgar_innen und Rumän_innen mit zugeschriebenem oder tatsächlichem Roma-Hintergrund in Deutschland, Berlin.
- Misje, Turid (2020): Social Work and Welfare Bordering: the Case of Homeless EU Migrants in Norway, in: European Journal of Social Work, Bd. 23, H. 3, S. 401-413.
- Morgenstern, Christine (2002): Rassismus – Konturen einer Ideologie. Einwanderung im politischen Diskurs der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg.
- Nagy, Veronika (2019): Crime Prevention, Migration Control and Surveillance Practices. Welfare Bureaucracy as Mobility Deterrent, London.
- Neuburger, Tobias (2015): „Daß beide zwei ganz verschiedene Völker sind“. Zum Verhältnis von Antisemitismus und Antiziganismus, in: sans phrase. Zeitschrift für Ideologiekritik, H. 7, S. 61-70.
- Neuburger, Tobias (2017): Von Armutszuwanderern und Notreisenden. Antiziganismus in der Migrationsgesellschaft, in: Horst Schreiber u. a. (Hg.), Im Zwiespalt (Gaismair Jahrbuch 2018), Innsbruck, S. 139–147.
- Open Society Foundations (2020): Roma in the Covid-19 Crisis. An Early Warning from Six EU Member States, o. O.
- Opfermann, Ulrich F. (1997): „Daß sie den Zigeuner-Habit ablegen“. Die Geschichte der „Zigeuner-Kolonien“ zwischen Wittgenstein und Westerwald, 2. erw. Aufl., Frankfurt a. M.
- Pelzer, Marei und Pichl, Maximilian (2016): Die Asylpakete I und II: Verfassungs- europa- und völkerrechtliche Probleme, in: Kritische Justiz, Bd. 49, H. 2, S. 207-219.
- Persdotter, Maria (2019): Free to Move Along. On the Urbanisation of Cross-Border Mobility Controls – A Case of Roma ‚EU-Migrants‘ in Malmö, Sweden, Roskilde.
- Picker, Giovanni (2017): Racial Cities. Governance and the Segregation of Romani People in Urban Europe, London.
- Pieper, Tobias (2010): Das Lager als variables Instrument der Migrationskontrolle, in: Sabine Hess und Bernd Kasperek (Hg.), Grenzregimes, Diskurse, Praktiken und Institutionen in Europa, Berlin, S. 219-226.
- Pieper, Tobias (2013): Die Gegenwart der Lager: Zur Mikrophysik der Herrschaft in der deutschen Flüchtlingspolitik, Münster.
- Pollock, Friedrich (1955): Gruppenexperiment. Ein Studienbericht, Frankfurt a. M.
- Preuß, Ulrich K. (2017): Die Krise der Europäischen Union als Ausnahmezustand?, in: Kritische Justiz, Bd. 50, H. 1, S. 51-67.
- Prior, Lindsay (2003): Using Documents in Social Research, London.
- Pühretmayer, Hans (2000): Produzierte Selbstverständlichkeiten des rassistischen Macht-Ideologie-Komplexes, in: Kurswechsel, Bd. 15, H. 1, S. 85-96.
- Rahmani, Zakaria (2015): Überlastung und Populismus. Die Migration aus Südosteuropa in lokalen Medien am Beispiel der Westdeutschen Allgemeinen Zeitung (WAZ), in: AK Antiziganismus im DISS (Hg.), Stimmungsmache. Extreme Rechte und antiziganistische Stimmungsmache. Analyse und Gefahreinschätzung am Beispiel Duisburg, Duisburg, S. 7-16.
- Reemtsma, Katrin (1996): Sinti und Roma. Kultur, Geschichte, Gegenwart, München.
- Reuss, Anja (2015): Kontinuitäten der Stigmatisierung. Sinti und Roma in der deutschen Nach-kriegszeit, Berlin.
- Riedner, Lisa (2017): Aktivierung durch Ausschluss. Sozial- und migrationspolitische Transformationen unter den Bedingungen der EU-Freizügigkeit, in: movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung, Bd. 3, H. 1, S. 89-108.
- Riedner, Lisa (2018): Arbeit! Wohnen! Urbane Auseinandersetzungen um EU-Migration. Eine Untersuchung zwischen Wissenschaft und Aktivismus, Münster.

- Rordorf, Alfred (2017): § 244a StGB (Schwerer Bandendiebstahl), in: [rordorf.de](http://www.rordorf.de), 1.9.2017, [https://www.rordorf.de/03_stgb/bt_14_244a.htm], eingesehen 2.10.2020.
- Rose, Romani (1983): Vorwort, in: Kirsten Martins-Heuß: Zur mythischen Figur des Zigeuners in der deutschen Zigeunerforschung, Frankfurt a. M.
- Ruch, Martin (1986): Zur Wissenschaftsgeschichte der deutschsprachigen „Zigeunerforschung“ von den Anfängen bis 1900, Dissertation, Freiburg i. Br.
- Ruder, Karl Heinz (2015): Grundsätze der polizei- und ordnungsbehördlichen Unterbringung von (unfreiwillig) obdachlosen Menschen unter besonderer Berücksichtigung obdachloser Unionsbürger, Berlin.
- Ruder, Karl-Heinz (2017): Obdachlosenpolizeirecht. Die Verpflichtung der Gemeinden, jedem Obdachlosen eine menschenwürdige Unterkunft zur Verfügung zu stellen, in: Stefan Gillich und Rolf Keicher (Hg.), Ohne Wohnung in Deutschland. Armut, Migration und Wohnungslosigkeit, Freiburg i. Br., S. 158-175.
- Sachße, Christoph und Tennstedt, Florian (1991): Armenfürsorge, soziale Fürsorge, Sozialarbeit, in: Christa Berg (Hg.), Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte. Von der Reichsgründung bis zum Ende des Ersten Weltkriegs, Bd. 4: 1870-1918, München, S. 411-440.
- Samer, Helmut (2002): Folgen der Assimilationspolitik, in: ROMBASE. Didactically Edited Information on Roma, 01.02.2002, [<http://rombase.uni-graz.at>], eingesehen 23.10.2020.
- Sarasin, Philipp (2005): Michel Foucault zur Einführung, Hamburg.
- Scarman, Lord Leslie G. (1981): The Scarman Report. The Brixton Disorders. 10-12 April 1981, London.
- Schmid, Hans-Dieter (2009): Die Aktion „Arbeitsscheu Reich“ 1938, in: KZ-Gedenkstätte Neuengamme (Hg.), Ausgegrenzt. „Asoziale“ und „Kriminelle“ im nationalsozialistischen Lagersystem, Bremen, S. 31-42.
- Schmid, Hans-Dieter (2016): Die Verfolgung der Sinti und Roma durch die Kriminalpolizei Hannover, Hannover.
- Schubert, Klaus und Klein, Martina (2011): Das Politiklexikon, Bonn.
- Simmel, Georg (1908): Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung, Leipzig.
- Solomos, John (2021): Race and Ethnicity in Pandemic Times, in: Ethnic and Racial Studies, Bd. 44, H. 5, S. 719-734.
- Stender, Wolfram (2016): Die Wandlungen des ‚Antiziganismus‘ nach 1945, in: Ders. (Hg.), Konstellationen des Antiziganismus. Theoretische Grundlagen, empirische Forschung, Vor-schläge für die Praxis, Wiesbaden, S. 1-50.
- Stender, Wolfram (2018): Der Konflikt zwischen der Bürgerrechtsbewegung der Sinti und Roma und der Sozialen Arbeit. Oder: Warum rassismuskritische Bildung für die Soziale Arbeit unverzichtbar ist, in: Sigurður A. Rohloff, Mercedes Martínez Calero und Dirk Lange (Hg.): Soziale Arbeit und Politische Bildung in der Migrationsgesellschaft, Wiesbaden, S. 177-187.
- Strauss, Anselm L. und Corbin, Juliet (1996): Grounded Theory: Grundlagen qualitativer Sozialforschung, Weinheim.
- Strübing, Jörg (2014): Grounded Theory. Zur sozialtheoretischen und epistemologischen Fundierung eines pragmatischen Forschungsstils, Wiesbaden.
- Terkessidis, Mark (1998): Psychologie und Rassismus, Opladen.
- Terkessidis, Mark (2004): Die Banalität des Rassismus. Migranten zweiter Generation entwickeln eine neue Perspektive, Bielefeld.
- Tervonen, Miika und Enache, Anca (2017): Coping with Everyday Bordering: Roma Migrants and Gatekeepers in Helsinki, in: Ethnic and Racial Studies, Bd. 40, H. 7, S. 1114-1131.
- Thomas, William I. und Thomas, Dorothy S. (1928): The Child in America. Behavior Problems and Programs, New York.
- Tießler-Marenda, Elke (2018): Arbeitshilfe Freizügigkeit der Unionsbürger/innen – Zugang zu Transferleistungen, Freiburg i. Br.

- Unsworth, Clive (1982): The Riots of 1981: Popular Violence and the Politics of Law and Order, in: *Journal of Law and Society*, Bd. 9, H. 1, S. 63-85.
- van Baar, Huub (2011): Europe's Romaphobia: Problematization, Securitization, Nomadization, in: *Environment and Planning D: Society and Space*, Bd. 29, H. 2, S. 203-212.
- van Baar, Huub (2012): Socioeconomic Mobility and Neoliberal Governmentality in Post-Socialist Europe, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Bd. 38, H. 8, S. 1289-1304.
- van Baar, Huub (2016): Evictability and the Biopolitical Bordering of Europe, in: *Antipode*, Bd. 49, Nr. 1, S. 212-230.
- van Baar, Huub (2017): Boundary Practices of Citizenship: Europe's Roma at the Nexus of Securitization and Citizenship, in: Roberto Gonzales und Nando Sigona (Hg.), *Within and Beyond Citizenship. Borders, Membership and Belonging*, London, S. 143-158.
- van Baar, Huub (2018): Contained Mobility and the Racialization of Poverty in Europe: The Roma at the Development-Security Nexus, in: *Social Identities*, Bd. 24, H. 4, S. 442-458.
- van Baar, Huub (2020): Governing the Roma, Bordering Europe. Europeanization, Securitization and Differential Inclusion, in: Ders. und Angéla Kóczé (Hg.), *The Roma and their Struggle for Identity in Contemporary Europe*, New York, S. 153-178.
- van Houtum, Henk und van Naerssen, Ton (2002): *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Bd. 93, H. 2, S. 125-136.
- Vermeersch, Peter (2012): Reframing the Roma: EU Initiatives and the Politics of Reinterpretation, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Bd. 38, H. 8, S. 1195-1212.
- Vetrovec, Steven (2007): Super-diversity and its implications, in: *Ethnic and Racial Studies*, Bd. 30, H. 6, S. 1024-1054.
- Voigt, Claudius (2017): „Aushungern“ als Instrument der Migrationskontrolle? Der Ausschluss von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern von existenzsichernden Leistungen, in: *Asylmagazin*, H.1/2, S. 25-32.
- Voigt, Claudius (2017): Arbeitshilfe: Ansprüche auf Leistungen der Existenzsicherung für Unionsbürger/-innen, 4.9.2017, [https://ggua.de/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/arbeitshilfe2017.pdf], eingesehen 28.8.2020.
- Wacquant, Loïc (2007): Territorial Stigmatization in the Age of Advanced Marginality, in: *Thesis Eleven*, Bd. 91, H. 1, S. 66-77.
- Wacquant, Loïc J. D. (2001): Logiken urbaner Polarisierung. Der Blick „von unten“, in: *Berliner Journal für Soziologie*, Bd. 11, H. 4, S. 479-489.
- Walters, William (2006): Border/Control, in: *European Journal of Social Theory*, Bd. 9, H. 2, S. 187-203.
- Walters, William und Haahr, Jens Henrik (2005): *Governing Europe. Discourse, Governmentality and European Integration*, London.
- Weber, Max (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. Tübingen.
- Weber, Max (1988): *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus (Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie 1)*, Tübingen.
- Werdermann, Peter (2018): Die Vereinbarkeit von Sonderrecht für Asylsuchende und Geduldete aus sicheren Herkunftsstaaten mit Art. 3 GG, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Bd. 38, H. 1, S. 11-17.
- Widmann, Peter (2001): *An den Rändern der Städte. Sinti und Jenische in der deutschen Kommunalpolitik*, Berlin.
- Williams, Jenny (1985): Redefining institutional racism, in: *Ethnic and Racial Studies*, Bd. 8, H. 3, S. 323-348.
- Winter, Sebastian (2016): Gegen das Gesetz und die Gesetzlosigkeit. Zur Sozialpsychologie des Antiziganismus, in: Wolfram Stender (Hg.), *Konstellationen des Antiziganismus. Theoretische Grundlagen, empirische Forschung und Vorschläge für die Praxis*, Wiesbaden, S. 111-128.
- Witzel, Andreas (2000): Das problemzentrierte Interview, in: *Forum Qualitative Sozialforschung*, Bd. 1, H. 1, Art. 22, [<http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1132>], eingesehen 22.10.2020.

- Witzel, Andreas und Reiter, Herwig (2012): The Problem-Centred Interview. London.
- Wolff, Stephan (2005): Dokumenten- und Aktenanalyse, in: Uwe Flick, Ernst von Kardorff und Ines Steinke (Hg.), Qualitative Forschung. Ein Handbuch, Reinbek bei Hamburg, S. 502-513.
- Yuval-Davis, Nira (1999): Institutional Racism, Cultural Diversity and Citizenship: Some Reflections on Reading The Stephen Lawrence Inquiry Report, in: Sociological Research Online, Bd. 4, H. 1, S. 115-123.
- Zimmermann, Michael (1996): Rassenutopie und Genozid. Die nationalsozialistische „Lösung der Zigeunerfrage“, Hamburg.
- Zimmermann, Michael (2002): Deportation ins „Generalgouvernement“. Zur nationalsozialistischen Verfolgung der Sinti und Roma aus Hamburg, in: Landeszentrale für politische Bildung Hamburg (Hg.), Die nationalsozialistische Verfolgung Hamburger Roma und Sinti. Fünf Beiträge, Hamburg, S. 61-80.
- Zimmermann, Michael (2007): Zigeunerpolitik und Zigeunerdiskurse im Europa des 20. Jahrhunderts, in: Ders. (Hg.), Zwischen Erziehung und Vernichtung. Zigeunerpolitik und Zigeunerforschung im Europa des 20. Jahrhunderts, Stuttgart, S. 13-70.

6.2 Prozessgenerierte Daten

- [Name der untersuchten Stadt], Baudezernat (2013): Handlungskatalog Zuwanderung Südosteuropa, [Ort].
- [Name der untersuchten Stadt], Koordinierungsstelle Südosteuropa, Sachstandsbericht 2015, S. 4.
- [Name der untersuchten Stadt], Koordinierungsstelle Südosteuropa, EHAP-Sachstandsbericht 2018.
- [Name der untersuchten Stadt], Koordinierungsstelle Südosteuropa, EHAP-Sachstandsbericht 2019.
- [Name der untersuchten Stadt], Presse- und Öffentlichkeitsabteilung (2013), Pressemitteilung zum kommunalen Handlungskatalog, [Ort].
- [Name der untersuchten Stadt], Protokoll, Sitzung Bauausschuss, 16.1.2019.
- [Name der untersuchten Stadt], Protokoll, Sitzung Sozialausschuss, 20.1.2014.
- [Name der untersuchten Stadt], Stadtbezirksrat [Bezirk 1], Protokoll, Sitzung, 18.12.2013.
- [Name der untersuchten Stadt], Stadtbezirksrat [Bezirk 1], Protokoll, Sitzung, 17.4.2013.
- Bezirksmagazin-online, 29.1.2013, eingesehen am 17.8.2020.
- Bundesagentur für Arbeit (2019): Arbeitshilfe „Bekämpfung von bandenmäßigem Leistungsmissbrauch durch EU-Bürger“. Nur für den internen Dienstgebrauch, Nürnberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2019): Dossier: Integrationskurse, in: bamf.de, 25.06.2019, [https://www.bamf.de/SharedDocs/Dossiers/DE/Integration/integrationskurse-im-fokus.html?nn=284228&cms_docId=411136], eingesehen 01.09.2020.
- Bundesministerium der Finanzen (2019): Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch, in: bundesfinanzministerium.de, 17.7.2019, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_III/19_Legislaturperiode/2019-07-17-Gesetz-zur-Staerkung-der-FKS/0-Gesetz.html], eingesehen 28.8.2020.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende und nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch, [<https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze/gesetz-zur-regelung-von-anspruechen-auslaendischer-personen.html>], eingesehen 28.08.2020.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesministerium des Innern (2014): Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der

sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten", o. O., [<https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2014/abschlussbericht-st-ausschuss.html>], eingesehen 03.09.2020.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesministerium des Innern (2014): Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten", o. O.

Deutscher Städtetag (2013): Positionspapier. Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien, [<https://www.staedtetag.de/positionen/positionspapiere/zuwanderung-rumaenien-bulgarien-2013>], eingesehen 08.10.2020.

Freie und Hansestadt Hamburg Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration Amt für Soziales (2013): Abschlussbericht der Bund-Länder Arbeitsgemeinschaft „Armutswanderung aus Osteuropa“, Hamburg.

Lokalzeitung 1-online, 26.7.2012.

Lokalzeitung 1-online, 3.10.2012.

Lokalzeitung 1, 10.2.2014, S. 9.

Lokalzeitung 1, 11.9.2013, S. 11.

Lokalzeitung 1, 11.9.2013, S. 11.

Lokalzeitung 1, 21.11.2013, S. 13.

Lokalzeitung 1, 22.3.2013, S. 15.

Lokalzeitung 1, 27.2.2013, S. 16.

Lokalzeitung 1, 30.4.2019, S. 21.

Lokalzeitung 1, 6.8.2020, S. 17.

Lokalzeitung 1, Bezirksanzeiger 1, 12.9.2019, S. 3.

Lokalzeitung 1, Bezirksanzeiger 1, 20.9.2018, S. 1.

Lokalzeitung 1, Bezirksanzeiger 1, 28.2.2013, S. 1.

Lokalzeitung 1, Bezirksanzeiger 1, 28.2.2013, S. 1.

Lokalzeitung 1, Bezirksanzeiger 2, 22.2.2018, S. 1.

Lokalzeitung 1, Bezirksanzeiger 2, 4.7.2019, S. 1.

Lokalzeitung 2, 17.1.2019, S. 16.

6.3 Interviews

Interview B101, Leitungskraft der städtischen Schulverwaltung, 14.11.2019.

Interview B102, Leitungskraft der städtischen Koordinierungsstelle Südosteuropa, 19.11.2019.

Interview B103, Mitarbeiter einer unabhängigen Beratungsstelle im Bereich Arbeit, 20.11.2019.

Interview B106, Leitungskraft der städtischen Bauverwaltung, 27.11.2019.

Interview B109, Grundschulleiterin, 28.11.2019.

Interview B110, Mitarbeiter einer kirchlich getragenen Beratungsstelle für ‚Südosteuropäer‘, 4.12.2019.

Interview B113a und B113b, Sozialarbeiter_innen eines kirchlichen Wohlfahrtsträgers, 18.12.2019.

Interview B114a und B114b, Projektleitung und ärztliche Leitung eines kirchlich getragenen medizinischen Notfallangebots, 10.12.2019.

Interview B118, Mitarbeiterin der städtischen Koordinierungsstelle Südosteuropa, 12.12.2019,

- Interview B119, Leitungskraft der städtischen Sozialverwaltung, 19.12.2019.
- Interview B120, Schulleiter einer weiterführenden Schule, 12.12.2019.
- Interview B122, Leitungskraft der städtischen Schulverwaltung, 17.12.2019.
- Interview B129, Mitarbeiterin der städtischen Sozialarbeit, 14.1.2020.
- Interview B132, Sozialarbeiterin eines kirchlichen Wohlfahrtsträgers, 8.1.2020.
- Interview B133a und B133b, Leitungskraft und Mitarbeiterin der städtischen Gesundheitsverwaltung, 22.1.2020.
- Interview B135, Grundschulleiter, 27.1.2020.
- Interview B136, Leitungskraft eines freien Wohlfahrtsträgers, 24.1.2020.
- Interview B137a und B137b, Bezirksbürgermeisterin und Stadtbezirksmanager, 23.1.2020.
- Interview B138, Bezirksbürgermeisterin, 28.1.2020.
- Interview B141a und 141b, Sozialarbeiter_innen eines kirchlichen Wohlfahrtsträgers, 29.1.2020.
- Interview B143, Leiter eines städtischen Obdachlosenunterkunft, 22.1.2020.
- Interview B148, Mitarbeiterin der städtischen Schulverwaltung, 13.4.2020.
- Interview B150a und B150b, Leiterin einer städtischen Obdachlosenunterkunft und Geschäftsführer eines mit dem Betrieb von städtischen Obdachlosenunterkünften beauftragten Unternehmens, 11.2.2020.
- Interview B156, Sozialarbeiter und Sozialrechtsexperte einer unabhängigen Beratungsstelle für Geflüchtete und Migrant_innen, 3.3.2020.
- Interview B158, Leitungskraft einer community-basierten Beratungsstelle, 23.3.2020.
- Interview B159, Sozialarbeiterin eines freien Wohlfahrtsträgers, 25.2.2020.
- Interview B160, Stadtbezirksabgeordneter, 5.3.2020.
- Interview B161, Leitungskraft des kommunalen Jobcenters, 16.7.2020.
- Interview B166, ehemaliger städtischer Sozialdezernent, 2.4.2020.