

# „Projektionsfläche rechtsextremen Gedankenguts“ – zur Dynamik des institutionellen Antiziganismus in der kommunalen Praxis

Tobias Neuburger

**Zusammenfassung:** Mehrere lokale Fallstudien verweisen übereinstimmend darauf, dass sich im Zusammenhang mit der sogenannten EU-Südosterweiterung 2007 europaweit ein neuer Rassismus herausgebildet hat. Dieser neue Rassismus richtet und richtet sich in Deutschland in erster Linie gegen eine als „Armutszuwanderung“ stigmatisierte EU-Migration rumänischer und bulgarischer „Roma“. Obwohl dieser „Armutszuwanderungsdiskurs“ insbesondere in urbanen Räumen wirkt, sind die damit verbundenen Praktiken, Routinen und Strategien kommunaler Akteur:innen im deutschsprachigen Kontext bisher wenig erforscht. An dieses Forschungsdesiderat anknüpfend stellt dieser Beitrag empirische Befunde aus einem Forschungsprojekt über die Mechanismen des institutionellen Antiziganismus in einer westdeutschen Großstadt vor. Im Kern verweisen die Forschungsergebnisse auf völlig unangemessene institutionelle Routinen kommunaler Verwaltungen, während Handlungs- und Ermessensspielräume systematisch zum Nachteil von als „Roma“ gelabelten EU-Migrant:innen ausgelegt werden. Handlungsleitend ist hierbei ein teils versteckter, teils offener antiziganistischer Gefahrendiskurs, wodurch die soziale und rechtliche Teilhabe ungewünschter Newcomer:innen an der Stadtgesellschaft nachhaltig verhindert wird.

**Schlüsselbegriffe:** Institutioneller Antiziganismus, Rassismus, EU-Migration, EU-Binnen-grenzregime, kommunale Praxis, Stadtforschung

**Title:** „Projection screen for right-wing ideology“ – on the dynamics of institutional Antigypsyism in municipal practice

**Summary:** As previous local case studies indicate, a new racism has emerged Europe-wide in the context of EU south-east enlargement 2007 especially in the local and municipal sphere. In the German case this new racism is primarily directed against an EU-internal migration of Romanian and Bulgarian „Roma“ stigmatized as „poverty immigration“. Nevertheless, related practices, routines and strategies of municipal actors have hardly been researched so far for the German context. Following up on this desideratum, this article presents empirical findings from a research project on the mechanisms of institutional Antigypsyism in a large West German city. Based on extensive fieldwork the research results refer to inappropriate institutional practices that can be understood as municipal strategies of securitizing and racializing EU migrants labelled as „Roma“.

**Keywords:** institutional Antigypsyism, racism, EU migration, EU internal border regime, municipal practice, urban research

## 1 Einleitung

„Das Gespenst der Migration ist gefährlich“, diagnostiziert Serhat Karakayali (2015: 11), „weil es die jeweils existierenden sozialen und politischen Ordnungen durch eine beständige Verschiebung ihrer bevölkerungspolitischen Grundlagen durcheinanderbringt.“ Bedrohlich erscheint dieses Gespenst insbesondere dann, wenn – wie Étienne Balibar am Beispiel der postkolonialen Konstellation Frankreichs und der maghrebinischen Arbeitsmigration bemerkte – Migrant:innen politische und soziale Rechte reklamieren. Denn der „Status des eingewanderten Arbeiters“ im nationalstaatlichen Gesellschaftsgefüge wird zunächst durch einen „absolute[n] Zwang“ definiert, als „reine Arbeitskraft [...] und sonst nichts“ zu gelten – als „reine Arbeitskraft“, deren Rechtsanspruch auf „Anwesenheit“ und deren „Lebensbedingungen“ (Balibar 1993: 45 f.) weitgehend von der Anerkennung dieses ökonomischen Status abhängen. Entsprechend ist der Status der Migrant:innen durch „eine Situation juristischer Minderwertigkeit“ geprägt und sie befinden sich in der Lage „eines ‚Paria‘, der eines Teils der Rechte beraubt ist, die die anderen [...] als Staatsbürger (sogar noch als beherrschte) genießen“ (Balibar 1993: 48).

Augenfällig ist also, dass die sozialen und politischen Ordnungen keineswegs notwendigerweise den migrationsbedingten Verschiebungen ihrer bevölkerungspolitischen Grundlagen Rechnung tragen müssen. Tatsächlich verweist die rechtliche Stellung der Migrant:innen demgegenüber auf ein Herrschaftsverhältnis, das sich „in der Koexistenz zweier ungleicher Bevölkerungen, einer herrschenden und einer beherrschten, auf ein und demselben Territorium“ (Balibar 1993: 51) ausdrückt. Es artikuliert sich insbesondere in der rechtlich prekären Stellung der Migrant:innen und konstituiert eine „innere Grenze“ (Balibar 1993: 55), die ihnen grundlegende soziale und politische Rechte verweigert und vorenthält. Dieser apartheidähnliche Ausschluss, der als Ausschluss durch Einbeziehung organisiert ist (vgl. Wallerstein 1995: 102), wird nicht einfach nur durch die Wissensbestände eines neuen Rassismus begründet, sondern durch sie geradezu unsichtbar gemacht. Die rechtliche Ungleichbehandlung findet ihre projektive Entsprechung und Legitimierung im rassistischen Gerede über die „kulturelle Distanz“ (Balibar 1993: 42) und angebliche Unvereinbarkeit von Einwanderungsgesellschaft und nationaler Gemeinschaft der „Einheimischen“.

Vergleichbare Dynamiken, wie sie Balibar für die postkoloniale französische Konstellation diagnostizierte, können auch im Prozess der sogenannten EU-Südosterweiterung beobachtet werden. Nach dem Zusammenbruch des real existierenden Sozialismus „wich der anfängliche Optimismus über die Aussichten einer Wiedervereinigung der westlichen und östlichen Teile Europas“ frühzeitig tiefgreifenden „Sorgen“ vor einer unkontrollierten „Migration aus den postsozialistischen Staaten“ (van Baar 2017: 106) in den Westen. Gegenstand besonders angstbesetzter Gefährdungsnarrationen war die Sorge vor einer massenhaften Migration von „Roma“<sup>1</sup> (vgl. van Baar 2011: 153 ff). Der Grundgedanke der transnationalen Roma-Minderheitenpolitik „im Vorfeld der EU-Osterweiterung 2004“, die ursprünglich ebenfalls den drei Jahre später realisierten EU-Beitritt Rumäniens und Bulgariens umfassen

1 Dieser Beitrag behandelt die institutionelle Dynamik von antiziganistischen Zuschreibungsprozessen. Für institutionell vermittelte Etikettierungspraktiken ist es nicht entscheidend, ob sich die davon betroffenen Menschen tatsächlich auch als Rom:nja selbstidentifizieren. Sofern in diesem Aufsatz nicht von Subjekten, sondern von Zuschreibungsprozessen die Rede ist, werden die entsprechenden Stigma-Kategorien in Anführungszeichen gesetzt.

sollte, beruhte daher in „erheblichem Maße“ auf einer politischen Handlungsrationaltät, die auf eine „Verhinderung von Migration“ (van Baar 2017: 113) abzielte.

Mehrere lokale Fallstudien aus unterschiedlichen EU-Mitgliedsstaaten verweisen übereinstimmend darauf, dass sich im Zusammenhang mit der europäischen Integration, mit dem Abbau der Grenzen innerhalb der EU und der sogenannten EU-Südosterweiterung 2007 europaweit ein neuer Rassismus herausgebildet hat (vgl. exemplarisch Matras 2015; Picker 2017; Persdotter 2019). Ein neuer Rassismus, der sich in Deutschland in erster Linie gegen eine als „Armutszuwanderung“ stigmatisierte EU-Migration richtete und richtet – und mit antiziganistischen Wissensbeständen begründet wird. Die Konjunktur dieses migrationspolitischen Problemdiskurses lässt sich auch anhand des öffentlichen Sprachgebrauches nachzeichnen. Um nur einige wenige Beispiele zu nennen: Das geflügelte Wort „Sozialtourismus“ avancierte zum Unwort des Jahres 2013 (vgl. Lipp 2014). Im Europawahlkampf 2014 plaktierte die NPD den Slogan „Wir sind nicht das Sozialamt der Welt“ und die AfD sekundierte auf ihren Plakaten nahezu gleichlautend „Wir sind nicht das Weltsozialamt“ (vgl. Augstein 2014). Auf einer CSU-Klausurtagung Anfang 2014 wurde die programmatische Losung „Wer betrügt, der fliegt“ (vgl. Schuler 2014) ausgegeben und wenig später positionierte sich Bundeskanzlerin Angela Merkel mit den Worten „Die EU ist keine Sozialunion“ (vgl. Haimmerl 2014). Bereits 2011 versprach der damalige bayerische Ministerpräsident Horst Seehofer in einer Rede beim politischen Aschermittwoch der CSU, dass „wir uns in der Berliner Koalition [...] bis zur letzten Patrone [sträuben] und niemals nachgeben, dass wir eine Zuwanderung in die deutschen Sozialsysteme bekommen“ (vgl. Vosatka 2018) – und 2015 heizte er dort, wie schon 2011 auf dem Deutschlandtag der Jungen Union, der Parteibasis mit den Worten „Wir sind nicht das Sozialamt für die ganze Welt“ (vgl. Munzinger 2015) ein.

Rückblickend kann festgestellt werden, dass die rechte Stimmungsmache gegen „Armutszuwanderer“ und „Sozialtouristen“ zwar bereits unmittelbar nach den 2007 erfolgten EU-Beitritten Rumäniens und Bulgariens einsetzte, aber erst mit einigen Jahren Verzögerung auch bundesweit die Rhetorik des politischen Tagesgeschehens zu dominieren begann. Dies hat insbesondere damit zu tun, dass der (sozial-)rechtliche Ausschluss der neuen Unionsbürger:innen in einem Übergangszeitraum von sieben Jahren weitgehend aufrechterhalten werden konnte, ihre Freizügigkeitsrechte erheblich eingeschränkt blieben und die Niederlassung in Deutschland damit entscheidend erschwert wurde. So bewahrheitet sich auch am Beispiel der EU-Migration die eingangs skizzierte Beobachtung, dass das Gespenst der Migration dann bedrohlich wird, wenn bestehende Macht- und Ohnmachtsverhältnisse in Bewegung geraten. Bedrohlich erscheint das Gespenst der „Armutszuwanderung“ vor allem deshalb, weil sie zugleich eine ungewünschte *und* eine mit weitreichenden individuellen Freiheitsrechten ausgestattete Migration von Unionsbürger:innen ist.

In diesen Kontext ist auch ein medial viel beachtetes Positionspapier des Deutschen Städtetages (2013) einzuordnen, das auf die Arbeit einer „Arbeitsgruppe Zuwanderung von Menschen aus Rumänien und Bulgarien“ zurückging, „in der rund 25 besonders von der sogenannten Armutszuwanderung betroffene Städte mitarbeiteten“ (Deutscher Städtetag 2015: 10). Angesichts der auslaufenden Übergangsregelungen befürchtete der Deutsche Städtetag (2013: 3) in seinem „Positionspapier zu den Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien“ eine nicht zu bewältigende Völkerwanderung von Unionsbürger:innen, deren „Einreise“ lediglich „offiziell [...] zum Zwecke der Arbeitssuche“ erfolge. Als besonderes Problem wurden hierbei – im Jargon eines kulturellen Rassismus, der mit antiziganistischen Differenzkonstruktionen operiert – zudem die „sozialisationsbedingten Erfahrungshorizonte“

benannt, die „eine Integration erheblich erschweren“ (Deutscher Städtetag 2013: 3) und letztlich unmöglich machen würden.

Besondere Sorgen bereitete dem großstädtischen Spitzenverband vor allem „der Erhalt des sozialen Friedens in der Stadtgesellschaft“ (Deutscher Städtetag 2013: 4), der nicht nur durch die als „Armutszuwanderer“ stigmatisierten EU-Bürger:innen, sondern darüber auch durch rechte Akteur:innen herausgefordert werde. Entsprechend verwiesen die Autor:innen des Positionspapiers auf ein „Gefährdungspotential“, das dadurch entstehe, „dass die Probleme vor Ort als Projektionsfläche für rechtsextremes Gedankengut“ (Deutscher Städtetag 2013: 10) dienen. Aus dieser Feststellung folgerten die Autor:innen allerdings nicht, dass der rechten Stimmungsmache und den antiziganistisch begründeten Mythen über die „Armutszuwanderung“ entschieden entgegenzutreten sei. Sondern im Gegenteil wurde – einer Logik des Appeasements folgend – die Ausweitung der institutionellen Diskriminierung ungewünschter EU-Migrant:innen und damit ihr rechtlicher Ausschluss aus der Gemeinschaft der Bürger:innen eingefordert.

Auch hier eröffnet sich wiederum eine Parallele zur eingangs dargestellten postkolonialen Konstellation. „Es ist“, so kritisiert Balibar (1993: 51), „als habe sich Frankreich unter dem Druck der Befreiungsbewegungen der Dritten Welt, [...] nur unter Mitnahme der produktiven Faustpfänder zurückgezogen, des Quantums an Arbeitskraft nämlich, das zur Aufrechterhaltung seines ‚Weltmacht‘-Status notwendig ist.“ Und tatsächlich sind auch im Falle der „befreiten“ und in die europäische Familie „zurückgekehrten“ postsozialistischen EU-Mitgliedsstaaten manche Migrant:innen durchaus willkommen. Dreh- und Angelpunkt des Armutszuwanderungsdiskurses ist hierbei – anknüpfend an die Grundfreiheiten der Europäischen Union (vgl. Schubert/Klein 2018) – die ökonomisch motivierte Unterscheidung erwünschter Formen der Zirkulation von Personen, Kapital, Waren und Dienstleistungen von unerwünschten Formen ihrer Zirkulation. Diese institutionelle Unterscheidungspraxis hat sich im Zuge der EU-Osterweiterung als Einfallstor antiziganistischer Ressentiments erwiesen (vgl. u. a. End 2014). Unter Rückgriff auf tradierte antiziganistische Wissensbestände werden „Roma“ aber nicht einfach nur als in besonderer Weise kulturell rückständig, sondern vielmehr auch, und das ist entscheidend für ihre „negative Schlüsselrolle“ (Heuß 1996: 112) in repressiven Migrationsdiskursen, als „exzessive Nomaden“ und „arbeitsscheue Parasiten“ gebrandmarkt.<sup>2</sup>

## 2 Migrationspolitische Gefahrendiskurse und Ausschluss aus der Gemeinschaft der Bürger:innen

Dieses antiziganistische Muster begleitet migrationspolitische Gefahrendiskurse nicht erst seit gestern, sondern es ist aus der Geschichte wohlbekannt. „[D]ie Präsentation der Roma als der definitiv ‚asozialen Gruppe schlechthin‘“ übernimmt – in unterschiedlichen historisch-politischen Konstellationen – dabei stets dieselbe Funktion: „Die von dieser Gruppe angeblich ausgehende Gefahr“ dient der partei- und milieuübergreifenden Einstimmung auf „Abwehr und Bekämpfung von ‚Asozialen, Wirtschaftsflüchtlingen und Scheinasylanten‘“ (Heuß

2 Hierin begründet sich auch der Sachverhalt, dass dieser migrationspolitische Gefahrendiskurs als Artikulation von Antiziganismus begriffen werden kann.

1996: 112). Der Antiziganismus stellt folglich nicht nur ein in Gedankengut und Diskursen „eingeschliffenes Schema“ dar, sondern er entfaltet seine Wirkung darüber hinausgehend auch „auf der politisch-rechtliche[n] Ebene“, indem er „auf den Ausschluß der Sinti und Roma aus der Gemeinschaft der Bürger und Staatsbürger drängt“ (Maciejewski 1996: 11 und 17).

Mit solchen Feindbildkonstruktionen und im Gerede von der „fortgesetzte[n] ‚Anpassungsverweigerung‘“ wird Gewalt und Ausgrenzung nicht einfach nur legitimiert, sondern sie sind zudem – wie Wolfram Stender (2016: 25) am Beispiel der repressiven Asyldebatten seit den 1990ern argumentiert – in eine neue postnazistische „Schuldabwehrformation“ eingebettet. Diese besteht darin, dass „der mühsame und konfliktreiche Prozess der Anerkennung der historischen Schuld heute durch die Verweigerung der Anerkennung rassistischer Verfolgung der migrierenden Roma konterkariert“ (Stender 2016: 26) wird: Die „Umschuldung“ (Geisel 1984) wird unter den veränderten migrationsgesellschaftlichen Bedingungen so organisiert, „dass den Nachfahren der Opfer des Porajmos die Schuld für ihre gegenwärtige Misere zugeschoben wird“ (Stender 2016: 27). Wirkung entfaltet also auch hier ein aus den ersten Jahrzehnten der deutschen Nachkriegsgeschichte bekannter „Mechanismus der Schuldabwehr durch Schuldumkehr“ (Stender 2016: 27), der den antiziganistischen Ursachen-Wirkungszusammenhang projektiv bis zur Unkenntlichkeit entstellt – und in der Wendung „selbst schuld“ seinen sprichwörtlichen Ausdruck findet.

Auch im Armutszuwanderungsdiskurs, wie er spätestens seit 2013 nicht nur die kommunale Praxis, sondern auch die politische Öffentlichkeit strukturierte, tritt dieser Zusammenhang deutlich hervor. Wie sich die Schuldabwehrformation hier artikuliert, wird am bereits erwähnten Positionspapier des Deutschen Städtetages greifbar. Als zugrunde liegendes Problem gilt den Autor:innen des Positionspapiers gerade nicht der Antiziganismus, sondern ein angeblich präzedenzloses Integrationsdefizit der „Roma“: Während „Alt-EU-Bürgerinnen und -Bürger“ durchaus „Integrationsleistungen“ erbracht und „Erwartungen“ der „aufnehmenden Stadtgesellschaft“ (Deutscher Städtetag 2013: 4) erfüllt hätten, würden sich „die bisherigen Integrationskonzepte“ bei diesem „Klientel“ jedoch „wenig bewähren“ (Deutscher Städtetag 2013: 5).

Was aber ist mit dem Stichwort „bisherige Integrationskonzepte“ überhaupt gemeint? Es drängt sich der Eindruck auf, dass es sich hierbei um nicht viel mehr als die Idee der Arbeitsmarktintegration im Sinne ökonomischer Verwertungslogiken handelt. Entsprechend heißt es im Positionspapier bezugnehmend auf EU-Recht, dass „die Integration des Binnenmarktes [...] gedanklich am ‚Arbeitsnehmer‘ an[setzt]“ (Deutscher Städtetag 2013: 3). Da „Roma“ im antiziganistischen Denken alles Mögliche sind, aber mit Sicherheit keine arbeitenden und rechtschaffenen Subjekte, sind in dieser gedanklichen Konstruktion antiziganistische Bedeutungsgehalte (zumindest) der Möglichkeit nach bereits angelegt. Und tatsächlich erscheint den Autor:innen des Positionspapiers die Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit von „Armutsmigranten aus Südosteuropa“ – ein verwaltungssprachliches Substitut für das Stigma „Roma“ – insbesondere deshalb als beunruhigend und als Gefahr für die öffentliche Ordnung, weil sie nicht nur als schwer integrierbar und exzessiv mobil gelten, sondern darüber hinaus unter Vorspiegelung falscher Tatsachen lediglich „offiziell [...] zum Zwecke der Arbeitssuche“ (Deutscher Städtetag 2013: 3) einwandern würden. Daher müssten „neue Konzepte entwickelt werden“ (Deutscher Städtetag 2013: 5) – und das heißt letztlich neue Ausschluss- und Abwehrstrategien entwickeln: „Nachhaltige Maßnahmen zur Abwendung einer Zuwanderungswelle und der anschließend zu erwartenden Verschärfung der Probleme in den Städten sind zu treffen“ (Deutscher Städtetag 2013: 6).

Mit seinem Positionspapier hat der Deutsche Städtetag einen medial sehr wirkungsvollen Deutungsrahmen in Szene gesetzt. Dieser hat sich als „Armutszuwanderungsdiskurs“ nicht nur nahezu unhinterfragt in die bundesdeutsche Öffentlichkeit eingeschrieben, sondern vielmehr auch die politisch-strategische Arbeit in politischen Gremien wie der von der Arbeits- und Sozialministerkonferenz eingesetzten „Bund-Länder-AG ‚Armutszuwanderung aus Osteuropa‘“ (Freie und Hansestadt Hamburg 2013) geprägt.

Wie sich dieser Diskurs – insbesondere im Bereich der kommunalen Fürsorge – in eine institutionelle Praxis ordnungspolitischer Gefahrenabwehr übersetzte, habe ich gemeinsam mit Christian Hinrichs (2021a) am Beispiel einer westdeutschen Großstadt<sup>3</sup> untersucht. Hierbei konnten wir, auf Basis des von uns erhobenen empirischen Materials<sup>4</sup>, mehrere Mechanismen des institutionellen Antiziganismus rekonstruieren. Diese institutionalisierten diskriminierenden Praktiken bewirken kumulativ den umfassenden Ausschluss von als „Roma“ gelabelten EU-Bürger:innen aus der von uns untersuchten Großstadt und verhindern die (stadt-)gesellschaftliche Teilhabe nachhaltig. Entscheidend ist hierbei, dass die institutionellen Akteur:innen ihre Exklusionspraktiken nahezu durchgehend unter Bezugnahme auf antiziganistische Wissensbestände und auf einschlägige Stimmungen in Stadtgesellschaft, Wohnbevölkerung und Nachbarschaften legitimieren. Im Folgenden stelle ich einige ausgewählte empirische Befunde unserer Forschungsarbeit näher dar.

### 3 Ethnisierung der EU-Binnenmigration und antiziganistische Umwegkommunikation

Ressentiments werden in erster Linie mithilfe von sprachlichen Zeichen kommuniziert. Doch auch wenn ein bestimmtes Wort aus der Mode kommt, im öffentlichen Sprachgebrauch tabuisiert wird oder womöglich ganz verschwindet, bedeutet das keineswegs, dass die mit ihm verbundenen Ideen, Vorstellungen und Bedeutungen ebenso aus der Welt sind. Im Gegenteil können diese auch in neuen sprachlichen Zeichen oder durch Umwegkommunikationen transportiert werden (vgl. grundlegend Guillaumin 2000). Wie anhand von Medienanalysen des Armutszuwanderungsdiskurses bereits aufgezeigt wurde (exemplarisch End 2014), können antiziganistische Bedeutungsgehalte auch ohne das bedeutungstragende Stigma „Roma“ in Wörtern wie „Sozialtourist“, „Armutszuwanderer“, „Osteuropäer“ oder selbst „Rumäne“ fortwirken. 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, Umschreibungen und Umwegkommunikationen erhalten.

Dieser Zusammenhang tritt in dem von uns erhobenen empirischen Material deutlich hervor und wurde in wenigen Interviews, die wir mit kommunalen Akteur:innen geführt haben, auch explizit thematisiert. Da es „immer noch [diese] Bilder in den Köpfen“ gebe, so

3 Die untersuchte Stadt und alle institutionellen Akteur:innen wurden aus forschungsstrategischen Gründen anonymisiert.

4 Der empirische Korpus des erwähnten Forschungsprojekts besteht aus 71 Interviews mit kommunalen Akteur:innen in den gesellschaftlichen Funktionssystemen a) Unterbringung und Wohnen, b) Arbeitsmarkt und wohlfahrtsstaatliche Dienstleistungen, c) Bildung und Schule und d) Gesundheitsversorgung sowie aus prozessgenerierten Daten, wie behördeninternen Strategiepapieren, städtischen Drucksachen und medialer Berichterstattung (vgl. Neuburger/Hinrichs 2021a: 25 ff.).

führt beispielsweise eine Leitungskraft aus der städtischen Koordinierungsstelle Südosteuropa aus, sei es letztlich unerheblich, welche Stigma-Kategorien benutzt werden, „ob ich das jetzt Zigeuner oder Roma nenne“ (Interview B102: Z. 538 f.). Bezugnehmend auf ihre berufliche Erfahrung beschreibt sie, dass innerhalb der Stadtgesellschaft unterschiedliche, scheinbar neutrale Containerbegriffe<sup>5</sup> im Umlauf seien, die situativ den Bedeutungsgehalt des Stigmas „Roma“ transportieren könnten. Es sei aber nicht immer ganz einfach festzustellen, über wen gesprochen werde, denn „hinter die Stirn, da kann man nicht gucken“ (Interview B102: Z. 574). In der kommunalen Presseberichterstattung, in alltäglichen Begegnungen („wenn sie mit Anwohnern oder Nachbarn oder so sprechen“) oder in „irgendwelchen Bezirksratssitzungen“ sei es „schon sehr verbreitet“, dass das Stigma „Roma“ offen kommuniziert werde (Interview B102: Z. 574–576). Demgegenüber stelle sich der Sachverhalt „innerhalb der Stadtverwaltung“ etwas anders dar: Dort „spricht das zumindest keiner offen aus“ (Interview B102: Z. 572–573).

Da wir die Regeln dieses Sprachversteckspiels auch anhand des von uns erhobenen empirischen Materials beleuchten wollten, haben wir in der Interviewführung großen Wert darauf gelegt, selbst keine ethnisierenden Begriffe in das untersuchte Feld einzuführen, die dort womöglich gar nicht vorhanden und bedeutungstragend sind. Auf diese Weise konnten wir empirisch die Fragen bearbeiten, inwiefern der kommunale Armutszuwanderungsdiskurs durch antiziganistische Wissensbestände strukturiert ist und mit welchen Zeichen die entsprechenden Bedeutungsgehalte kommuniziert werden.

Die erwähnte Gesprächsführung führte bei unseren Interviewpartner:innen immer wieder zu Irritationen, die daher rührten, dass diese sich nicht sicher waren, ob wir dieselbe Sprache sprachen. Um ein sprachliches Einvernehmen in diesen Interviewsituationen herzustellen, sahen sich unsere Gesprächspartner:innen daher immer wieder veranlasst, die Regeln des Sprachversteckspiels offen zu legen – um so ein Einverständnis darüber herzustellen, wer in der jeweiligen Kommunikationssituation tatsächlich gemeint ist. Auf diese Weise wurden Umwegkommunikationen brüchig und die hinter den vermeintlich neutralen Wortsubstituten („Armutszuwanderer“, „Südosteuropäer“, „Rumänen“ usw.) liegenden Bedeutungsgehalte offen kommuniziert.

So bekundet beispielsweise eine andere Mitarbeiterin der erwähnten städtischen Koordinierungsstelle zu einem fortgeschrittenen Zeitpunkt des Interviews: „Wir sprechen über Rumänien und Bulgarien und ich habe Roma im Kopf“ (Interview B118: Z. 1465–1466). Und wenig später ergänzt sie von der eigenen Umwegkommunikation zunächst etwas desorientiert:

„Ich betrachte das immer als Auftrag, immer wieder darauf hinzuweisen, immer, immer wieder, es nicht, äh, ähm, mit, mit den Begriffen der Rom/ des rumänischen und bulgarischen, äh, EU-Bürgers, äh, in Verbindung zu bringen. [...] Es sind nämlich keine Rumänen über die hier gesprochen wird. (...) Das sind Roma, über die hier gesprochen wird und das ist eine verklausulierte Form.“ (Interview B118: Z. 1551–1558)

Mitunter wurden die Regeln der Umwegkommunikationen auch durch lustvoll inszenierte Tabubrüche sichtbar. So bemängelte beispielsweise eine Führungskraft des kommunalen Jobcenters Kommunikationstabus, die es verunmöglichen würden, das eigentliche Problem beim Namen zu nennen: „Wie sagt man denn mittlerweile politisch korrekt zu

5 Hierunter fallen nach ihrer Darstellung beispielsweise Bezeichnungen wie „Osteuropäer“ (Interview B102: Z. 502) oder „rumänische Familien“ (Interview B102: Z. 577).

Menschen, zu denen ich früher immer Sinti und Roma sagen durfte? (lacht)“ (Interview B161: Z. 800–802).

Darüber hinaus erwies sich ein gewundenes Bemühen um Differenzierung zwischen vermeintlich „guten“ und „problematischen“ Personenkreisen unter den EU-Migrant:innen stets als Einfallstor für antiziganistische Wissensbestände. Welche Migrant:innen im Speziellen als Problem wahrgenommen werden, erläuterte uns der ehemalige Sozialdezernent der untersuchten Großstadt mithilfe einer Dreigruppentheorie. „Unionsbürger per se“, so führt er ein, „ist natürlich, wenn ich es jetzt so im Wortsinne nehme, überhaupt kein Problem“. Auch „Südosteuropäer“, so schränkt er weitergehend ein, „sind an sich kein Problem“ (Interview B166: Z. 779–781). Das eigentliche Problem sei aber „ein gewisser Teil dieser Armutswanderer“, die er als „integrationsproblematische Menschen“ (Interview B166: Z. 787–789) bezeichnet. Um ein sprachliches Einverständnis mit dem Interviewer herzustellen, wer mit diesem „Stichwort“ (Interview B166: Z. 789) tatsächlich gemeint ist, führt er unmittelbar im Anschluss widerwillig aus: „Also, äh, eine Roma-Großfamilie in eine, eine Community zu bringen, da ist nach wie vor ein Problem (lacht kurz)“ (Interview B166: Z. 798–799).

#### 4 Interkommunaler Standortwettbewerb und die Herausbildung einer „Unbequemlichkeitskultur“

Sowohl in einem städtischen Handlungskatalog (Baudezernat 2013), der in der untersuchten westdeutschen Großstadt wie in vielen anderen Städten im Vorfeld der auslaufenden Einschränkungen der EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit für rumänische und bulgarische Unionsbürger:innen verabschiedet wurde, in städtischen Drucksachen und Ratsprotokollen als auch in fast allen von uns durchgeführten Interviews mit kommunalen Akteur:innen trafen wir auf eine angstbesetzte These über Sogwirkungen. Diese besteht in der Annahme, dass es zu einer massenhaften Migration in die eigene Kommune komme, sobald der Zugang zu sozialen Gütern und städtischen Dienstleistungen liberal und freizügig gewährt werde. Aus dieser handlungsleitenden Problemkonstruktion resultierte die Etablierung einer – wie es eine Führungskraft aus der städtischen Sozialverwaltung treffend formulierte – „Unbequemlichkeitskultur“ (Interview B119: Z. 121), die durch einen interkommunalen Standortwettbewerb geprägt ist und in der Schaffung möglichst unattraktiver Bedingungen für die unerwünschten Newcomer:innen besteht.

Eine leitende Angestellte im Fachbereich Migration eines etablierten Trägers der freien Wohlfahrtspflege berichtet uns davon, dass „große Befürchtungen bei der Stadtverwaltung“ gegenüber dieser „Zielgruppe“ wirken, die darin bestehen, dass – „[w]enn man hier vernünftige Strukturen schafft“ – eine „Magnetwirkung“ entstehe und „Menschen aus anderen Städten in Deutschland sich irgendwie auch an [Name der untersuchten Stadt] orientieren“ (Interview B136: Z. 161–165) würden. Die Fachkraft, die in ihrem beruflichen Alltag routinemäßig mit unterschiedlichen Fachbereichen der Stadtverwaltung zusammenarbeitet, artikuliert die Vermutung, dass es eine entsprechende Handlungsanweisung vonseiten der zuständigen Leitungsebenen in der Stadtverwaltung gegeben haben müsse: „[...] nicht nur: ‚Machen wir es ihnen nicht so gemütlich!‘. Sondern: ‚Machen wir es ihnen so ungemütlich wie möglich!‘“ (Interview B136: Z. 167 f.).

Diese kommunale „Unbequemlichkeitskultur“ artikuliert sich in den von uns untersuchten Systemen öffentlicher Dienstleistungen und Grundversorgung zwar auf je spezifische Weise, begründet aber stets restriktive Maßnahmen. Selbst im Bereich der Gesundheitsversorgung werden auf diese Weise wohlfahrtsstaatliche Schließungsprozesse legitimiert: So konstatierte die Stadtverwaltung angesichts einer erwarteten „Zunahme des Personenkreises aus Südosteuropa“, dass das kirchlich-caritative Angebot medizinischer Notversorgung für unversicherte Personen „an [der] Grenze [seiner] Leistungsfähigkeit“ (Baudezernat 2013: 11) stehe. Statt einer substantiellen Aufstockung des vorhandenen Budgets wurde das ohnehin auf ein Minimum beschränkte medizinische Notfallangebot – mit dem Argument knapper ökonomischer Ressourcen als auch mit dem expliziten Verweis auf antiziganistische Wissensbestände – aber sogar eingeschränkt.<sup>6</sup> So begründete die ärztliche Leitung der Notfallversorgung diese Praxis damit, dass andernfalls eine Art medizinischer „Sozialtourismus“ von „Sinti und Roma [...] aus Rumänien, Bulgarien“ (Interview B114b: Z. 663 f.) entstehe.

Ein Mitarbeiter der städtischen Sozialverwaltung, der als fachbereichsübergreifender Ansprechpartner für die Anliegen der Bürger:innen in einem Stadtteil zuständig ist, berichtet von fehlenden sozialarbeiterischen Konzepten: „[A]ufgrund 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“ (Interview B137b: Z. 341–344). Der Mangel an einschlägigen Angeboten, die Teilhabe an der Stadtgesellschaft überhaupt ermöglichen könnten, sei aber vonseiten der Stadtverwaltung ohnehin beabsichtigt, damit keine zusätzlichen Migrationsanreize entstünden. Unmittelbar daran anknüpfend skizziert er die innerhalb der Stadtverwaltung handlungsleitenden Wissensbestände über die Migration von als „Roma“ gelabelten Unionsbürger:innen:

„Auch mit dem Hintergrund, dass man es dem Personenkreis 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. [...] Von daher [...] macht man dort [...] sehr wenig bis so gut wie nichts.“ (Interview B137b: Z. 344–352)

Entsprechend führt er an anderer Stelle aus, wie diese Problematisierung als informelle Routine im institutionellen Alltag der Stadtverwaltung wirkt:

„B: Das ist unausgesprochen auch auf [...] Führungsebene, dann auch bei den städtischen Akteuren natürlich so.

I: Also alle wissen, was gemeint ist, aber keiner sagt [es]?

B: Man spricht es nicht deutlich aus, aber dem Grunde nach ist es allen klar. Manchmal spricht man es im kleineren Kreise aus und handelt entsprechend“ (Interview B137b: Z. 934–949).

Hieraus etablieren sich – im Sinne einer schrittweisen Herstellung von möglichst unattraktiven Bedingungen innerhalb der Stadt – institutionelle Praktiken, die einerseits darauf abzielen, die ungewünschte EU-Migration von „Roma“ bereits im Vorfeld zu unterbinden und andererseits den sozialrechtlichen Ausschluss auszuweiten.

6 Siehe weiterführend Neuburger/Hinrichs 2021a: 118 ff.

## 5 Abwehr von Rechtsansprüchen und die behördliche Verdachtskultur eines „bandenmäßigen Leistungsmissbrauchs“

Durch den 2007 vollzogenen EU-Erweiterungsprozess wurden 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 (potenzielle) Arbeitskräfte für den europäischen Binnenmarkt. Sofern Unionsbürger:innen die Bedingungen des Freizügigkeitsrechts nicht erfüllen, eröffnen sich Möglichkeiten der Exklusion aus den nach wie vor nationalstaatlich organisierten Sozialstaatsgefügen.<sup>7</sup> Als Gegenbewegung zum Abbau territorialer Grenzen im Zuge der europäischen Integration ist im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung auf europäischer, nationaler und kommunaler Ebene ein sozialpolitischer Aushandlungsprozess zu beobachten. Gegenstand war und ist insbesondere die Frage, inwiefern die Unionsbürgerschaft auch weitergehende soziale Rechte für arbeitssuchende, nicht-erwerbstätige und prekarierte EU-Binnenmigrant:innen begründet (vgl. weiterführend Bauböck 2019).

In diesem Aushandlungsprozess wirken widersprüchliche Handlungsrationitäten (vgl. auch Buckel 2013: 81 ff.), die mit dem grenzenlosen ökonomischen Verkehr (auch von Unionsbürger:innen) im Binnenmarkt einerseits und wohlfahrtsstaatlichen Schließungstendenzen andererseits zusammenhängen. Die EU-Freizügigkeitsrechte beschneiden die migrationspolitischen Steuerungsinstrumente des Ausländer- und Aufenthaltsrechts, die im Kern den Zutritt zum und die Niederlassung im Staatsgebiet regulieren. Ein von uns interviewter Sozialarbeiter einer Beratungsstelle beobachtet vor diesem Hintergrund die sukzessive Verlagerung der EU-binneneuropäischen Migrationskontrolle in das Sozialrecht. Diese Transformation, die zu neuen institutionellen Rollen- und Aufgabenverteilungen führt, bringt er auf die griffige Formel: die „Sozialämter werden zur neuen Grenzpolizei“ (Interview B156: Z. 1298).

Tatsächlich kann bereits seit den EU-Beitritten Rumäniens und Bulgariens eine schrittweise Einschränkung der Sozialrechtsansprüche von Unionsbürger:innen durch den deutschen Gesetzgeber diagnostiziert werden. Diese Einschränkungen eröffnen den kommunalen Sozialleistungsbehörden ein neues Instrumentarium, das sie für den Leistungsausschluss unerwünschter Migrant:innen – im Sinne wohlfahrtsstaatlicher Grenzziehungen (zum Begriff vgl. Guentner et al. 2016: 405) – anwenden können. Eine von uns interviewte Leitungskraft aus dem kommunalen Jobcenter beschreibt diesen Sachverhalt folgendermaßen:

„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, [...] was den Leistungsanspruch anbelangt. Das war sehr deutlich.“ (Interview B161: Z. 1444–1448)

Um der neuen Aufgabe wohlfahrtsstaatlicher Grenzsicherung gerecht werden zu können, war im Vorfeld der auslaufenden Arbeitsmarktbeschränkungen für rumänische und bulgarische Staatsbürger:innen zum 31.12.2013 die Etablierung eines neuen behördeninternen Problembewusstseins vonnöten gewesen. Ein ehemaliger Jobcenter-Mitarbeiter, der mittlerweile als Sozialarbeiter für eine gewerkschaftsnahe Beratungsstelle arbeitet, berichtet uns von

7 Weiterführend zum Zusammenhang von individuellen Freizügigkeitsrechten, sozialer Frage und institutionellem Antiziganismus siehe Neuburger 2022.

jobcenterinternen Fortbildungsmaßnahmen, in denen vor „Netzwerke[n], wie man in Deutschland Jobcenter-Leistungen“ (Interview B103: Z. 727) abgreifen könne und einer bevorstehenden „Völkerwanderung zwecks [der] Ausnutzung der Sozialsysteme“ (Interview B103: Z. 735) gewarnt wurde.

Auch die Jobcenter-Expertin erinnert sich an die damalige Herausforderung, ein neues behördliches „Problembewusstsein“ (Interview B161: Z. 296) zu etablieren und berichtet:

„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 [...] in keinsten Weise eine Verknüpfung zum Sozialrecht“ (Interview B161: Z. 35–39).

Die hier angedeutete Neuaufstellung der Sozialleistungsbehörden als ordnungsbehördlich agierende Akteur:innen wohlfahrtsstaatlicher Grenzsicherung an der Schnittstelle von Ausländer- und Sozialrecht, hat ihren vorläufigen Abschluss in einer behördeninternen „Arbeitshilfe zur Bekämpfung von bandenmäßigen Leistungsmissbrauch durch EU-Bürger“ (Bundesagentur für Arbeit 2019) gefunden. Mit dieser Arbeitshilfe, die auf einer Vorgängerversion aus dem April 2018 zurückgeht, gibt die Nürnberger Bundesagentur den insgesamt 407 Jobcentern ein ausgefeiltes Handlungskonzept an die Hand. Die Arbeitshilfe beschreibt Identifikationstechniken zur Aufdeckung von „Sozialleistungsmissbrauch“, informiert über Strategien zum Umgang mit Leistungsbezieher:innen, (angeblichen) Arbeitnehmer:innen und (vorgeliehen) Vermieter:innen und steckt den Rechtsrahmen für die Kooperation mit anderen Behörden, Exekutivorganen und der Gerichtsbarkeit ab.

Das hier behördlich in Anwendung gebrachte Konzept der Bande verweist nicht nur auf Straftatbestände des Strafgesetzbuches, sondern es steht darüber hinaus auch in der Tradition eines antiziganistischen Diskurses, in dessen Zentrum die Vorstellung von der besonderen Gefährlichkeit örtlich ungebundener und sich der sanktionierenden Macht des Staates entziehender „Räuber- und Zigeunerbanden“ steht (vgl. Bogdal 2011: 116 ff.). An solche Sinnkonstruktionen wird in der Arbeitshilfe angeknüpft, indem auf konspirative und arbeitsteilige Betrugsnetzwerke rekurriert wird: „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 Bande sein.“ (Bundesagentur für Arbeit 2019: 4)

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 Fach- und Führungskräften nicht in derselben Art und Weise zu. Hier wird der Antiziganismus nicht nur immer wieder unverstellt und offen artikuliert, sondern darüber hinaus als (vermeintlicher) Tabubruch lustvoll inszeniert. In dem von uns erhobenen empirischen Material konnten wir zahlreiche Spuren auffinden, die darauf verweisen, dass das Bandenkonzept im behördlichen Alltagshandeln als neutraler Containerbegriff dient, um unmittelbar ethnisierende Stigmata wie „Roma“ sprachlich zu umgehen. Inwiefern antiziganistische Wissensbestände mit institutionellen Praktiken der Sozialleistungsbehörden in Verbindung stehen, geht auch aus den Ausführungen der von uns interviewten Jobcenter-Expertin hervor: Sie berichtet, dass sie es im Falle antragstellender rumänischer und bulgarischer Unionsbürger:innen insbesondere mit „bestimmten Gruppierungen“ zu tun habe, die sie als „Sinti und Roma“ (Interview B161: Z. 800–802) bezeichnet. Bei dieser Personen-

gruppe, so führt sie weiter 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).“ (Interview B161: Z. 814–815)

Ethnisierende Problematisierungen von EU-Migrant:innen werden auch in der bereits erwähnten behördeninternen Arbeitshilfe – trotz ihrer stark codierten Sprache – an wenigen Stellen greifbar, indem als Tätergruppe, für die der „Leistungsmissbrauch“ in erster Linie „attraktiv“ sei, insbesondere in „großer Armut“ lebende Angehörige von aus Rumänien und Bulgarien stammenden „türkischsprachigen Minderheiten“ (Bundesagentur für Arbeit 2019: 3) benannt werden. Bereits der „Zuzug“ und die Antragstellung dieser Personengruppe, so wird in der Arbeitshilfe im Sinne einer pauschalisierenden Verdachtskultur ausgeführt, könne als „Indiz für das Vorliegen bandenmäßigen Leistungsmissbrauchs“ (Bundesagentur für Arbeit 2019: 4) betrachtet werden. Entsprechend wird den Jobcentern eine intensive Zusammenarbeit mit den kommunalen Einwohnermeldeämtern empfohlen, um auf Basis „statistische[r] Auswertungen [...] über den verstärkten Zuzug von Rumänen und Bulgaren“ zugleich „erste Hinweise auf bandenmäßigen Leistungsmissbrauch zu erhalten“ (Bundesagentur für Arbeit 2019: 15).<sup>8</sup>

Diese behördliche Wirklichkeitsinterpretation blendet nicht einfach nur strukturelle Ungleichheitsverhältnisse und ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse am Arbeitsmarkt aus, sondern verkehrt diese vielmehr in ihr Gegenteil – prekäre Arbeitsverhältnisse werden pauschalisierend in „Missbrauchskonstellationen“ umgedeutet, um Rechts- und Leistungsansprüche abzuwehren und einzudämmen. So erweist sich das behördliche Verdachtskonstrukt des „bandenmäßigen Leistungsmissbrauchs“ als eine Form der Kriminalisierung prekarierteter Arbeit. Ein von uns interviewter Sozialarbeiter aus einer Migrationsberatungsstelle kritisiert daher:

„Aber [...] in dieser Arbeitshilfe steht vorne drin: Solche Verhaltensmuster von angeblich bandenmäßigen 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.“ (Interview B156: Z. 357–360)

So steht also der Verdacht im Raum, dass bestimmte Unionsbürger:innen schlecht bezahlte und prekarierte Beschäftigungsverhältnisse lediglich vortäuschen, um sich Zugang zu (aufstockenden) Sozialleistungen zu erschleichen. Dieser antiziganistisch grundierte Bandendiskurs strukturiert, wie eine Leitungskraft der städtischen Sozialverwaltung berichtet, die Entscheidungsroutrinen in den kommunalen Leistungsbehörden, indem pauschal versucht wird, „wirklich jede Form von Sozialleistungen einzustellen“ (Interview B119: Z. 157 f.). Diese behördlichen Routinen haben unmittelbaren Einfluss auf gesellschaftliche Teilhabechancen, indem „existentielle Bedürfnisse“ vielfach „nicht mehr gedeckt werden“ (Interview B156: Z. 265) können.

Die von uns interviewten Sozialarbeiter:innen, die in ihrem beruflichen Alltag mit Beratung und Unterstützung (auch) von EU-Binnenmigrant:innen befasst sind, berichten zudem übereinstimmend von einer herablassenden und entwürdigenden Behandlung des als „Roma“ kategorisierten Personenkreises. Wie uns eine Sozialarbeiterin des Jugendamts schildert, sei dies bereits beim Betreten der Sozialbehörden erlebbar. Als Begleiterin bei Behördengängen konnte sie wiederholt beobachten, „wie unfreundlich die Menschen behandelt wurden vom Security-Dienst bis zur Verwaltungsangestellten, bis zu den Vorgesetzten“ (Interview B129:

8 Siehe weiterführend auch Neuburger/Hinrichs 2022.

Z. 469–471). Eine andere Sozialarbeiterin aus einer sogenannten „Roma-Unterkunft“<sup>9</sup> berichtet ebenfalls, dass bereits im Eingangsbereich und am Empfangstresen der Sozialbehörden antiziganistische Wissensbestände über das visuelle Erscheinungsbild dieser ethnisierten Personengruppe abwehrende Wirkung entfalten:

„Und dann heißt es eben: ‚Ach, die Rockfrauen kommen!‘ Also schon so leicht abwertend oder besser gesagt, Insider: ‚Aha, Rumänen!‘ oder ‚Roma in Sicht!‘“ (Interview B132: Z. 1164–1165).

Wie Berichte der Dokumentationsstelle Antiziganismus (DOSTA) in Berlin zeigen (vgl. Amaro Foro 2019), werden auch in den von uns geführten Interviews wiederkehrend erhebliche Hürden bereits beim Betreten der Behörden bemängelt. Die Jobcenter-Expertin berichtet uns von der entsprechenden Organisationskultur in ihrer Sozialleistungsbehörde: „Und man war im Grunde [...] froh, wenn die nicht auftauchten“ (Interview B161: Z. 852). Wie darüber hinaus auf Basis der behördlichen Verdachtskultur bereits beim Betreten der Leistungsbehörden unrechtmäßig Antragstellungen verhindert werden, beschreibt auch eine leitende Angestellte der städtischen Koordinierungsstelle Südosteuropa. Dort sei die Abwehrhaltung verbreitet: „Du hast [...] eh keinen Anspruch. Du kriegst keinen Antrag!“ (Interview B102: Z. 1128)

Die berichteten Abwehr- und Verweigerungspraktiken bezüglich Antragstellungen erfüllen in jeder Hinsicht den Tatbestand des institutionellen Antiziganismus – und verletzen grundlegende Verfahrensrechte. Darüber hinaus wirken bei der Bearbeitung von Anträgen behördliche Verzögerungstaktiken, die als institutionelles Unterlassen begriffen werden können. Angesichts des rigiden aufenthaltsrechtlichen Zeitregimes der EU-Freizügigkeitsregelungen wirken sich Verzögerungspraktiken in besondere Weise nachteilig auf die faktischen Teilhabechancen aus. Dieses Zeitregime wurde durch den deutschen Gesetzgeber noch im selben Jahr, als die vollumfängliche Arbeitnehmerfreizügigkeit für rumänische und bulgarische Unionsbürger:innen in Kraft getreten war, durch eine Novellierung des Freizügigkeitsgesetzes eingeschränkt (vgl. Farahat 2015). So wurde geregelt, dass arbeitssuchenden EU-Binnenmigrant:innen nach einer Frist von sechs Monaten das Freizügigkeitsrecht aberkannt werden kann, sie ausreisepflichtig werden und damit auch keine sozialrechtlichen Ansprüche mehr geltend machen können. Die von uns interviewte Jobcenter-Expertin berichtet aus ihrer Sicht über die damalige Situation:

„Da ist der deutsche Gesetzgeber schon eingeschritten [...] und hatte da schon gesagt: ‚Sicher ist sicher!‘ (lacht) ‚Wir dämmen jetzt mal diesen Zeitraum ein‘ [...] und da wurde es schon mal, zack, eingedämmt, dass sie sagen: ‚Okay, was immer jetzt hier hinten rauskommt, zur Not müssten wir quasi für sechs Monate leisten‘.“ (Interview B161: Z. 1434–1443)

Die Ausführungen des ehemaligen Jobcenter-Mitarbeiters verweisen ebenfalls auf die Exklusionsmechanik solcher Verzögerungspraktiken, die mit der gesetzgeberisch normierten Einschränkung des Freizügigkeitsrechts möglich geworden sind. Er berichtet, dass die behördlichen Entscheidungsprozesse bei Leistungsanträgen vielfach länger als sechs Monate dauern: „Und dann kann es auch sein, dass, der eine Kollege, aus dem Jobcenter, aus der Leistungsabteilung, das meldet zum Bürgeramt. Und dann kommt tatsächlich die Anwei-

9 In der von uns untersuchten Stadt hat der zuständige Fachbereich der Stadtverwaltung segregierte Obdachlosenunterkünfte in der urbanen Peripherie eingerichtet, die im städtischen Diskurs als „Roma-Unterkünfte“ bezeichnet werden (vgl. Neuburger/Hinrichs 2021b). Siehe hierzu auch das folgende Kapitel.

sung<sup>10</sup>: ‚Bitte verlassen Sie das Land, weil sie nicht arbeiten seit sechs Monaten‘.“ (Interview B103: Z. 574–577)

Diese und vergleichbare institutionelle Mechanismen (vgl. Neuburger/Hinrichs 2021a: 66 ff.) erweisen sich als subtile Artikulation einer Abwehr- und Vertreibungspolitik, wie sie aus der Geschichte des Antiziganismus bestens bekannt ist. So wird auf kommunaler Ebene nicht nur die gesellschaftliche Teilhabe dieser Migrant:innen verhindert, sondern ihr Abschluss darüber hinaus – und in atemberaubender Verkehrung der zugrunde liegenden Wirkungszusammenhänge – durch antiziganistische Wissensbestände über hinterlistige und betrügerische „Roma“ rationalisiert.

## 6 Herstellung kommunaler Nichtzuständigkeit und Verdrängung an den „Arsch der Welt“

Die EU-Binnenmigration aus Rumänien und Bulgarien betrifft eine Vielzahl an unterschiedlichen Politikfeldern. Hierzu zählt auch das Feld der Wohnungspolitik, das einen wichtigen Bestandteil kommunaler Sozialpolitik darstellt und mit der Wohnraumversorgung der Bevölkerung befasst ist. Als Effekte direkter und indirekter Formen von Diskriminierung in den Bereichen Wohnen, Arbeit und Gesundheit kommt es nicht nur in der von uns untersuchten Großstadt zu einem erhöhten Risiko von Obdachlosigkeit für vulnerable rumänische und bulgarische Unionsbürger:innen (vgl. auch Riedner 2018: 172 ff.).

Kommunen sind aufgrund einschlägiger gesetzlicher Vorgaben verpflichtet, obdachlos gewordene Personen in städtischen Notunterkünften unterzubringen (vgl. Ruder 2017). Diese rechtliche Verpflichtung resultiert aus dem bundesländerspezifischen Polizei- und Ordnungsrecht und besteht unabhängig von der Staatsangehörigkeit – ist aber abhängig von der Beurteilung sachlicher und örtlicher Zuständigkeit durch die kommunale Verwaltung. Damit entsteht für die Kommunen ein Handlungsspielraum, den sie nutzen können, um den rechtlichen Anspruch auf Unterbringung von obdachlos gewordenen Unionsbürger:innen abzuwehren. Innerhalb der Stadtverwaltung der untersuchten Großstadt werden im Falle von Obdachlosigkeit, wie wir empirisch rekonstruieren konnten, unterschiedliche Praktiken zur Abwehr von Rechtsansprüchen und zur sozialräumlichen Verdrängung angewendet, die mit antiziganistischen Wissensbeständen begründet werden, wonach „Roma“ gar nicht im bürgerlichen Sinne wohnen könnten, sondern sich lediglich in einem verwahrlosten und devastierten Umfeld wohlfühlen würden.

Handlungsleitend ist innerhalb der Stadtverwaltung, wie aus einer Vielzahl von städtischen Drucksachen hervorgeht, eine kalkulierte Verknappung des Angebots an Plätzen in städtischen Notunterkünften. So sollen Migrationsanreize in die Kommune minimiert werden. Der für die ordnungsbehördliche Unterbringung zuständige Wohnungsamtsleiter begründet diese Strategie folgendermaßen:

10 Die Ausreisepflicht von EU-Bürger:innen wird nicht durch das Bürgeramt, sondern ausschließlich durch die Ausländerbehörde angeordnet (vgl. Deutscher Bundestag 2018: 3). Nach einer Verschärfung des EU-Freizügigkeitsrechts durch den deutschen Gesetzgeber besteht allerdings eine Übermittlungspflicht an die Ausländerbehörde, wenn Leistungsbehörden – wie auch andere Behörden – einen Antrag nicht leistungsberechtigter EU-Bürger:innen erhalten.

„Die haben das sehr schnell raus, wie bestimmte Sachen funktionieren. [...] Wenn wir 'ne neue Unterkunft in den letzten Jahren mal aufgemacht haben, die ganz neu, ganz leer war und da rumänische Familien 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.“ (Interview B106: Z. 742–750)

Eine sozialarbeiterische Mitarbeiterin der städtischen Koordinierungsstelle Südosteuropa berichtet uns, dass die Frage der ordnungsbehördlichen Unterbringung von obdachlosen rumänischen und bulgarischen Unionsbürger:innen innerhalb der Stadtverwaltung eine „gewisse Verhandlungsmasse“ (Interview B118: Z. 1095) darstelle. Die restriktive kommunale Unterbringungspraxis wirft grundlegende Fragen danach auf, wer selbstverständlicher Teil der Stadtgesellschaft sein darf und wer nicht:

„[...] 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 [...] leben darf und wer nicht?“ (Interview B118: Z. 1136–1140).

Mit dieser Frage richtet sie am Beispiel der ordnungsrechtlichen Unterbringung von obdachlosen Unionsbürger:innen den Blick auf Grenzziehungspraktiken innerhalb der Stadtgesellschaft und tangiert die Frage kommunaler Bürgerschaft. Tatsächlich wird diese Frage im Falle von ethnisierten Unionsbürger:innen ausschließlich beantwortet. Eine entsprechende Handlungsrationalität wird bereits im 2013 verabschiedeten städtischen Handlungskatalog (vgl. Baudezernat 2013: 13) beschrieben, indem hier die kurzfristige Unterbringung obdachloser Unionsbürger:innen einerseits konditional von ausreichenden Unterbringungskapazitäten abhängig gemacht wird und andererseits diese Kapazitäten auch perspektivisch nicht in ausreichendem Ausmaß zur Verfügung gestellt werden sollen.

Wie der Rechtsanspruch auf ordnungsbehördliche Unterbringung durch die Stadtverwaltung abgewehrt wird, wird an den Ausführungen des Wohnungsamtsleiters deutlich. In seiner Antwort auf die Frage, wie die örtliche und sachliche Zuständigkeit der Kommune in diesem Fall 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, 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.“ (Interview B106: Z. 751–755)

Auf die Frage, welche Schlussfolgerungen das Wohnungsamt aus der beschriebenen Situationsdeutung 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. Normalerweise, [...] 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, ne?“ (Interview B106: Z. 763–770)

Der Wohnungsamtsleiter beschreibt hier die institutionelle Andersbehandlung in Abhängigkeit einer (unterstellten) Gruppenzugehörigkeit. In der Praxis, „ein bisschen restriktiver“ zu prüfen, drückt sich eine behördliche Verdachtskultur aus, die der Abwehr von (Sozial-)Rechtsansprüchen durch Herstellung kommunaler Nichtzuständigkeit dient.

Besondere behördliche Routinen betreffen die als „Roma“ markierten Unionsbürger:innen aber auch dann, wenn sie den amtlichen Nachweis sachlicher und örtlicher Zustän-

digkeit führen können, das heißt, wenn der Rechtsanspruch auf ordnungsbehördliche Unterbringung vonseiten der Stadtverwaltung nicht abgewehrt werden kann. In diesen Fallkonstellationen wirken institutionelle Verdrängungspraktiken, die einen doppelten Segregationsprozess in Gang setzen; doppelt deshalb, weil er einerseits auf eine separierende Belegungspolitik und andererseits auf segregierende Standortentscheidungen für sogenannte „Roma-Unterkünfte“ durch das städtische Wohnungsamt zurückzuführen ist.

Die Ausführungen des Wohnungsamtsleiters sprechen auch hier eine eindeutige Sprache. Den von ihm als „Volksgruppe der Roma“ (Interview B106: Z. 13) bezeichneten Personenkreis rumänischer Unionsbürger:innen beschreibt er pauschalisierend als besonders problematisch. 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, wo irgend ‘ne andere Bevölkerungsgruppe alleine wohnt. Das gibt’s nur für Rumänen.“ (Interview B106: Z. 267–276)

Neben dieser segregierenden Belegungspraxis wirkt zugleich ein weiterer Verdrängungsmechanismus auf der Ebene des städtischen Sozialraumes. Um zu verstehen, wie und warum es zu dieser sozialräumlichen Verdrängung kommt, ist es entscheidend, die Rolle von lokaler Öffentlichkeit und Bezirkspolitik in die Darstellung einzubeziehen. Denn bei der Errichtung der städtischen Obdachlosenunterkünfte, die für als „Roma“ identifizierte Unionsbürger:innen genutzt werden, entwickelte sich, wie es der ehemalige Sozialdezernent ausdrückt, ein „Zielkonflikt“ (Interview B166: Z. 386) zwischen Stadtverwaltung und bezirkspolitischer Öffentlichkeit.

Wenige Monate vor Inkrafttreten der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit für rumänische und bulgarische Unionsbürger:innen erreichte der Problematisierungsdiskurs über die „Integrationsunfähigkeit“ sogenannter „Armutszuwanderer“ in der stadtpolitischen Öffentlichkeit einen vorläufigen Höhepunkt. Die lokale Presse berichtete nahezu im Wochenrhythmus von kommunalen Maßnahmen – auch im Bereich der Obdachlosenpolitik –, durch die sich die Stadtverwaltung auf eine erwartete Masseneinwanderung vorbereitete. Bereits in der ersten Jahreshälfte 2013 hatte die Stadtverwaltung versucht, Geflüchtetenunterkünfte für obdachlose Unionsbürger:innen zu öffnen, war allerdings an der Bezirkspolitik gescheitert, aus deren Reihen argumentiert wurde, man dürfe die Aufnahmebereitschaft für Geflüchtete<sup>11</sup> in der Bevölkerung nicht leichtfertig herausfordern, indem „Roma und Sinti“ ebenfalls in entsprechende Unterkünfte eingewiesen würden. Tatsächlich sind in Bezirksratsprotokollen und medialer Lokalberichterstattung der untersuchten Großstadt wiederkehrend Initiativen aus der Bürger:innenschaft dokumentiert, durch die sie sich gegen die Unterbringung von „Roma“ in ihrer Nachbarschaft zur Wehr setzten. Unterstützt wurden diese Nachbarschaftsinitiativen und Interessengruppen nicht nur von bezirkspolitischen Vertreter:innen der AfD, sondern auch aus anderen Fraktionen. Als „Basisbewegung“, die sich als bürgerschaftliche „Aktivität ‚von unten‘“ (Winter 2016: 111) inszenierte, drängten sie mit Nachdruck auf die Ausweitung der Diskriminierung und insbesondere auf die sozialräumliche Verdrängung von „Roma“ aus ihrem unmittelbaren Wohnumfeld.

11 Die Behauptung einer hohen nachbarschaftlichen Akzeptanz gegenüber Geflüchtetenunterbringungen gilt es allerdings ebenfalls kritisch zu hinterfragen, da aus unserem Untersuchungsgebiet zahlreiche Bürger:innenversammlungen und bezirkspolitische Aussprachen dokumentiert sind, die das Bild einer ungebrochenen ‚Willkommenskultur‘ infrage stellen.

Da das Wohnungsamt obdachlos gewordene Unionsbürger:innen aber ordnungsbehördlich unterbringen muss, die den oben genannten amtlichen Nachweis führen können, resultierte hieraus ein behördlicher Zielkonflikt. Dieser Zielkonflikt mit der bezirkspolitischen Öffentlichkeit, die keine „Roma“ in ihrer Nachbarschaft zu dulden bereit war, wurde von der zuständigen Stadtverwaltung – im Sinne eines Appeasements – durch besondere Selektionsentscheidungen bei der Standortwahl für die entsprechenden Unterkünfte gelöst. Normalerweise, so erklärt uns der Amtsleiter aus dem Wohnungsamt, würde die Standortwahl für Obdachlosenunterkünfte „bestimmte Mindestanforderungen an so ‘ne integrierte Lage erfüllen“ (Interview B106: Z. 349–350). Doch bei den Entscheidungsprozessen, die der Standortwahl für die im kommunalen Diskurs als „Roma-Unterkünfte“ bezeichneten Obdachlosenunterbringungen zugrunde liegen, bewegt sich die Stadtverwaltung offensichtlich nicht nur in einem Spannungsfeld der Flächenkonkurrenz, sondern darüber hinaus auch in einem von Ressentiments verminten Konfliktfeld. Obwohl der „Raum der Stadt natürlich begrenzt ist“ (Interview B106: Z. 401–402), verfüge die Stadt sehr wohl über Unterkünfte, die im „Zentrum“ (Interview B106: Z. 365) liegen. Entgegen den sonst üblichen Bemühungen legt die Stadtverwaltung in diesem Falle aber besondere Maßstäbe an:

„Es hat sich aber herausgestellt, dann bei der Belegung [...], 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.“ (Interview B106: Z. 354–358)

Diese institutionelle Handlungsrationale führte in der von uns untersuchten Zeitspanne von 2013 bis 2019 zur Etablierung mehrerer sozialräumlich segregierter – mitunter auffälliger und gesundheitsgefährdender – 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“ (Interview B106: Z. 238–239). Im Effekt führt die ethnizierende Belegungspraxis in Verbindung mit segregierenden Standortentscheidungen zu sozialräumlicher Verdrängung in desintegrierende Randlagen. Die behördliche Lösung des Zielkonflikts kulminiert in einer sozialräumlichen Verdrängung an den – wie es der Wohnungsamtsleiter ausdrückt – „Arsch der Welt“ (Interview B106: Z. 368–369). Dieser Verdrängungsprozess steht in der Tradition einer ordnungspolitischen Gefahrenabwehr, wie sie den kommunalen Antiziganismus bis weit in die 1970er-Jahre dominierte (vgl. Widmann 2001: 19 ff.) und erfüllt in jeder Hinsicht den Tatbestand des institutionellen Antiziganismus.

## 7 Fazit – oder: Was heißt institutioneller Antiziganismus?

Robert Miles (1989: 85) zufolge sind exkludierende Praktiken (und ihre Effekte) Ausdruck eines institutionellen Rassismus, wenn sie in der Tradition eines rassistischen Diskurses stehen, durch diesen geprägt sind und ihn damit auch in der Gegenwart institutionalisieren. Die soziologisch orientierte Rassismusforschung hat hieran anknüpfend ein ausdifferenziertes Forschungsparadigma entwickelt: Sie untersucht die Einheit aus institutionellen Machtpraktiken mit tradierten Wissensbeständen (vgl. exemplarisch Terkessidis 1998: 13). Dieser Macht-Wissen-Komplex wurde in der einschlägigen Forschung bisher in erster Linie am

Beispiel des EU-Außengrenzregimes untersucht (vgl. die Kritik von van Baar 2016: 219 f.). Als Gegenbewegung zum Rückbau der territorialen Binnengrenzen haben sich innerhalb der EU allerdings neue Grenzen etabliert, die der Kontrolle und der Abwehr einer zugleich unerwünschten und ethnisierten EU-Binnenmigration dienen. Obwohl dieses EU-Binnengrenzregime insbesondere in urbanen Räumen wirkt (vgl. Lebuhn 2013), sind die damit verbundenen Praktiken, Routinen und Strategien kommunaler Akteur:innen im deutschsprachigen Kontext bisher wenig erforscht.

Im Falle der deutschsprachigen Antiziganismusforschung hängt dies wohl auch damit zusammen, dass sie sich in erster Linie als (sozial-)psychologisch informierte Stereotypen- und Vorurteilsforschung herausgebildet hat. Zugleich haben handlungstheoretische und machtkritische Analyseperspektiven der Rassismusforschung – wie sie in der internationalen Diskussion entwickelt wurden – bisher wenig Beachtung und empirische Anwendung gefunden. Während die geschichtswissenschaftlich orientierte Antiziganismusforschung vergleichsweise früh die Ausgestaltung gesetzlicher Regeln und institutioneller Praktiken im lokalen Raum untersuchte, kann dies für die gegenwartsbezogene sozialwissenschaftliche Forschung keineswegs konstatiert werden. Das ist nicht zuletzt deshalb verwunderlich, da dem kommunalen Raum und seinen Akteur:innen spätestens seit dem 19. Jahrhundert bei der Ausgestaltung der Minderheitenpolitik ein herausragender Stellenwert beizumessen ist und hier bedeutende Handlungsspielräume bestanden (vgl. Zimmermann 2007: 35 f.).

In diesem Beitrag wurden einige Befunde aus einem umfangreicheren Forschungsprojekt (vgl. Neuburger/Hinrichs 2021a) vorgestellt. Durch mitunter mühsame und kleinteilige Rekonstruktionen von Handlungsprozessen konnten wir dort eine Mikrophysik des Antiziganismus sichtbar machen und fünf Mechanismen – Problematisierung, Abwehr, Verdrängung, Unterlassung und Eindämmung (vgl. Neuburger/Hinrichs 2021a: 32 ff.) – identifizieren, die allerdings nicht alle Eingang in diese Darstellung finden konnten. Im Kern verweisen unsere Forschungsergebnisse auf völlig unangemessene institutionelle Routinen kommunaler Verwaltungen, während Handlungsspielräume systematisch zum Nachteil von „Roma“ ausgelegt werden. Hierbei ist ein teils versteckter, teils offener antiziganistischer Gefahrendiskurs handlungsleitend, wodurch soziale und rechtliche Teilhabe an der Stadtgesellschaft nachhaltig verhindert wird. Für die hier dargestellte Einheit aus Macht und Wissen gibt es wohl keinen passenderen Begriff als den des institutionellen Antiziganismus.

## Literatur- und Quellenverzeichnis

- Amaro Foro (2019). 5 Jahre Dokumentationsstelle Antiziganismus. Ein Rückblick, Berlin.
- Augstein, Jakob (2014). Eine Partei aus der Gruft der Geschichte. Zugriff am 4. März 2022 unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-lucke-und-die-erinnerung-an-die-deutschnationalen-a-998806.html>.
- Balibar, Étienne (1993). Die Grenzen der Demokratie. Hamburg: Argument.
- Bauböck, Rainer (Hrsg.). (2019). Debating European Citizenship. Cham: Springer.
- Bogdal, Klaus-Michael (2011). Europa erfindet die Zigeuner: eine Geschichte von Faszination und Verachtung. Berlin: Suhrkamp.
- Buckel, Sonja (2013). „Welcome to Europe“. Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts. Juridische Auseinandersetzungen um das „Staatsprojekt Europa“. Bielefeld: Transcript.

- Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste (2018). Ausreisepflicht von Unionsbürgern nach deutschem Recht. Sachstand WD 3–3000–331/18 vom 20. September 2018. Zugriff am 1. August 2021 unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/578924/b7ceba61ea3aacc4e99793c57698ee9a/WD-3-331-18-pdf-data.pdf>.
- End, Markus (2014). Antiziganismus in der deutschen Öffentlichkeit. Strategien und Mechanismen medialer Kommunikation. Heidelberg: Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma.
- Farahat, Anuscheh (2015). Der Umbau der europäischen Sozialbürgerschaft. Anmerkungen zum Urteil des EuGH in der Rechtssache Alimanovic. Zugriff am 1. August 2021 unter <https://verfassungsblog.de/der-umbau-der-europaeischen-sozialbuergerschaft-anmerkungen-zum-urteil-des-eugh-in-der-rechtssache-alimanovic>.
- Geisel, Eike (1984). Lastenausgleich, Umschuldung. Die Wiedergutwerdung der Deutschen. Essays, Polemiken, Stichworte. Berlin: Edition Tiamat.
- Guentner, Simon et al. (2016). Bordering Practices in the UK Welfare System. *Critical Social Policy*, 36(3), S. 391–411.
- Guillaumin, Colette (2000). Zur Bedeutung des Begriffs „Rasse“. In Nora Rätzchel (Hrsg.), *Theorien über Rassismus* (S. 34–42). Hamburg: Argument.
- Haimerl, Kathrin (2014). Populismus vor der Europawahl. Die Mär vom Weltsozialamt. Zugriff am 4. März 2022 unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/populismus-vor-der-europawahl-die-maer-vom-weltsozialamt-1.1971950>.
- Heuß, Herbert (1996). Die Migration von Roma aus Osteuropa im 19. und 20. Jahrhundert. Historische Anlässe und staatliche Reaktion. In Jacqueline Giere (Hrsg.), *Die gesellschaftliche Konstruktion des Zigeuners. Zur Genese eines Vorurteils* (S. 109–131). Frankfurt a. M.: Campus.
- Karakayali, Serhat (2015). *Gespenster der Migration. Zur Genealogie illegaler Einwanderung in der Bundesrepublik Deutschland*. Bielefeld: Transcript.
- Lebuhn, Henrik (2013). Local Border Practices and Urban Citizenship in Europe. *City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Politics, Action*, 17(1), S. 37–51.
- Lipp, Fumiko (2014). Unwort des Jahres „Sozialtourismus“. Das trifft den Zeitgeist. Zugriff am 4. März 2022 unter <https://taz.de/Unwort-des-Jahres-Sozialtourismus!/5050831/>.
- Maciejewski, Franz (1996). Elemente des Antiziganismus. In Jacqueline Giere (Hrsg.), *Die gesellschaftliche Konstruktion des Zigeuners. Zur Genese eines Vorurteils* (S. 9–28). Frankfurt a. M.: Campus.
- Matras, Yaron (2015). Europe’s Neo-Traditional Roma Policy. Marginality Management and the Inflation of Expertise. In Eben Friedman & Victor Friedman (Hrsg.), *Romani Worlds. Academia, Policy, and Modern Media* (S. 29–47). Cluj-Napoca: Editura Institutului pentru Studiarea Problemelor Minorităților Naționale.
- Miles, Robert (1989). *Racism*. London: Routledge.
- Munzinger, Paul (2015). Seehofer sucht die schlechte Gesellschaft. Zugriff am 4. März 2022 unter <https://www.sueddeutsche.de/bayern/umstrittene-aussage-ueber-fluechtlinge-seehofer-sucht-die-schlechte-gesellschaft-1.2358262>.
- Neuburger, Tobias (2022). Kommunale Grenzziehungen des Antiziganismus. Oder: Was heißt institutioneller Antiziganismus? *Außerschulische Bildung*, 53(1), S. 44–48.
- Neuburger, Tobias & Hinrichs, Christian (2021a). Mechanismen des institutionellen Antiziganismus. Kommunale Praktiken und EU-Binnenmigration am Beispiel einer westdeutschen Großstadt. Forschungsbericht für die Unabhängige Kommission Antiziganismus Leibniz Universität Hannover: Hannover. DOI: 10.13140/RG.2.2.17690.16321
- Neuburger, Tobias & Hinrichs, Christian (2021b). Mechanismen des kommunalen Antiziganismus: neue Grenzziehungspraktiken am Beispiel einer westdeutschen Großstadt. In Helga Amesberger et al. (Hrsg.), *Stigma ‚Asozialität‘. Kontinuitäten der Stigmatisierung von vermeintlich ‚Leistungsunwilligen‘* (S. 105–119). Wiesbaden: Springer. DOI: 10.1007/978-3-658-32449-0\_8

- Neuburger, Tobias & Hinrichs, Christian (2022). Die institutionelle Produktion von „Armutszuwanderern“. Kommunalen Antiziganismus und die Neuerfindung des Jobcenters als wohlfahrtsstaatliche Grenzsicherungsbehörde. In Linda Supik; Malte Kleinschmidt; Radhika Natarajan; Tobias Neuburger; Catharina Peeck-Ho; Christiane Schröder & Deborah Sielert (Hrsg.), *Gender, Race and Inclusive Citizenship. Aktuelle Herausforderungen und Kämpfe um Politiken und Regime der Zugehörigkeit*. Wiesbaden: Springer, im Druck.
- Persdotter, Maria (2019). *Free to Move Along. On the Urbanisation of Cross-Border Mobility Controls – A Case of Roma ‚EU-Migrants‘ in Malmö, Sweden*. Dissertation, Malmö University.
- Picker, Giovanni (2017). *Racial Cities. Governance and the Segregation of Romani People in Urban Europe*. London: Routledge.
- Riedner, Lisa (2018). *Arbeit! Wohnen! Urbane Auseinandersetzungen um EU-Migration. Eine Untersuchung zwischen Wissenschaft und Aktivismus*. Münster: edition assemblage.
- Ruder, Karl-Heinz (2017). *Obdachlosenpolizeirecht. Die Verpflichtung der Gemeinden, jedem Obdachlosen eine menschenwürdige Unterkunft zur Verfügung zu stellen*. In Stefan Gillich & Rolf Keicher (Hrsg.), *Ohne Wohnung in Deutschland. Armut, Migration und Wohnungslosigkeit* (S. 158–175). Freiburg i. Br.: Lambertus.
- Schubert, Klaus & Klein, Martina (2018). *Das Politiklexikon. Begriffe, Fakten, Zusammenhänge*. Bonn: Dietz.
- Schuler, Katharina (2014). *CSU in Kreuth. Kein Schnee und ein verspäteter Seehofer*. Zugriff am 4. März 2022 unter <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2014-01/csu-wildbad-kreuth?page=3>.
- Stender, Wolfram (2016). *Die Wandlungen des ‚Antiziganismus‘ nach 1945. Zur Einleitung*. In Ders. (Hrsg.), *Konstellationen des Antiziganismus. Theoretische Grundlagen, empirische Forschung und Vorschläge für die Praxis* (S. 1–50). Wiesbaden: Springer.
- Terkessidis, Mark (1998). *Psychologie des Rassismus*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- van Baar, Huub (2011). *The European Roma. Minority Representation, Memory and the Limits of Transnational Governmentality*. Amsterdam: Beheer.
- van Baar, Huub (2016). *Evictability and the Biopolitical Bordering of Europe*, *Antipode* 49(1), S. 212–230.
- van Baar, Huub (2017). *Eingehegte Mobilität und die Rassifizierung der Armut in Europa. Die Roma am Schnittpunkt von Entwicklung und Sicherheit*. *Zeitschrift für Menschenrechte*, 11(2), S. 102–126.
- Vosatka, Michael (2018). *„Bis zur letzten Patrone“: Horst Seehofer in Zitat*. *Der scheidende CSU-Chef ist für deftige Aussagen berüchtigt*. Zugriff am 4. März 2022 unter <https://www.derstandard.de/story/2000091131459/bis-zur-letzten-patrone-horst-seehofer-in-zitaten>.
- Wallerstein, Immanuel (1995). *Die Sozialwissenschaft „kaputtdenken“*. Die Grenzen der Paradigmen des 19. Jahrhunderts. Weinheim: Beltz Athenäum.
- Widmann, Peter (2001). *An den Rändern der Städte. Sinti und Jenische in der deutschen Kommunalpolitik*. Berlin: Metropol.
- Winter, Sebastian (2016). *Gegen das Gesetz und die Gesetzlosigkeit. Zur Sozialpsychologie des Antiziganismus*. In Wolfram Stender (Hrsg.), *Konstellationen des Antiziganismus. Theoretische Grundlagen, empirische Forschung und Vorschläge für die Praxis* (S. 111–128). Wiesbaden: Springer.
- Zimmermann, Michael (2007). *Zigeunerpolitik und Zigeunerdiskurse im Europa des 20. Jahrhunderts*. In Ders. (Hrsg.), *Zwischen Erziehung und Vernichtung. Zigeunerpolitik und Zigeunerforschung im Europa des 20. Jahrhunderts* (S. 13–70). Stuttgart: Steiner.

## Prozessgenerierte Daten und Interviews

- Baudezernat [Name der untersuchten Stadt] (2013): Handlungskatalog Zuwanderung Südosteuropa, [Ort].
- Bundesagentur für Arbeit (2019): Arbeitshilfe „Bekämpfung von bandenmäßigem Leistungsmisbrauch durch EU-Bürger“. Nur für den internen Dienstgebrauch, Nürnberg.
- Deutscher Städtetag (2013): Positionspapier. Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien, Berlin.
- Deutscher Städtetag (2015): Geschäftsbericht des Deutschen Städtetages für die Jahre 2013 bis 2014, Köln.
- Freie und Hansestadt Hamburg (2013): Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft „Arbeitszuwanderung aus Osteuropa“, Hamburg.
- Interview B102, Leitungskraft städtische Koordinierungsstelle Südosteuropa, 19.11.2019.
- Interview B103, ehemaliger Jobcenter-Mitarbeiter / Berater Arbeitsberatungsstelle, 20.11.2019.
- Interview B106, Leitungskraft städtische Bauverwaltung, 27.11.2019.
- Interview B114b, ärztliche Leitung kirchlich getragenes medizinisches Notfallangebot, 10.12.2019.
- Interview B118, Mitarbeiterin städtische Koordinierungsstelle Südosteuropa, 12.12.2019.
- Interview B119, Leitungskraft städtische Sozialverwaltung, 19.12.2019.
- Interview B129, Sozialarbeiterin städtischer Sozialdienst, 14.1.2020.
- Interview B132, Sozialarbeiterin kirchlicher Wohlfahrtsträger, 8.1.2020.
- Interview B136, Leitungskraft eines Trägers der freien Wohlfahrtspflege, 24.1.2020.
- Interview B137a, Stadtbezirksmanager, 23.1.2020.
- Interview B156, Sozialarbeiter Beratungsstelle, 3.3.2020.
- Interview B161, Leitungskraft kommunales Jobcenter, 16.7.2020.
- Interview B166, ehemaliger städtischer Sozialdezernent, 2.4.2020.