

Solidarische Städte: Urban Citizenship – das Konzept der Zukunft?

1. Juni 2024, Stadtbibliothek Biel

Dr. Sarah Schilliger, Interdisziplinäres Zentrum für
Geschlechterforschung (IZFG), Universität Bern
sarah.schilliger@unibe.ch



Aufbau des Referats

1. Sans-Papiers in der Schweiz
2. Die Bewegung für Solidarische Städte international
3. Das Konzept ‚Urban Citizenship‘
4. City Card-Projekte in der Schweiz
5. Fazit



Europa-Allee Zürich, 2020: Überlebenskämpfe von Sans-Papiers rücken für kurze Zeit in die Öffentlichkeit

Foto: Florian Bachmann

Sans-Papiers in der Schweiz

- **Sans-Papiers: Menschen ohne rechtlichem Aufenthaltsstatus**

- Sog. Primäre Sans-Papiers: hatten nie eine Aufenthaltsbewilligung (sind z.B. als Tourist*innen eingereist)
- Sog. Sekundäre Sans-Papiers: Aufenthaltsstatus verloren (abgelehntes Asylgesuch, keine Erneuerung von B-/C-Bewilligung, Scheidung)

- **Zahl der Sans-Papiers unbekannt**

- Schätzung von staatlicher Seite: 58'000 bis 105'000 (SEM 2015)
- Beratungsstellen gehen von höheren Zahlen aus

- **85% der erwachsenen Sans-Papiers sind erwerbstätig (SEM 2015)**

- Hauswirtschaft, Gastronomie, Landwirtschaft, Logistik, Bausektor
- Meist sehr prekäre Arbeitsbedingungen, hohe Gefahr der Ausbeutung

«Es ist schwierig, mit diesem Gewicht auf den Schultern zu leben. Die Angst begleitet mich ständig. Ich muss immer vorwärts schauen, zurück und auf die Seite. (...) Wenn ich die Polizei sehe – wieso sehen sie nicht, dass wir auch einfach **Menschen** sind? Das sind Momente, in denen es mir sehr schlecht geht. (...)

Und darum sage ich mir immer, ich darf einfach keine Aufmerksamkeit auf mich ziehen, ich muss mich möglichst unbemerkt und unauffällig benehmen.»

(Sans-Papiers-Hausarbeiterin, Zürich, zit. nach Knoll/Schilliger/Schwager 2012)



Grenzen innerhalb der Stadt

Die Stadt als Grenzraum

Grenzen und Migrationskontrollen werden (zunehmend) auch in städtischen Räumen umgesetzt und ausgehandelt (Yuval-Davis 2019, Schweitzer 2019)

Lokale Grenzpraktiken: Grenzen folgen Menschen

«Grenzen folgen den Menschen, wenn sie versuchen, Zugang zu bezahlter Arbeit, Sozialleistungen, Gesundheit, arbeitsrechtlichem Schutz, Bildung und zur Justiz zu erhalten.» (Anderson/Sharma/Wright 2009: 6)

Vielfalt von Akteuren ist in Grenzpraktiken involviert

Polizei, Behörden, soziale Dienste, Unis, Hausverwaltungen, Banken,...

«Menschen ohne Aufenthaltsbewilligung sind viele Türen verschlossen. Der Zugang zu gewissen Dienstleistungen bleibt uns versagt: Wir können kein Handy-Abo abschliessen, wir können kein Bankkonto eröffnen, wir können keine Wohnung mieten und manchmal bleibt uns auch der Zugang zu einigen öffentlichen Plätzen versperrt. Die Mehrheit der Sans Papiers ist von anderen abhängig: Von der Familie, von Freund*innen oder von Arbeitgebenden. Viele um uns herum unterstützen uns mit der nötigen Hilfe, aber uns ist immer bewusst, dass diese Unterstützung jederzeit widerrufen werden kann.»



Sans-Papiers, Bern

Quelle: Sans-Papiers Bulletin Bern (Nr. 18)

Bewegung für Solidarische Städte international



Sanctuary City Toronto:

- Access without fear
- Don't ask, don't tell



Mehr dazu bei [Schilliger 2019](#) (S. 99-115)

Bewegung für Solidarische Städte international

New York: Einführung City ID Card 2015

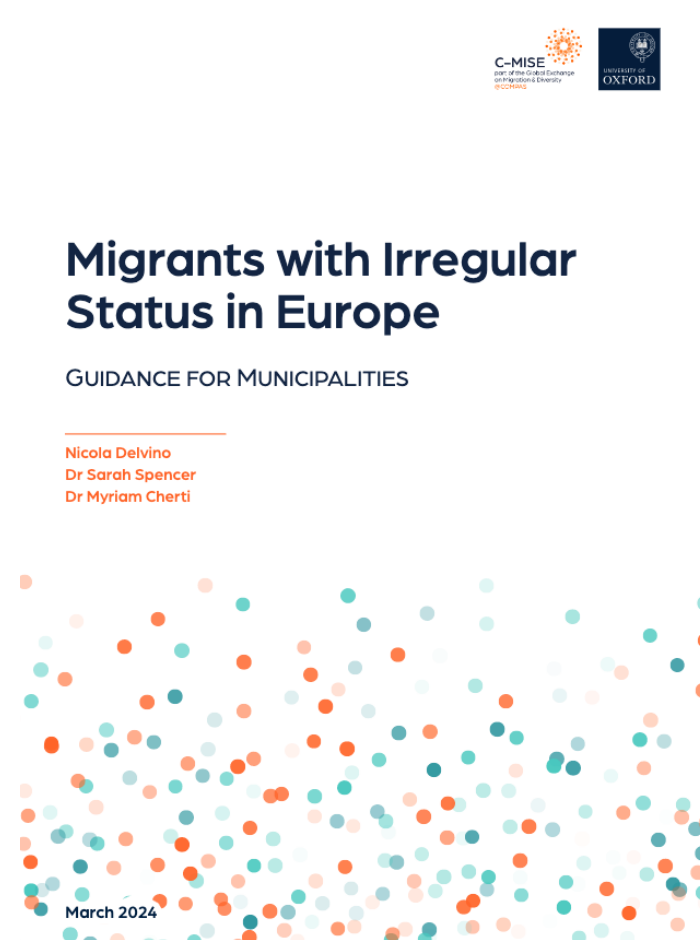


Mehr dazu bei
[Lebuhn 2016](#)

Bewegung für Solidarische Städte in Europa

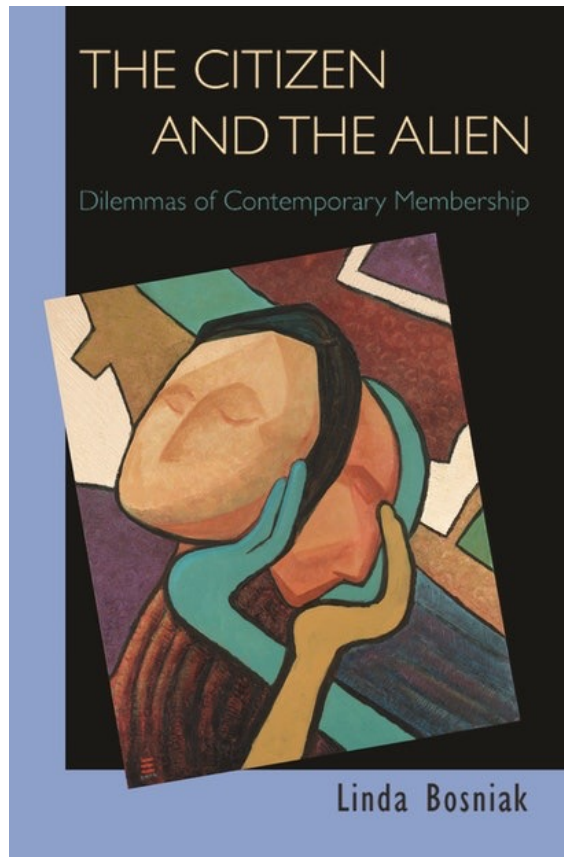


[Link](#)



[Link](#)

Das Konzept (Urban) Citizenship



Dimensionen von Citizenship (Bosniak 2006)

1. Formaler rechtlicher Status
2. Zugang zu Rechten und Ressourcen
3. Partizipation
4. Zugehörigkeit, soziale Netze, solidarische Beziehungen

Das Konzept ‚Urban Citizenship‘

Von «urban citizenship» wird gesprochen, wenn auf lokaler Ebene **politische Instrumente** eingeführt werden, die **soziale Teilhabe und Zugang zu sozialen Rechten** nicht nur für Staatsbürger*innen gewährleisten, sondern auch Stadtbewohner*innen integrieren, die keinen formalen Bürgerstatus besitzen bzw. diesen auf Grund ihrer marginalisierten sozialen Position nicht zur Geltung bringen können.

(nach Marisol García 2006)

→ Präsenz statt rechtlicher Status als Kriterium

Konzept ‚Urban Citizenship‘

Städtische Regierung und Verwaltung

‚Municipal activism‘ (Spencer/Delvino 2019, Kaufmann et al. 2022)

Spielräume kreativ nutzen, inklusive Politiken institutionalisieren,
politische Einflussnahme auf kantonale/nationale Ebene



Zusammenspiel/Aushandlung
(konfliktiv/kollaborativ)

Städtische Zivilgesellschaft

‚Urbane Infrastruktur der Solidarität‘ (Ataç/Schilliger 2022)

Gleiche Rechte für alle einfordern, vielfältige Unterstützungsangebote zur praktischen Verwirklichung von Grundrechten schaffen (z.B. rechtliche Beratung, Gesundheit, Bildung, Wohnen, ..), Räume der Zugehörigkeit kreieren

Motive für Urban Citizenship-Politiken seitens Stadtregierungen

-> Menschenrechtliche Argumente

-> Sicherheitspolitische Argumente

-> Utilitaristische/
ökonomische Argumente

-> Humanitäre Argumente

- Armut, Ausbeutung und soziale Polarisierung bekämpfen
- Öffentliche Sicherheit fördern (z.B. weil Sans-Papiers Anzeige erstatten können)
- Systemrelevante Arbeitskräfte stärken
- Öffentliche Gesundheit fördern (vgl. Corona)
- Vertrauen in Behörden stärken
- Professionsethik respektieren (z.B. Ärzt*innen, Sozialarbeiter*innen, Lehrer*innen)
- Zugehörigkeitsgefühl zur Stadt erhöhen
- Starkes öffentliches Statement für eine weltoffene Stadt setzen

Zivilgesellschaftlichen Akteure, die Sans-Papiers unterstützen

Typologie nach Schilliger/Ataç 2023

Humanitäre Organisation

In die Lücken treten, die durch Ausschluss der Sans-Papiers aus Regelstrukturen entstehen, Aufbau einer Parallelinfrastruktur



Gesundheitsversorgung Sans-Papiers

Intermediäre Organisation

Versuch der Ausweitung von Zugängen zu Regelstrukturen, Etablierung einer vertrauensvollen Kollaboration mit städtischen Ämtern und privaten Institutionen



Beratungsstelle für Sans-Papiers

Autonome Organisation

Schaffung eines (sicheren) Raums mit dem Ziel, politische/gesellschaftliche Teilhabe und Empowerment zu ermöglichen Zusammenarbeit auf Augenhöhe



Medina Community Zentrum Bern

City Card-Projekte in der Schweiz

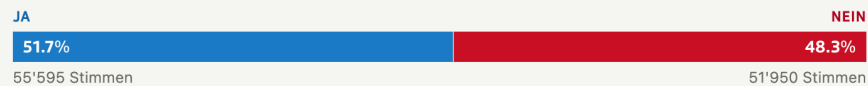


Abo Umstrittene Züri-City-Card

Nach knappem Ja setzen die Befürworter auf die Umsetzung

Züri City-Card

Stadt Zürich: Vorbereitungsarbeiten für Züri City-Card, Rahmenkredit 3.2 Mio. Franken



18. DEZEMBER 2023 | GEMEINDERAT, DIREKTIONEN

Die City Card der Stadt Bern nimmt Gestalt an

Ein Identifikationsmittel für alle Berner*innen, unabhängig von Aufenthaltsstatus, Geschlecht und weiteren Merkmalen: Der Gemeinderat hat das Umsetzungskonzept für eine «City Card Bern» zur Kenntnis genommen und Aufträge für die entsprechenden Vorbereitungsaufgaben erteilt. Die City Card ist ein Identitäts- und Wohnortsnachweis für alle, die in der Stadt Bern wohnen. Sie erleichtert den alltäglichen Behördenkontakt und gibt einen niederschweligen Zugang zu Dienstleistungen und Vergünstigungen.



Projekt City Card in Bern

«Wir setzen uns ein für eine solidarische Stadt Bern, in der Migration und Vielfalt als gesellschaftliche Realität anerkannt werden und **nicht die Herkunft, sondern der Lebensmittelpunkt und die gemeinsame Zukunft im Zentrum stehen.**»

Aus dem Manifest von „Wir alle sind Bern“ ([2017](#))



Projekt City Card in Bern

«Die Stadt Bern beteiligt sich an der Debatte um das Konzept ‚Urban Citizenship‘ und ist bestrebt, eine City Card einzuführen, um damit die Teilhabe aller Bewohnerinnen und Bewohner Berns unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus zu fördern.»

Schwerpunktplan Integration 2018 – 2021
Stadt Bern



Projekt City Card in Bern

Vorstudie City Card Bern: Grundlagen für die Realisierung einer City Card Bern

Auftraggeberin: Fachstelle für Migrations- und Rassismusfragen, Stadt Bern

Publikation: August 2022, [LINK](#)

Studienleitung: Dr. Sarah Schilliger, Soziologin

Rechtsgutachten: Alexandra Büchler (MLaw), Florian Weber (MLaw, Anwalt)

- **Literaturrecherche**
- **Rechtsgutachten:** Analyse der wichtigsten rechtlichen Grundlagen für den Berner Kontext
- **Leitfadeninterviews** mit Mitarbeitenden der Berner Stadtverwaltung, Fachleuten in sozialen Institutionen und Vertreter*innen von zivilgesellschaftlichen Organisationen
- **(Gruppen-)Gespräche** mit Mitgliedern der interdepartementalen Arbeitsgruppe ‚Concivis‘

Projekt City Card Bern: Erkenntnisse aus der Vorstudie

Formal-juristische Grenzen einer City Card in Bern

- Die City Card gewährt keine Aufenthaltssicherheit
 - Die Auskunfts-, Melde-, Anzeige- und Wegweisungspflichten staatlicher Behörden bleibt bestehen
 - Die Stadt kann die Akzeptanz der City Card nur im eigenen Wirkungsbereich vorschreiben
 - Eine Vielzahl der Ausschlüsse liegen jedoch im Handlungsbereich kantonaler Behörden (z. B. **Polizei**, Justiz, Gesundheit)
- City Card bringt kaum Verbesserungen bezüglich Aufenthaltssicherheit und schafft nur beschränkt neue Zugänge zu sozialen Dienstleistungen

Projekt City Card Bern: Vorstudie City Card Bern

Potenzial einer City Card Bern

Für Sans-Papiers:

Verbesserung des angstfreien Zugangs zu städtischen Diensten

→ City Card erhöht de-facto Zugang zu städtischen Institutionen, informiert und schafft Vertrauen, Zugehörigkeit, Empowerment

Für die breitere Migrationsbevölkerung:

Instrument gegen Stigmatisierung und Diskriminierung im Alltag und im Kontakt mit Behörden

Erhöhung des Vertrauens in die städtischen Behörden, Instrument gegen Verunsicherung im Kontext von verschärftem AIG

Fazit

- Nationale & kantonale Ebene bleiben in der Schweiz entscheidend. In **Städten** zeigt sich aber ein bedeutendes **Handlungsfeld** für die «**Humanisierung des Alltags**» von Sans-Papiers
- Urban Citizenship als **Ansatz zur Politisierung** der Situation von Sans-Papiers in Städten und zur Verbesserung der Zusammenarbeit
- **Diskursverschiebung um Migration**: Weg von Migration als Problem, hin zur Thematisierung von gleichen Rechten und Teilhabe
- Schaffung von neuem Verständnis von **Zugehörigkeit** (Schilliger 2023)

Bibliografie

- Anderson, B./Sharma, N./Wright, C. (2009): Why No Borders? In: *Refuge: Canada's Periodical on Refugees*, 26(2), 5–17.
- Bosniak, L. (2006): *The Citizen and the Alien: Dilemmas of Contemporary Membership*. Princeton University Press.
- Garcia, M. (2006): Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities. In: *Urban Studies*, 43(4), 745–765
- Kaufmann, D./Räss, N./Strebel, D./Sager, F. (2022): [Sanctuary Cities in Europe? A Policy Survey of Urban Policies in Support of Irregular Migrants](#). In: *British Journal of Political Science*, 52(4), 1954-1963.
- Schilliger, S. (2019): [Ambivalences of a Sanctuary City. Rethinking borders: insights into the struggles of Toronto's 'Sanctuary City' policy](#). In: Christoph, W./Kron, S. (eds.): *Solidarity Cities in Europe. Charity or Pathways to Citizenship: A New Urban Policy Approach*. Rosa Luxemburg Stiftung, Berlin, 95-110. (übersetzt in Deutsch/Spanisch/Griechisch)
- Schilliger, S.. (2022): [Vorstudie City Card Bern. Grundlagen für die Realisierung einer City Card Bern](#) (Teil 1). Im Auftrag der Stadt Bern.
- Schilliger, S./Atac, I. (2023): [Urbane Infrastrukturen der Solidarität: Zivilgesellschaftliche Organisationen und illegalisierte Migrant:innen in Bern und Wien](#). In: Atac, I./Güntner, S./Homburger, A./Kirchhoff, M. (Hg.) *Lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität. Zugänge zu Gesundheitsversorgung, Unterbringung und Bildung*. Opladen/Berlin/Toronto: Barbara Budrich, 189-208.
- Schilliger, S. (2023). [Soziale Bewegungen als transformative Akteure im Schweizer Integrationsregime](#). In: Piñeiro, E.; Kurt, S.; Mey, E.; Streckeisen, P. (Hg.) *Soziale Arbeit und Integrationspolitik in der Schweiz. Professionelle Positionsbestimmungen*. Seismo, 275-293.
- Schweitzer, R. (2019): Health Care Versus Border Care: Justification and Hypocrisy in the Multilevel Negotiation of Illegalized migrants' Access to Fundamental Rights and Services. In: *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 17(1), 61-76.
- SEM (2015): [Sans-Papiers in der Schweiz](#) 2015.
- Spencer, S./Delvino, N. (2019): Municipal Activism on Illegalized migrants: The Framing of Inclusive Approaches at the Local Level. In: *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 17(1), 27-43.
- Yuval-Davis, N./Wemyss, G./Cassidy, K. (2019): *Bordering*. Polity Press.