

**Urban Citizenship in der Schweiz:**  
Eine Analyse der Wirkung der Urban Citizenship-Initiativen in  
Genf und Bern auf die Teilhabe von Sans-Papiers

Bachelor-Thesis vorgelegt von:

Jolanda Wanner

Matrikelnummer.: 13-052-097

eingereicht bei:

Dr. des. Benedikt Hassler

Juli 2021

## **Abstract**

Die Veränderung von ökonomischen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten im Zuge der Globalisierung haben zu einem Bedeutungsverlust der Staatsbürger\*innenschaft geführt. Dies wurde von akademischer und aktivistischer Seite zum Anlass genommen, alternative Zugehörigkeitskonzepte wie Urban Citizenship zu entwickeln, welches Bürger\*innenrechte vom Nationalstaat entkoppelt und auf der lokalen Ebene der Stadt neu verankert. Auch in der Schweiz wurden Initiativen lanciert, die sich am Konzept Urban Citizenship orientieren. Sie fordern soziale Teilhabe für alle Bewohner\*innen einer Stadt, insbesondere auch für die stark marginalisierte Bevölkerungsgruppe der Sans-Papiers. Die Arbeit setzt sich mit der Forschungsfrage auseinander, welche Wirkung die Urban Citizenship-Initiativen in Genf und Bern auf die soziale Teilhabe der Sans-Papiers in der jeweiligen Stadt haben. Dazu werden die Initiativen und die Grundsätze, an denen sie sich orientieren, vorgestellt und ihre Wirkungen auf die verschiedenen Dimensionen der sozialen Teilhabe der Sans-Papiers herausgearbeitet. Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Urban Citizenship-Initiativen in Genf und Bern positiv auf die Teilhabemöglichkeiten von Sans-Papiers auswirken und ihnen Zugang zu privaten und öffentlichen Dienstleistungen und Ressourcen ermöglichen. Die Förderung der sozialen Teilhabe ist ein zentrales Anliegen der Sozialen Arbeit und die Ziele der Urban Citizenship-Initiativen können als Impulse für die Praxis dienen.

## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis .....	III
1 Einleitung .....	1
2 Von Staatsbürger*innenschaft zu Urban Citizenship .....	4
2.1 Historische Entwicklung hin zur modernen Staatsbürger*innenschaft.....	4
2.2 Citizenship in der Soziologie .....	8
2.3 Staatsbürger*innenschaft in der Schweiz .....	9
2.4 Alternative Zugehörigkeitskonzepte .....	11
2.5 Urban Citizenship.....	12
2.5.1 Entstehung von Initiativen um Urban Citizenship.....	13
2.5.2 Irreguläre Migration und Urban Citizenship.....	14
2.5.3 Urban Citizenship-Initiativen.....	16
3 Urban Citizenship in der Schweiz .....	18
3.1 Sans-Papiers in der Schweiz .....	20
3.2 <i>Opération Papyrus</i> .....	23
3.3 <i>Wir alle sind Bern</i> .....	26
4 Urban Citizenship und soziale Teilhabe.....	30
4.1 Soziale Teilhabe.....	30
4.2 Wirkung der <i>Opération Papyrus</i> auf die soziale Teilhabe von Sans-Papiers.....	33
4.2.1 Interdependenz .....	34
4.2.2 Partizipation.....	35
4.3 Wirkung von <i>Wir alle sind Bern</i> auf die soziale Teilhabe von Sans-Papiers.....	38
4.3.1 Interdependenz .....	39
4.3.2 Partizipation.....	41
5 Fazit .....	44
Literaturverzeichnis.....	49

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kennzeichen vormoderner und moderner Staatsbürger*innenschaft nach Mackert (vgl. ebd.) .....	7
Abbildung 2: Modi und Dimensionen der gesellschaftlichen Zugehörigkeit nach Kronauer (2002: 153).....	32

# 1 Einleitung

Migrationsbewegungen haben seit Ende des zweiten Weltkrieges stetig zugenommen und das Thema Migration gewinnt in Zeiten der Globalisierung an Brisanz. Auch in der Schweiz beeinflusst die Migrationsthematik seit Jahren den medialen und politischen Diskurs. Asyl- und Migrationsgesetzgebungen wurden in den vergangenen Jahren verschärft und in migrationspolitischen Debatten herrscht eine Rhetorik geprägt von Abschottung, Ausgrenzung und Ausschaffung. Städte, die politisch liberal und offen eingestellt sind, können sich mit der konservativen, nationalen Ausländerpolitik nicht identifizieren (vgl. Ingenhoff 2016: 63f). Da auf nationaler Ebene migrationspolitische Veränderungen aufgrund der bürgerlich-konservativen Mehrheit oft nicht möglich sind, organisieren sich Aktivist\*innen und zivilgesellschaftliche Bewegungen auf lokaler und kommunaler Ebene, widersetzen sich so dem staatlichen Grenzregime und streben Veränderungen der politischen Gegebenheiten an. Dazu gehören Aktionen wie *Bleiberecht für alle*, die sich gegen Abschiebungen zur Wehr setzen, die Netzwerke *Wir alle sind Bern* oder *Wir alle sind Zürich*, welche sich für eine solidarische Stadt engagieren, oder Projekte wie *Opération Papyrus* in Genf oder *Nicht ohne unsere Freund\*innen* in Basel, welche sich für die Regularisierung von Sans-Papiers<sup>1</sup> stark machen. Diese Bewegungen basieren auf dem Konzept Urban Citizenship, das im deutschen Sprachraum mit Stadtbürger\*innenschaft übersetzt wird. Urban Citizenship zielt darauf ab, Zugehörigkeit unabhängig von Staatsbürger\*innenschaft zu definieren und dadurch Anerkennung, Partizipationsmöglichkeiten, Rechte und Ressourcen anders zu verteilen. Alle Menschen, die an einem bestimmten Ort leben, sollen sich am gesellschaftlichen Leben beteiligen können und der Zugang zu städtischen Dienstleistungen und politischer Mitbestimmung soll ihnen ermöglicht werden. Dabei steht nicht die Herkunft oder die Nationalität, sondern der Lebensmittelpunkt einer Person im Vordergrund. Grundlegende Rechte und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben werden dadurch vom Nationalstaat entkoppelt und lokal verankert. Die Idee, welche hinter diesem Konzept steckt, ist simpel: Teilhabe für alle – da wo wir leben (vgl. Schilliger 2018).

Bevölkerungsgruppen mit einem irregulären oder prekären Aufenthaltsstatus erfahren oft fehlende oder unzureichende Partizipations- und Teilhabemöglichkeiten. Bürger\*innenrechte, welche politische (z.B. Stimm- und Wahlrecht), soziale (z.B. Sozialversicherungen) und bürgerliche (z.B. Freiheitsrechte) Rechte bzw. Grundrechte umfassen, werden nur Menschen mit Schweizer Staatsbürger\*innenschaft vollständig zugestanden. In der Schweiz besitzen 25% der Bevölkerung keinen Schweizer Pass. Sie sind zwar mit sozialen und bürgerlichen

---

<sup>1</sup> Sans-Papier ist eine Bezeichnung für Menschen, die sich ohne gültige Aufenthaltspapiere für eine nicht absehbare Zeit in einem Land aufhalten (vgl. Morlok/Meier/Oswald 2015: 4). Die Begriffe Sans-Papiers und illegalisierte Migrant\*innen werden in dieser Arbeit synonym verwendet.

Rechten ausgestattet, bleiben jedoch von der politischen und rechtlichen Mitbestimmung ausgeschlossen. Auch der Zugang zu sozialen Dienstleistungen, zu öffentlichen Institutionen, dem Bildungswesen und dem Arbeitsmarkt ist für sie oftmals erschwert (vgl. Morawek 2017: 162f). Menschen ohne gültige Aufenthaltsbewilligung, sogenannte Sans-Papiers, sind aufgrund ihrer prekären rechtlichen Stellung noch stärker in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt. In der Schweiz leben schätzungsweise zwischen 58'000 und 105'000 Sans-Papiers, die meisten davon in den Städten (vgl. Schweizer Eidgenossenschaft 2020: 12). Sie gehören zu einer der verletzlichsten und stärksten marginalisierten Gruppe unserer Gesellschaft. Ohne Aufenthaltserlaubnis haben Sans-Papiers kein Anrecht auf vollständige Schweizer Bürger\*innenrechte, doch auch für sie gelten die Menschen- und Grundrechte (z.B. Recht auf körperliche Unversehrtheit, Recht auf Freiheit etc.). Jedoch werden illegalisierten Migrant\*innen in der Schweiz «aus Angst vor dem Auffliegen davon abgehalten, ihre Rechte auch tatsächlich wahrzunehmen» (Caroni 2014: o.S.). Dabei bestimmt mehrheitlich der irreguläre Aufenthalt das Leben der Sans-Papiers, da sie aus berechtigter Angst vor Abschiebung und Strafen versuchen möglichst unsichtbar zu sein und jeglichen Behördenkontakt vermeiden müssen. Dies führt dazu, dass sie öffentliche und private Dienstleistungen nicht nutzen können und dass ihnen Rechte und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben verwehrt bleiben (vgl. Schweizer Eidgenossenschaft 2020: 12ff).

Die Förderung, die Erhaltung oder die Wiederherstellung der sozialen Teilhabe ist auch ein zentrales Anliegen der Sozialen Arbeit (Avenir Social 2010: 6). Gemäss dem Berufsbild der Professionellen Sozialer Arbeit wirkt die Soziale Arbeit in zwei Interventionsrichtungen gleichzeitig. Einerseits steht die Unterstützung der Klient\*innen im Fokus, sodass sie die grösstmögliche Autonomie erfahren und an gesellschaftlichen Prozessen, sowie kulturellen und materiellen Ressourcen teilhaben und diese auch mitgestalten können. Andererseits strebt die Soziale Arbeit auf einen sozialen Wandel hin, welcher allen Menschen die Befriedigung ihrer existenziellen Bedürfnisse ermöglicht. Dabei verteidigt sie demokratische Prinzipien und fordert von der Gesellschaft sich an diesen Grundsätzen zu orientieren und sie auch umzusetzen. Die Soziale Arbeit orientiert sich an den Grundwerten der Menschenwürde und Menschenrechte und fordert diese Rechte auch aktiv von der politischen Ordnung ein. Die Verbesserung der Situation von Menschen ohne gesellschaftliche Teilhabe und mit mangelndem Zugang zu politischen und sozialen Rechten ist ein zentrales Thema der Profession der Sozialen Arbeit (vgl. Avenir Social 2014: o.S.). Somit sind auch Projekte, Initiativen und Netzwerke rund um das Konzept Urban Citizenship, welche in den vergangenen Jahren in verschiedenen Schweizer Städten lanciert wurden, interessant und wichtig für die sozialarbeiterische Praxis.

Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Arbeit Urban Citizenship-Initiativen in der Schweiz und ihr Einfluss auf die Teilhabemöglichkeiten von Sans-Papiers. Um den Rahmen

dieser Arbeit nicht zu sprengen, werden exemplarisch die zwei Städte Genf und Bern und ihre unterschiedlichen Praktiken im Umgang mit Sans-Papiers analysiert. Die Arbeit zielt darauf ab folgende Fragestellung zu beantworten:

*Welche Wirkung haben die beiden Urban Citizenship-Initiativen in Genf und Bern auf die soziale Teilhabe von Sans-Papiers in den jeweiligen Städten?*

Bei der Untersuchung soll zusätzlich aufgezeigt werden, an welchen Grundsätzen und Argumentationslinien die Netzwerke sich bei der Umsetzung des Konzepts der Stadtbürger\*innenschaft orientieren.

Um diese Fragestellung zu beantworten, wird im Kapitel 2 die historische Entwicklung hin zum modernen Verständnis von Staatsbürger\*innenschaft nachgezeichnet (Kapitel 2.1) und auf das Verständnis von Citizenship in der Soziologie eingegangen (Kapitel 2.2). Speziell wird das Muster der Staatsbürger\*innenschaft in der Schweiz erläutert (Kapitel 2.3) und das Aufkommen von alternativen Zugehörigkeitskonzepten erklärt (Kapitel 2.4). Darauf folgend wird das Konzept Urban Citizenship dargelegt und innerhalb der alternativen Zugehörigkeitskonzepte verortet, weiter wird auf die Entstehung und die Initiativen rund um Urban Citizenship eingegangen und die Verbindung des Konzepts zur irregulären Migration hergestellt (Kapitel 2.5). In Kapitel 3 wird dargelegt, wie Urban Citizenship in der Schweiz praktiziert wird. Dazu wird zuerst die Situation der Sans-Papiers in der Schweiz veranschaulicht (Kapitel 3.1) und anschliessend die beiden Urban Citizenship-Initiativen in Genf und Bern (Kapitel 3.2 und 3.3) vorgestellt. In Kapitel 4 wird die Idee der sozialen Teilhabe umrissen. Dazu wird die Arbeit von Kronauer (2002) zum Thema Exklusion herangezogen und die Modi der Zugehörigkeit und ihre internen Dimensionen, welche die soziale Teilhabe ausmachen, herausgearbeitet (Kapitel 4.1). Danach werden die Urban Citizenship-Initiativen in den Städten Genf und Bern anhand dieses Verständnisses der sozialen Teilhabe analysiert und herausgearbeitet, welche Auswirkungen die Urban Citizenship-Praktiken auf die Teilhabechancen von Sans-Papiers haben (Kapitel 4.2 und 4.3). Im Fazit werden die in den vorangegangenen Kapiteln gewonnenen Erkenntnisse veranschaulicht und aufgezeigt, welche Chancen und Risiken die Umsetzung der Initiativen mit sich bringt. Ausserdem wird die Rolle und die Handlungsmöglichkeiten der Sozialen Arbeit bei der Konzipierung und Verwirklichung von Urban Citizenship-Initiativen beleuchtet und mit einem Ausblick abgeschlossen.

## 2 Von Staatsbürger\*innenschaft zu Urban Citizenship

Im Zentrum des Konzepts Urban Citizenship steht die Verteilung von Bürger\*innenrechten, welche in modernen Nationalstaaten eng an die Staatsbürger\*innenschaft geknüpft ist. Unter Staatsbürger\*innenschaft wird vor allem die rechtlich formalisierte Zugehörigkeit zu einer Nation verstanden, die eher auf die passive Rolle der Bürger\*innen als Mitglieder eines Staates fokussiert. Der englische Begriff Citizenship verweist stärker auf den rechtlichen, politischen und sozialen Status und die aktive Rolle der Bürger\*innen bei der Diskussion und Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten und lässt sich am ehesten mit (Staats-)bürger\*innenrechte und (Staats-)bürger\*innenstatus übersetzen (vgl. Gosewinkel 1995: 534). In der vorliegenden Arbeit wird diese Differenzierung übernommen. Wenn der rechtlich formale Status, welcher den Bürger\*innen eines Nationalstaates zugeschrieben wird, gemeint ist, wird von Staatsbürger\*innenschaft gesprochen. Wenn die Partizipations- und Teilhabemöglichkeiten, welche mit den Bürger\*innenrechten einhergehen, im Vordergrund stehen sollen, wird der Begriff Citizenship verwendet.

Um den Diskurs rund um Urban Citizenship besser einordnen zu können, wird die Entstehung der Staatsbürger\*innenschaft und die historischen Entwicklungen, welche das heutige Verständnis der Staatsbürger\*innenschaft prägen, nachgezeichnet. Zuerst werden die historischen Vorläuferinnen der nationalstaatlichen Bürger\*innenschaft dargelegt, um anschliessend die Entwicklung hin zum modernen Verständnis von Staatsbürger\*innenschaft genauer zu beleuchten (Kapitel 2.1). Danach wird Citizenship und die damit verbundene Kodifizierung und Durchsetzung der Bürger\*innenrechte aus einer soziologischen Perspektive betrachtet (Kapitel 2.2). Ein besonderer Fokus wird auf das Muster der Staatsbürger\*innenschaft und die Regelung und Verteilung der Bürger\*innenrechte in der Schweiz gelegt (Kapitel 2.3). Basierend auf diesen Ausführungen wird das Aufkommen von alternativen Zugehörigkeitskonzepten erklärt und die Stadtbürger\*innenschaft darin verortet (Kapitel 2.4). Anschliessend wird das Konzept Urban Citizenship beschrieben, die Entstehung der Ideen um Stadtbürger\*innenschaft nachgezeichnet und mit dem Thema der irregulären Migration verknüpft. Abschliessend werden verschiedene Arten von Urban Citizenship-Initiativen vorgestellt (Kapitel 2.5).

### 2.1 Historische Entwicklung hin zur modernen Staatsbürger\*innenschaft

Die Geschichte des Konzepts der Bürger\*innenschaft beginnt in der griechischen Antike und hängt eng mit der Herausbildung der ersten demokratischen Gesellschaft im Stadtstaat (Polis) Athen zusammen. Griechische Stadtstaaten waren kleine Gemeinschaften mit klaren

hierarchischen Strukturen, die zwischen den Bürgern<sup>2</sup>, den Frauen, den auf Dauer in der Polis lebenden Ausländer\*innen und den Sklav\*innen unterschieden. Als Bürger der Polis wurden nur diejenigen angesehen, welche sich am politischen Leben und an der Herrschaft beteiligten. Nach der Definition von Aristoteles war ein Bürger «one who both rules and is ruled» (Pocock 1998: 32) und somit ein politisches Wesen. Dadurch blieb dieser Status einem grossen Teil der Bevölkerung wie Frauen, Sklav\*innen, Handwerkern und Fremden verwehrt. Nur freie in der Polis geborene Männer, welche keiner wirtschaftlichen Arbeit nachgehen mussten, erfüllten die Bedingungen des Bürgerseins. Ideale der griechischen Polis wie Gleichheit vor dem Gesetz, Freiheit und Gerechtigkeit waren somit nur auf einen exklusiven Teil der Bevölkerung beschränkt (vgl. Mackert 2006: 18f).

Auch im römischen Reich war der Bürgerstatus den freien, ein Haus besitzenden Männern, die von der Arbeit von Nicht-Bürger\*innen lebten, vorbehalten (vgl. ebd.: 19). Durch die Ausdehnung des römischen Reiches wurde das damalige Bürgerschaftskonzept zunehmend inklusiver und im Verlauf der Zeit auf Plebejer sowie auf die unterworfenen Völker und somit auf alle Untertanen (Frauen, Sklav\*innen und Ausländer\*innen blieben ausgeschlossen), ausgedehnt mit dem Ziel die soziale Integration und die Loyalität gegenüber dem Reich zu fördern (vgl. Faulks 2005: 19). Der Bürgerstatus entwickelte sich von der Idee der aktiven politischen Partizipation hin zu einem juristischen Status, der mit gewissen Rechten und Immunitäten verbunden war (vgl. Pocock 1998: 37).

Nach dem Untergang des römischen Reichs nahm auch die Bedeutung der Bürgerschaft ab. Durch das Aufkommen des Christentums ersetzte die Loyalität zur Kirche die Zugehörigkeit zu einer politischen Gemeinschaft. Der Bürgerschaftsstatus fand im Mittelalter vor allem in italienischen Stadtstaaten Anwendung (vgl. Faulks 2005: 20). «The lack of a centralizing and nationalizing state power in parts of medieval Europe left room for the growth of a strong, urban citizenship.» (Gosewinkel 2001: 1853) Dabei bildeten vorwiegend Handwerker und Kaufleute, welche in der Antike vom Status des Bürgers ausgeschlossen wurden, den Kern der städtischen Bürgerschaft. Doch auch hier blieb der Besitz von Haus und Grund in der Stadt eine Voraussetzung, um in die Bürgerschaft aufgenommen zu werden. Die Exklusivität des Bürgerstatus blieb somit erhalten (vgl. Mackert/Müller 2000: 13).

Die Werte und Ideale der historischen Formen der Bürgerschaft haben das heutige Verständnis von Staatsbürger\*innenschaft geprägt und beeinflusst. Die Kontinuität des Bürger\*innenschaftsbegriffs sollte jedoch nicht überbetont werden, erst durch die Entwicklung der modernen Nationalstaaten erhielten Staatsbürger\*innenrechte ihre heutigen Ausprägungen (vgl. ebd.: 13f). Die Geburtsstunde der modernen Staatsbürger\*innenschaft legt Mackert (2006: 17) auf die Verabschiedung der Erklärung der Menschen- und

---

<sup>2</sup> In diesem Kapitel wird die männliche Form verwendet, sofern nur Männer Zugang zum Bürger\*innenstatus hatten.

Bürgerrechte durch die französische Nationalversammlung vom 26. August 1789. Die Entwicklung hin zu diesem modernen Staatsbürger\*innenschaftsverständnis<sup>3</sup> wurde durch eine Reihe von grundlegenden strukturellen und kulturellen Transformationsprozessen auf ökonomischer, politischer und kultureller Ebene geprägt.

Die Veränderungen auf *ökonomischer* Ebene wurden insbesondere durch die industrielle Revolution und die damit einhergehende Entwicklung eines kapitalistischen Wirtschaftssystems bewirkt. Die entstehende kapitalistische Ordnung weichte die bis anhin gültigen hierarchischen, patriarchalen und religiösen Strukturen und Werte auf, wodurch die Grundlage geschaffen wurde, dass sich alle Individuen als freie und gleiche Bürger\*innen auf dem Markt begegnen und miteinander Verträge abschliessen konnten (vgl. ebd.: 20f).

*Politische* Umbrüche im Zuge der Französischen Revolution führten zu der Herausbildung des modernen Nationalstaates als geografische und geopolitische Einheit mit klar definierten territorialen Grenzen. Die klar abgegrenzten Hoheitsgebiete bildeten das Fundament für eine neue politische Herrschaft mit staatlicher Souveränität und einer Verfassung, welche die politischen Prozesse grundlegend regelten und von Willkür befreiten (vgl. ebd.: 22). Brubaker (1994: 78) beschreibt die Französische Revolution als bürgerliche, demokratische, nationale und staatsbildende Revolution. Der bürgerliche Aspekt zeigte sich in der Schaffung eines allgemeinen Mitgliedschaftsstatus auf Basis der Gleichheit vor dem Gesetz und in der Aufhebung der Sonderrechte. Das Wiederaufkommen der aktiven politischen Partizipation der Bürger\*innen machte die demokratische Komponente der Revolution aus. Politische Rechte entwickelten sich von einem Sonderstatus für einen exklusiven Teil der Gesellschaft zu einem allgemeinen Status, der allen Bürger\*innen zuerkannt wurde. Der nationale Aspekt zeigte sich in der Formung der klar definierten Nationalstaaten, welche die Abgrenzung nach aussen und die Homogenisierung nach innen verstärkte. Die Entstehung eines direkten Verhältnisses zwischen Bürger\*in und Staat machte den staatsbildenden Aspekt aus. Diese radikalen Umbrüche im Zuge der Französischen Revolution und die damit verbundene historische Entstehung des modernen Nationalstaats führte auch zu einem vollständig neuen Verständnis von Bürger\*innenschaft.

Die Industrialisierung und die Urbanisierung brachten weiter *kulturelle* Veränderungen mit sich. Es gab eine Entwicklung weg von der ländlichen hin zur städtischen Lebensweise. Dies führte auch zur Herausbildung einer städtischen Kultur. Die Individualisierung bewirkte, dass Individuen sich aus den alten, tradierten Einbindungen herauslösten. Die nationale Gemeinschaft ersetzte die alten Strukturen und wurde der neue Kontext der Zugehörigkeit (vgl. Mackert 2006: 23).

---

<sup>3</sup> Frauen wurden nach wie vor von verschiedenen Rechten (z.B. Wahlrecht, Eigentumsrecht etc.) ausgeschlossen. Die rechtliche, politische und soziale Gleichstellung wurde nach und nach erkämpft (vgl. Friedrich Ebert Stiftung o.J.: o.S.).

Die moderne Staatsbürger\*innenschaft, welche sich durch diese ökonomischen, politischen und kulturellen Veränderungen entwickelt hat, unterscheidet sich in wichtigen Punkten grundlegend von ihren historischen Vorläuferinnen (siehe Abbildung 1). Vormoderne Formen der Bürger\*innenschaft hatten, wie zu Beginn dieses Kapitels aufgezeigt, einen sehr exklusiven Charakter und schlossen einen grossen Teil der Bevölkerung aus. Darin zeigt sich auch der partikularistische Anspruch, welche die als gottgegebene Ungleichheit und Hierarchie zwischen den Menschen betonte. Das Staatsbürger\*innenschaftsverständnis der Moderne strebt hingegen die Inklusion aller Gesellschaftsmitglieder in den Bürger\*innenschaftsstatus an und ist von einem universalistischen Anspruch geprägt, dass alle Bürger\*innen im Rahmen des territorialen Nationalstaats zu Staatsbürger\*innen macht. Der Bezugsrahmen der vormodernen Bürger\*innenschaft war der Stadtstaat bzw. die mittelalterliche Stadt. Die moderne Staatsbürger\*innenschaft beruht auf dem territorialen Nationalstaat (vgl. ebd.: 24).

	Vormoderne Staatsbürgerschaft	Moderne Staatsbürger*innenschaft
Charakter	exklusiv	inklusionistisch
Anspruch	partikularistisch	universalistisch
Einheit	Polis, mittelalterliche Stadt	territorialer Nationalstaat

**Abbildung 1: Kennzeichen vormoderner und moderner Staatsbürger\*innenschaft nach Mackert (vgl. ebd.)**

Vor dem Hintergrund der historischen Transformationsprozessen und den Kennzeichen der Vorläuferinnen der heutigen Staatsbürger\*innenschaft lassen sich die Charakteristika der modernen Staatsbürger\*innenschaft herausarbeiten. Die Institution der Staatsbürger\*innenschaft kann als Vertrag zwischen Bürger\*in und Staat gesehen werden, welcher das Verhältnis zwischen den beiden regelt und beiden Parteien ein Bündel von Rechten und Pflichten verleiht. Der Staatsbürger\*innenschaftsstatus ermöglicht den Bürger\*innen eines Staates die Wahrnehmung ihrer Grundrechte, die Teilnahme an der politischen Willensbildung und die Einforderung ihrer sozialen Rechte. Der Staat hat die Aufgabe seine Bürger\*innen zu schützen und Sicherheit zu gewährleisten, einerseits vor Bedrohungen von aussen, andererseits vor staatlicher Willkür (vgl. ebd.: 17f). Gemäss Mackert ist die «rechtlich kodifizierte Gleichheit der Mitglieder einer Gesellschaft, deren aktive politische Partizipation, ihre Inklusion in die Gesellschaft und deren Exklusion nach aussen» (ebd.: 17) das Ideal der Staatsbürger\*innenschaft. In der Realität kann dieses Ideal jedoch nicht immer garantiert werden, da dem dynamischen Konzept der Staatsbürger\*innenschaft verschiedene Spannungsverhältnisse inhärent sind (vgl. ebd.: 61). Die Soziologie der Staatsbürger\*innenschaft fokussiert insbesondere auf diese Spannungsverhältnisse und die Integrationsproblematik moderner Gesellschaften (vgl. ebd.: 27).

## 2.2 Citizenship in der Soziologie

Aus soziologischer Perspektive entspricht Staatsbürger\*innenschaft nicht nur einem Bündel von Rechten und Pflichten, sondern hat auch ein prägendes soziales Element inne. Die Analyse von Thomas H. Marshall «Citizenship and Social Class» aus dem Jahr 1950 betont die Bedeutung der sozialen Rechte für eine Gesellschaft, in der alle Bürger\*innen zu formal Gleichen erklärt werden. Sein Essay ist bis heute eine der wichtigsten soziologischen Schriften über Staatsbürger\*innenschaft und gilt als Grundlage für aktuelle Debatten zu dieser Thematik (vgl. ebd.: 28).

T.H. Marshall verfasste seine Arbeit vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Situation in England nach dem zweiten Weltkrieg, welche geprägt war von tiefen Klassenspaltungen sowie Klassenkonflikten und extremen Formen sozialer Ungleichheiten (vgl. ebd.: 30f). Er geht der Frage nach, wie die grundsätzliche Gleichheit der Individuen, welche im Status des\*der Bürger\*in zum Ausdruck kommt und für alle Mitglieder einer Gesellschaft gilt, mit einem kapitalistischen System, welches soziale Ungleichheit produziert, vereinbar ist. Weiter untersucht er, wie die beiden widersprüchlichen Strukturprinzipien sich gegenseitig beeinflussen. Nach Marshall beinhaltet die Citizenship bürgerliche, politische und soziale Rechte, welche sich aus einem historischen Dreierschritt von der vormodernen zur modernen Gesellschaft entwickelt haben. In der feudalen Gesellschaft des 18. Jahrhunderts herrschte ein starres ungleiches Statussystem vor, welches durch das kapitalistische Marktsystem abgelöst wurde und neue Ungleichheiten herausbrachte. In dieser Zeit bildeten sich die bürgerlichen Rechte heraus, die notwendig waren, um die individuelle Freiheit zu sichern. Dazu gehören die Rede-, Gedanken- und Glaubensfreiheit, das Recht auf Eigentum, die Vertragsfreiheit und das Recht auf ein Gerichtsverfahren. Auf der institutionellen Ebene der Gerichte können diese Rechte verteidigt und eingeklagt werden. Im 19. Jahrhundert wurden schrittweise politischen Rechte zum Bürger\*innenstatus hinzugefügt, welche den Mitgliedern<sup>4</sup> einer Gesellschaft ermöglichen an der politischen Herrschaft teilzuhaben und durch Wahlen die politische Macht zu beeinflussen oder sich für ein politisches Amt aufzustellen. Dabei wurden keine neuen Rechte geschaffen, sondern bestehende Rechte auf neue Bevölkerungsgruppen ausgedehnt. Parlamente und Gemeinderäte sind die zentralen Institutionen, durch welche diese Rechte artikuliert werden können. Durch die Herausbildung des Wohlfahrtsstaates entwickelten sich im 20. Jahrhundert die sozialen Rechte, welche ein Mindestmass an sozialer Sicherheit ermöglichten. Zu den sozialen Rechten gehört das Recht

---

<sup>4</sup> Anfänglich waren die politischen Rechte an wirtschaftliches Vermögen geknüpft. Mit der Einführung des Männerwahlrechts wurden die politischen Rechte auf alle erwachsene, männliche Gesellschaftsmitglieder und dann mit der Einführung des Frauenstimmrechts auch auf den weiblichen Teil der Bevölkerung übertragen (vgl. Mackert 2006: 32).

auf einen Anteil des gesellschaftlichen Erbes und das Recht ein Leben entsprechend den gesellschaftlich vorherrschenden Standards zu führen. Erst die Umverteilung des Reichtums ermöglichte allen Bürger\*innen an der materiellen Kultur der Gesellschaft teilzuhaben. Auf institutioneller Ebene werden die sozialen Rechte durch das Bildungswesen und die Sozialleistungen garantiert (vgl. Marshall 1992: 35ff).

Durch diesen historischen Abriss zeigt Marshall auf, wie sich der universalistische Anspruch und das inklusivistische Selbstverständnis der modernen Staatsbürger\*innenschaft über drei Jahrhunderte entwickelt hat. Durch die Herausbildung der Nationalstaaten entwickelte sich ein neues Statussystem, welches alle Bürger\*innen zu sozial Gleichen erklärte, was dem ungleichheitserzeugenden ökonomischen kapitalistischen System widersprach (vgl. Mackert 2006: 27ff). Bürgerliche, politische und soziale Rechte hatten unterschiedliche Auswirkungen auf die durch den Kapitalismus entstehende soziale Ungleichheit. Die Herausbildung der bürgerlichen Rechte ermöglichten erst die Entstehung eines kapitalistischen Wirtschaftssystems und hatten keinen Einfluss auf die Verringerungen der sozialen Ungleichheit. Die Vergabe von politischen Rechten an die arbeitende Bevölkerung ermöglichte ihnen die soziale Ungleichheit zum Thema politischer Diskussion zu machen. Doch erst die sozialen Rechte erreichte die Durchsetzung der egalitären Prinzipien des Staatsbürger\*innenstatus, da sie die Umverteilung des gesellschaftlichen Reichtums ermöglichten, somit das gesamte Ungleichheitsgefüge veränderten und einen entscheidenden Beitrag zur gesellschaftlichen Integration leisteten (vgl. Marshall 1992: 35ff).

Marshall's Analyse von Citizenship bezieht sich auf die Frage nach den Bedingungen der sozialen Integration von modernen Gesellschaften und ist bis heute aktuell. Er unterscheidet systematisch zwischen drei verschiedene Kategorien von Bürger\*innenrechten und zeigt unterschiedliche Dimensionen der gesellschaftlichen Teilhabe auf. Gemäss Lebuhn (2013: 233f) kann nur von *full citizenship* im Sinne Marshall's gesprochen werden, wenn die ökonomische, soziale, politische und kulturelle Teilhabe in allen gesellschaftlichen Bereichen gewährleistet ist. Die Verteilung von Bürger\*innenrechten sowie die rechtliche und institutionelle Gestaltung des Zugangs zu Staatsbürger\*innenschaft unterscheidet sich jedoch je nach Staat, da das Verständnis von Nation und Zugehörigkeit historisch gewachsen ist (vgl. Reichel 2011: 19).

### **2.3 Staatsbürger\*innenschaft in der Schweiz**

Je nach politischem Selbstverständnis des Staates und der gesellschaftlichen Vorstellung der nationalen Identität haben sich in verschiedenen Ländern unterschiedliche Staatsbürger\*innenschaftskonzepte herausgebildet (vgl. Gilliéron 2016: 110). Um die

Bedeutung der Staatsbürger\*innenschaft und die Herausbildung von alternativen Zugehörigkeitskonzepten innerhalb des schweizerischen Kontextes zu verstehen, wird in diesem Unterkapitel die historische Entstehung und die rechtlichen Rahmenbedingungen der Staatsbürger\*innenschaft in der Schweiz dargelegt.

In der Schweiz wurde das Bürger\*innenrecht erstmals im Jahr 1798 in der Helvetischen Verfassung normiert. Dieses allgemeine Schweizer Bürger\*innenrecht orientierte sich am französischen Vorbild und erklärte alle Einwohner\*innen der Schweiz zu Schweizerbürger\*innen und hob die Standesunterschiede und Zugehörigkeitsverhältnisse auf (vgl. Kreis 2003: o.S.). Im Zuge der Restauration kehrten die Kantone jedoch wieder zu den alten Strukturen zurück. In der Bundesverfassung von 1848 wurden alle Kantonsbürger\*innen zu Schweizer Bürger\*innen erklärt mit dem Ziel, die heterogene Bevölkerung durch einen gemeinsamen Status zusammenzuhalten und die nationale Macht zu stärken (vgl. Steiner 2004: 15). Jedoch wurden Frauen sowie Menschen wegen «Geisteskrankheit, Geistesschwäche, strafrechtlicher Verurteilung, fruchtloser Pfändung, Konkurs, Sittenlosigkeit, Bettelei, Zwangsversorgung usw.» (Poledna 2021: o.S.) vom Aktivbürgerrecht ausgeschlossen. Gemäss Gilliéron (2016: 114f) lag zu dieser Zeit der schweizerischen Staatsbürger\*innenschaft ein liberales Verständnis zu Grunde, welches sich durch Einbürgerung den wirtschaftlichen Nutzen der Zuwandernden zu eigen machte. Der materielle Inhalt des Bürger\*innenrechts war durch die politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen und die zwei Weltkriege in den kommenden Jahren starken Veränderungen unterworfen und es entwickelte sich zunehmend ein republikanisches Modell, das ein exklusiveres Staatsbürger\*innenschaftsverständnis mit sich brachte. Das im Jahr 1952 eingeführte und noch heute gültige Staatsbürger\*innenschaftsgesetz basiert auf dem Prinzip des *ius sanguinis*, welches sich auf die Abstammung beruft. Allen Personen, die von einem\*r Schweizer Staatsangehörigen abstammen, also Kindern und Adoptivkindern, wird das Schweizer Bürger\*innenrecht gewährt. Weiter können die Bürger\*innenrechte durch Heirat mit einem\*r Schweizer\*in erworben werden, zusätzlich muss die betreffende Person für ein bestimmte Dauer in der Schweiz gelebt haben (vgl. Schweizer/Müller 2021: o.S.). Trotz des ausgeprägten Föderalismus sowie der kulturellen und sprachlichen Vielfalt grenzt das Schweizer Staatsbürger\*innenschaftsverständnis Zugehörigkeit auf Basis der Ethnizität ab. In Ländern wie beispielsweise Frankreich, in denen das Prinzip des *ius soli* gilt, ist der Erwerb der Staatsbürger\*innenschaft an den Ort der Geburt geknüpft. Dabei wird Zugehörigkeit auf der Basis von Rechten und Pflichten definiert. In Bezug auf Immigration bewirken *ius soli*-Elemente einen Mechanismus der Inklusion, während das Prinzip des *ius sanguinis* eher einen ausgrenzenden Charakter besitzt (vgl. Reichel 2011: 20). Gemäss Steiner (2004: 25) ist die Einbürgerung eine weitere Möglichkeit die Schweizer Staatsangehörigkeit und die damit verbundenen Bürger\*innenrechte zu erlangen. Doch bis heute gibt es kein einheitliches und

zentral verwaltetes Schweizer Einbürgerungsverfahren, sondern es werden alle drei politischen Ebenen, der Bund, die Kantone und die Gemeinden in den Prozess einbezogen. Diese in Europa einzigartige Besonderheit führt zu einer grossen Vielfalt in der Anwendung der Staatsbürger\*innenschaftspolitik innerhalb der Schweiz. Gemäss des *Migration Integration Policy Index* (2020) betreibt die Schweiz im Vergleich zu anderen europäischen Ländern eine sehr restriktive Einbürgerungspolitik. Der Prozess der Einbürgerung ist an gewisse Bedingungen geknüpft – zwölfjähriger Wohnsitz in der Schweiz (die Zeit vom 10. bis zum 20. Altersjahrs zählt doppelt), soziale und kulturelle Integration, sowie ein reines Strafregister – und bringt ein langwieriges Verfahren mit sich (vgl. Helbling/Kriesi 2004: 39f). Einbürgerung wird zum Beweis und zur Belohnung für eine gelungene Integration in die Schweizer Mehrheitsgesellschaft. Dabei folgt das Schweizer Staatsbürger\*innenschaftsmodell einem kulturalistischen Argument, welches eine gemeinsame Wertebasis als Grundlage für das politische Handeln notwendig erachtet. Staatsbürger\*innenschaft wird dadurch zum Ausdruck der Anpassung an die vorherrschende nationale Identität (vgl. Gilliéron 2016: 116). Diese restriktive Bürger\*innenschaftspolitik führt zum politischen und rechtlichen Ausschluss von Menschen ohne Schweizer Pass und zu einer rechtlichen und sozialen Ungleichheit innerhalb der Schweizer Bevölkerung (vgl. Morawek 2017: 163).

## 2.4 Alternative Zugehörigkeitskonzepte

Nach Mackert (2006: 87ff) haben sich Zeitalter der Globalisierung und der Postmoderne ökonomische, soziale und kulturelle Bedingungen verändert, wodurch die Institution der Staatsbürger\*innenschaft unter Veränderungsdruck geraten ist. Durch diese vielfältigen Prozesse kann der Souveränitätsverlust des Nationalstaates festgestellt werden. Die Entstehung von supra- und transnationalen Gebilden wie der Europäischen Union sowie der Bedeutungszuwachs von regionalen, subnationalen Einheiten hat dazu geführt, dass die politische Entscheidungsfindung nicht mehr allein beim Nationalstaat liegt. Weiter haben Immigration, Emigration und Flüchtlingsbewegungen zu einer ethnischen Heterogenisierung und einer kulturellen Pluralisierung von nationalen Gesellschaften geführt. In multikulturellen Staaten wird das Konzept der modernen Staatsbürger\*innenschaft längst nicht mehr allen Gesellschaftsmitgliedern gerecht. Migrant\*innen erfahren in ihrer Aufnahmegesellschaft Ausschluss von staatsbürgerlichen Rechten, wodurch das Problem der «internen Exklusion» entsteht (vgl. ebd.: 80f). Diese Entwicklungen zeigen, dass das nationale Modell und der exklusive Charakter der Staatsbürger\*innenschaft an seine Grenzen stösst (vgl. ebd.: 109). Vor diesem Hintergrund haben sich alternative Konzepte der Zugehörigkeit entwickelt, die über die klassische Vorstellung von Staatsbürger\*innenschaft hinausgehen. In diesen

postnationalen Modellen der Zugehörigkeit stellt der Nationalstaat nicht mehr die einzig legitimierende Institution und die nationale Identität nicht mehr die dominante Identität aller Staatsbürger\*innen dar. Mackert (vgl. ebd.) unterscheidet bei neuen Zugehörigkeitsmodellen zwischen zwei Entwicklungslinien, welche er als Universalisierungs- und Partikularisierungsstrategien erfasst. Konzepte von Citizenship, die über den Rahmen der nationalen Gemeinschaft und nationalstaatlichen Grenzen hinausreichen, können der Universalisierungsstrategie zugeordnet werden. Bei diesen Ansätzen wird nicht mehr der\*die Bürger\*in, sondern der Mensch in den Fokus gelegt. Als Beispiele für Zugehörigkeitsmodellen, die auf der Idee der Universalisierung gründen, können die Global Citizenship oder Cosmopolitan Citizenship genannt werden. Der Partikularisierungsstrategie von Citizenship hingegen können jene Konzepte, die sich auf Gruppen- bzw. Minderheitsrechten konzentrieren, zugeordnet werden. Diese Ansätze hinterfragen die Idee einer nationalen Identität, da sie feststellen, dass nationale Gemeinschaften heterogen und Identitäten plural geworden sind. Sie kämpfen gegen die Ungerechtigkeiten, welche mit dem Konzept der Staatsbürger\*innenschaft institutionalisiert wurde, für die Umverteilung von Rechten und die Anerkennung von partikularen Identitäten (vgl. Mackert/Müller 2007: 19).

Beauregard und Bounds (vgl. 2000: 383) hingegen unterscheiden die alternativen Modelle der Zugehörigkeit eher aus einer territorialen Perspektive, wobei einige Ansätze supranationale Institutionen als den neuen Bezugsrahmen für Citizenship erfassen, während sich andere eher an der subnationalen Ebene orientieren und zum Beispiel die Stadt als Bezugsort für Zugehörigkeit sehen.

## 2.5 Urban Citizenship

Wie im vorangehenden Kapitel aufgezeigt wurde, wird die Kopplung von Nationalstaat und Bürger\*innenrechten aufgrund der Globalisierung der Wirtschaft, der Transnationalisierung der Gesellschaft und der Internationalisierung der Politik zunehmend hinterfragt. Als alternatives Zugehörigkeitskonzept hat sich Urban Citizenship entwickelt. In der angloamerikanischen Literatur wird Urban Citizenship bereits seit Anfang der 1990er Jahren intensiv diskutiert. In der deutschsprachigen Wissenschaft wurde das Konzept bisher erst wenig rezipiert. Debatten um Urban Citizenship lassen sich in das rasch wachsende Forschungsfeld der *Critical Citizenship Studies* einordnen. Im Fokus des Konzepts Urban Citizenship stehen die Möglichkeiten der Teilhabe und des Zugangs zu Ressourcen und Rechten auf der Ebene der Stadt (vgl. Lebuhn/Hess 2014: 13).

Urban Citizenship unterscheidet sich in zentralen Punkten vom vorherrschenden Verständnis von Staatsbürger\*innenschaft. Erstens wird Bürger\*innenschaft vom Nationalstaat entkoppelt

und auf der lokalen Ebene neu definiert. Das Konzept basiert auf dem Prinzip des *ius domicili*. Nicht die Nationalität oder der Aufenthaltsstatus, sondern der Wohnort ist der zentrale Bezugspunkt für die Verleihung von Bürger\*innenrechten (vgl. Kaufmann 2019: 443). Dies mag zunächst revolutionär klingen, doch wie im Unterkapitel 2.1. aufgezeigt, nahm die Stadt aus historischer Sicht eine wichtige Rolle bei der Entwicklung von Bürger\*innenschaft und der damit verbundenen Bürger\*innenrechten ein, bevor diese im Zuge der französischen Revolution eine Institution des Nationalstaates wurden (vgl. Varsanyi 2006: 233). Weiter geht Urban Citizenship über das Verständnis von Staatsbürger\*innenschaft als Bündel von Rechten und Pflichten hinaus. Citizenship wird nicht als ein Status, der verliehen wird, verstanden, sondern als die Möglichkeit Rechte einzufordern und sie in Anspruch zu nehmen. Das Konzept bezieht sich auf das Citizenship-Verständnis von Marshall (Kapitel 2.2), welches sich insbesondere auf die Frage nach der Verteilung von Teilhaberechten und -politiken bezieht. Citizenship wird dabei als sozialer Prozess definiert, durch welchen Individuen Rechte einfordern und ausweiten können. Folglich wird auf den Aspekt der Partizipation von Bewohner\*innen einer Stadt fokussiert (vgl. Isin 2008: 38f). Garcia (2006: 754) beschreibt die Bedingungen für Urban Citizenship folgendermassen:

“Urban and regional forms of citizenship’ develop when: policy instruments are introduced locally and regionally in order to maintain and/or create social entitlements as a result of citizens’ demands or as a result of local institutions’ innovative practices; and when the mechanisms for political integration provide an open sphere for participation and contestation not only for established citizens, but also for denizens.”

Urban Citizenship kann also als ein dynamisches Konzept von *citizenship practices* verstanden werden. Durch organisierte und unorganisierte Politiken und Praktiken der Einforderung von Rechten, der Neudefinierung von Zugehörigkeit und der Aneignung der Stadt machen sich Individuen zu politischen Subjekten und beanspruchen unabhängig von ihrem Status Rechte und machen sich so zu Bürger\*innen. Diese verschiedenen Formen des Protestes und Widerstands fassen Isin und Turner als *acts of citizenship*, durch welche Urban Citizenship erkämpft werden kann (vgl. Schilliger 2018: 21f).

### 2.5.1 Entstehung von Initiativen um Urban Citizenship

Hinter dem Konzept Urban Citizenship steht die Idee der Stadt als Zufluchtsort. Aktuelle Initiativen um Urban Citizenship sind inspiriert durch die *Bewegung der Sanctuary Cities* (Zufluchtsstädte) in den USA, welche sich seit den 1970er Jahren entwickelt hat. *Sanctuary Cities* nennen sich Städte, welche sich von der nationalen Politik distanzieren und sich

eigenständig innerhalb des Spannungsfelds von nationalstaatlichen Vorgaben, der städtischen Handlungserfordernissen und den Ansprüchen der Zivilgesellschaft positionieren. Im Jahr 1971 deklarierte sich Berkley als sichere Zufluchtsstadt für Kriegsdienstverweigerer in Vietnam. In den 1980er Jahren, als unzählige Menschen aus den Kriegsgebieten in Mittelamerika in amerikanische Städte flohen, wurden Migrant\*innen insbesondere mit Hilfe des Kirchenasyls vor drohender Abschiebung geschützt. Seit den 2000er Jahren bildete sich in verschiedenen amerikanischen Städten die sogenannte *neue Sanctuary-Bewegung*, welche sich gegen die vermehrten Kontroll- und Ausweisungsgesetze seit dem 9/11 wehrten. Verschiedene kanadische Städte schlossen sich dieser *neuen Sanctuary-Bewegung* an (vgl. Scherr/Hofmann 2016: 86–90).

Auch in Europa gibt es in unterschiedlichen Städten Kämpfe um Urban Citizenship, welche durch die *Sanctuary Cities* in Nordamerika inspiriert wurden. *Städte der Zuflucht* und die *Willkommensstädte* sind Ausdruck des Engagements und der Kämpfe von Migrant\*innen, von Solidaritätsbewegungen verschiedener Akteur\*innen und von zivilgesellschaftlichen Protesten gegen Abschiebung und Abschottung (vgl. Kron 2017: 67). Unter dem Slogan der *Solidarity-City-Initiative* kämpfen Geflüchtete gemeinsam mit anderen Akteur\*innen um soziale Rechte und gesellschaftliche Teilhabe. Dem *Solidarity-City-Netzwerk* gehören 17 Städte aus Deutschland und der Schweiz an, die zum Ziel haben, dass alle Bewohner\*innen einer Stadt gleichberechtigt teilhaben und mitwirken können ohne ausgegrenzt oder diskriminiert zu werden (vgl. Schilliger 2018: 27f). Das Netzwerk beruht dabei auf drei Säulen: «1) „Stop all Deportations“, 2) „No racist controls“, 3) „Access without fear“.» (ebd.: 28). Insbesondere Menschen, die illegalisiert in einer Stadt leben, können von diesen unterschiedlichen Initiativen profitieren.

## 2.5.2 Irreguläre Migration und Urban Citizenship

Grenzen werden nicht mehr nur an den nationalstaatlichen Aussengrenzen deutlich, sondern verschieben sich immer mehr nach innen. Diese Grenzpraktiken zeigen sich beispielsweise in Polizeikontrollen auf öffentlichen Plätzen oder in Zügen. Das Vorzeigen des Ausweises bei der Eröffnung eines Bankkontos, beim Abschluss eines Mietvertrags etc. führt dazu, dass Menschen in ihrem Alltag im Zugang zu öffentlichen und privaten Dienstleistungen konstant mit Grenzen konfrontiert werden. Insbesondere Menschen ohne Aufenthaltsbewilligung sind von diesem sozialen Ausschluss betroffen und leben in ständiger Furcht vor Kontrolle und Ausschaffung (vgl. Scherr/Hofmann 2016: 86f). Besonders Städte sind Orte der Migration und speziell urbane Gebiete werden von illegalisierten Migrant\*innen bewohnt. Folglich ist die Stadt bzw. die Kommune «ein zentraler Ort des Vollzugs der gesellschaftlichen Grenzziehung zwischen erwünschten und unerwünschten Zuwanderern» (vgl. ebd.: 87).

Während die nationale Migrationspolitik darauf ausgerichtet ist, «politisch unerwünschte und rechtlich unzulässige Migration durch Einreisekontrollen und aufenthaltsbeendende Massnahmen zu verhindern» (ebd.: 86), sind Städte mit der Realität der Anwesenheit von Migrant\*innen ohne geregelten Aufenthaltsstatus konfrontiert. In der Schweiz sind die nationalen Gesetzgebungen in Bezug auf Migration und Asyl in den vergangenen Jahren verschärft worden. Städte hingegen haben meist eine liberalere Haltung in Bezug auf migrationspolitische Themen. Städtische Behörden und zivilgesellschaftliche Initiativen arbeiten deshalb eigene Strategien im Umgang mit Sans-Papiers aus. Neben humanitären und menschenrechtlichen Grundsätzen steht dabei auch das ordnungspolitische Eigeninteresse der Stadt im Vordergrund, die Behörden müssen ihre Handlungsfähigkeit sicherstellen, da die Stabilität und Sicherheit in der Stadt nur gewährleistet werden kann, wenn alle Stadtbewohner\*innen ohne Angst vor Sanktionen mit den Behörden, den Gesundheitsdiensten oder der Polizei in Kontakt treten können. Die Stadt verfolgt auch wirtschaftliche Interessen, da die Zurückdrängung von Schwarzarbeit zu einer Erhöhung von Steuer- und Sozialversicherungsbeiträgen führen kann (vgl. ebd.: 88–92). Urban Citizenship bietet ein stadtpolitisches Konzept, um dem gesellschaftlichen Ausschluss von Menschen ohne gültige Aufenthaltsbewilligung entgegenzuwirken, indem es Zugehörigkeit und die damit verbundenen Rechte vom Nationalstaat entkoppelt und Mitgliedschaft und Teilhabe an gesellschaftlichen Ressourcen an den Wohnort bzw. dem Lebensmittelpunkt knüpft. Das Konzept richtet sich gleichermassen an alle Menschen, die gemeinsam in einem urbanen Raum leben und dort am Alltag partizipieren und somit auch die gleichen Rechte und Pflichten haben sollten (vgl. Schilliger 2018: 17f).

Städte werden dadurch nicht nur zu Orten der Kontrolle und der Exklusion, sondern zu Plätzen des politischen und sozialen Wandels und zu «Laboratorien der Demokratie und der Solidarität, wenn sich lokale Akteure und städtische Institutionen daran beteiligen, das Leben und den Alltag von Menschen mit eingeschränkter oder fehlenden Staatsbürger\*innenrechten zu erleichtern und soziale Teilhabe zu fördern» (ebd.: 15). Initiativen und Bewegungen, die sich dem Slogan Urban Citizenship verschreiben, können als eine konkrete Utopie zusammengefasst werden, die versucht über die aktuelle Migrations- und Asylpolitik hinaus aktiv zu werden und die Lebenssituation von Migrant\*innen mit oder ohne Aufenthaltsbewilligung zu verbessern. Bei der Umsetzung und Wahl der Urban Citizenship-Initiative wird bei den konkreten Problemlagen der jeweiligen Stadt und den stadtpolitischen Gegebenheiten angesetzt (vgl. ebd.: 29).

### 2.5.3 Urban Citizenship-Initiativen

Urban Citizenship dient als normatives Konzept für verschiedenste Initiativen und Praktiken, die sich für Sans-Papiers einsetzen, sie unterstützen, ihnen (partiellen) Zugang zu gesellschaftlicher Teilhabe ermöglichen oder sie schützen. Kaufmann (2019) kategorisiert diese stadtpolitischen Initiativen in *Sanctuary City*, *Local Bureaucratic Membership* und *Regularizations*.

Im Zentrum der *Sanctuary City* steht die Vorstellung, dass der Lebensmittelpunkt und nicht der ausländerrechtliche Status die zentrale Bezugsgrösse ist und die städtischen Behörden die Verantwortung für alle Stadtbewohner\*innen unabhängig von ihrem Status tragen. Weiter geht es darum die Ausschaffung von Geflüchteten und Migrant\*innen zu verhindern bzw. zu verzögern und ihnen zivilgesellschaftliche Unterstützung zu verschaffen. Dies geschieht indem lokale Verwaltungen und die Polizei sich weigern mit der nationalen Einwanderungsbehörde zusammenzuarbeiten oder Behörden, Krankenhäuser oder Schulen den Aufenthaltsstatus nicht abfragen bzw. weitergeben und somit illegalisierte oder geduldete Bewohner\*innen der Stadt bis zu einem gewissen Grad schützen. *Sanctuary Cities* sind insbesondere ein Phänomen in den USA, mittlerweile ist die Idee jedoch auch in kanadischen und europäischen Städten auf Anklang gestossen (vgl. ebd.: 444).

Die *Local Bureaucratic Membership* hat zum Ziel illegalisierten Migrant\*innen den Zugang zu städtischen Dienstleistungen und Ressourcen zu ermöglichen, solange sie in der Stadt leben. Das zentrale Instrument dieser stadtpolitischen Initiative ist die Einführung einer städtischen Identitätskarte (City ID oder City Card), welche Sans-Papiers ermöglicht sich im Kontakt mit städtischen Behörden, der Polizei, Schulen, Spitäler, Bibliotheken etc. auszuweisen. Eine City ID ist nur gültig innerhalb der Stadt, welche sie ausgestellt hat. Mit der Ausstellung einer städtischen ID ist kein offizieller Aufenthaltsstatus verbunden und somit auch kein legaler Zugang zum Arbeitsmarkt oder zu wohlfahrtsstaatlicher Unterstützung auf nationaler Ebene. Eine erfolgreiche Einführung der City Card bedingt, dass in der Stadt Handlungsansätze der *Sanctuary Cities* praktiziert werden, wie zum Beispiel der Verzicht auf das Abfragen des Aufenthaltsstatus bei Behörden- oder Polizeikontakt. Eines der bekanntesten Beispiele eines Kommunalausweises ist die *New York City ID*, welche 2014 eingeführt wurde (vgl. ebd.: 444f). Durch Regularisierungsprogramme (*Regularizations*) wird der Aufenthalt von Sans-Papiers innerhalb der rechtlichen Rahmenbedingungen des Nationalstaates legalisiert. Diese Programme können permanent oder einmalig, individuell oder kollektiv durchgeführt werden. Sie orientieren sich meisten an gewissen Kriterien, welche festlegen, wer sich für eine Regularisierung qualifiziert und wer nicht. Um solche Regularisierungsprogramme durchführen zu können, müssen sich Stadtverwaltung und zivilgesellschaftliche Akteur\*innen aktiv für die Implementierung einsetzen und mit nationalstaatlichen Behörden verhandeln. Da

sich diese Initiativen an den Gesetzgebungen des Nationalstaates orientiert, sind sie weniger abhängig vom normativen Konzept Urban Citizenship, nichtsdestotrotz ist es eine urbane Praktik, die sich für die in der Stadt wohnhaften Sans-Papiers einsetzt und kann daher als Urban Citizenship-Initiative gefasst werden (vgl. ebd.: 445).

Zusätzlich zu den genannten Initiativen sind durch die Solidaritätsbewegungen im langen Sommer der Migration 2015<sup>5</sup> verschiedene solidarische Praktiken und Unterstützungsstrukturen durch selbstorganisierte Gruppen entstanden, die versuchen eine Veränderung «von unten» zu erkämpfen. Diese Politiken der kollektiven Ermächtigung stellen einen bedeutungsvollen Bestandteil der Urban Citizenship-Kämpfe dar (vgl. Schilliger 2018: 26ff).

Im Kapitel 2 wurden die theoretischen Grundlagen für die Beantwortung der Forschungsfrage erörtert. Es wurde aufgezeigt, dass historische Formen von Bürger\*innenschaft und verschiedene Entwicklungen auf ökonomischer, politischer und kultureller Ebene das heutige Verständnis von Staatsbürger\*innenschaft geprägt haben. Marshalls Analyse von Citizenship verdeutlicht, dass Bürger\*innenrechte eng mit verschiedenen Dimensionen der gesellschaftlichen Teilhabe verknüpft sind. Im heutigen Kontext sichert Staatsbürger\*innenschaft immer weniger eine allumfassende soziale Teilhabe und auch das Staatsbürger\*innenschaftsverständnis der Schweiz zeichnet sich durch einen ausgrenzenden Charakter und eine restriktive Einbürgerungspolitik aus. Vor diesem Hintergrund haben sich alternative Zugehörigkeitskonzepte wie Urban Citizenship entwickelt, welche Zugehörigkeit und Teilhabemöglichkeiten lokal verankern und durch unterschiedliche Initiativen darauf abzielen, die soziale Teilhabe von Bewohner\*innen einer Stadt, insbesondere auch von Sans-Papiers, zu verbessern. Im folgenden Kapitel wird der Fokus auf die Situation in der Schweiz gelegt. Dazu wird auf die Lebenslage der Sans-Papiers in der Schweiz eingegangen und die Urban Citizenship-Initiativen in Genf und Bern vorgestellt.

---

<sup>5</sup> Der lange Sommer der Migration umschreibt die Migrationsbewegungen im Jahr 2015, welche die Zerbrechlichkeit des europäischen Grenzregime aufgezeigt und Fragen nach dem Recht auf Flucht und Migration in den Fokus gerückt haben (vgl. Rodatz 2016: 79).

### 3 Urban Citizenship in der Schweiz

Auch in der Schweiz haben sich die sozialen, politischen und kulturellen Gegebenheiten verändert, was auch hierzulande Debatten um alternative Zugehörigkeitskonzepte entfacht hat. Dabei wird insbesondere das Konzept Urban Citizenship in den grösseren Schweizer Städten diskutiert. Migrationsprozesse sind in der Schweiz ein primär urbanes Phänomen und ein Grossteil der ausländischen Wohnbevölkerung lebt in städtischen Regionen. In Genf beträgt der Anteil der ständigen ausländischen Bevölkerung 48%, in Basel 38%, in Zürich 32% und in Bern 24% (vgl. Romy/Kohler 2019: o.S.). Die Rahmenbedingungen für das alltägliche Leben der Migrant\*innen findet somit mehrheitlich in urbanen Gebieten statt und wird durch zivilgesellschaftliche und stadtpolitische Prozesse geprägt. Insbesondere Menschen ohne einen geregelten Aufenthaltsstatus, welche nicht in der zuvor genannten Statistik aufgeführt sind, lassen sich aufgrund der Anonymität, den Möglichkeiten der Erwerbsarbeit und den sozialen und ethnischen Unterstützungsnetzwerken in Städten nieder (vgl. Schweizer Eidgenossenschaft 2020: 12).

Schweizer Grosstädte sind tendenziell politisch weiter links, progressiver und liberaler im Vergleich zu den sie umgebenden ländlichen Gebieten, welche sich eher konservativ positionieren (vgl. Boa et al. 2015: o.S.). Die Differenzen zwischen Stadt und Land sind in vielen nationalen Abstimmungen deutlich sichtbar. Auf nationaler Ebene werden die Asyl- und Migrationsgesetzgebungen verschärft und migrationspolitische Veränderungen blockiert, wodurch urbane Zentren in ihrer politischen Orientierung zunehmend isoliert sind (vgl. Schilliger 2018: 17). Aufgrund dieses Stadt-Land-Grabens in Bezug auf die demografischen Gegebenheiten und die politischen Einstellungen stösst das Konzept Urban Citizenship insbesondere auf der urbanen Ebene auf Anklang, denn in Städten ist und bleibt Migration eine Realität (vgl. ebd.).

Städtische Politik zielt darauf ab, möglichst alle Bewohner\*innen zu erreichen und allen, die in einer Stadt wohnen, Zugang zu den städtischen Dienstleistungen zu ermöglichen. Dadurch haben urbane Räume besondere Handlungserfordernisse, da sie Möglichkeitsräume von Schweizer\*innen, Migrant\*innen mit verschiedenen Aufenthaltsstatus und Sans-Papiers gestalten. Dies stellt die städtische Politik vor besondere Herausforderungen, um auch dem illegalisierten Teil der städtischen Bevölkerung Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung, Wohnraum etc. zu gewährleisten und ihre prekäre Situation auf dem Arbeitsmarkt anzuerkennen. Aus sicherheits- und ordnungspolitischer Sicht macht es Sinn, die Ressourcen und Dienstleistungen (z.B. Polizei, Gesundheitswesen) einer Stadt für alle Bewohner\*innen zu öffnen. Der Ausschluss eines Teils der Stadtbevölkerung wie Migrant\*innen mit prekärem Status kann zu ungesunden und unsicheren Gemeinschaften und Regionen führen, die geprägt sind von vermehrter Kriminalität und Schattenwirtschaft (vgl. Kaufmann/Strebel 2020:

4). Insbesondere setzen sich lokale NGOs und soziale Bewegungen für das Wohl und die Verbesserung der Rechte und Teilhabemöglichkeiten von Sans-Papiers ein.

Vor diesem Hintergrund wurden in verschiedenen Schweizer Städten Initiativen und Projekte lanciert, die darauf abzielen allen Menschen, die in einer Stadt wohnen, mehr politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu ermöglichen. Entweder wird versucht Sans-Papiers einen Aufenthaltsstatus zu verschaffen oder es werden Massnahmen implementiert, welche die fehlenden Aufenthaltsbewilligungen kompensieren (vgl. Kaufmann/Strebel 2021: o.S.). Je nach Stadt kann ein anderer Fokus oder eine andere Vorgehensweise ausgemacht werden. Das Ziel, welches alle gleichsam verfolgen, ist mehr Teilhabe für alle, die in einem gewissen urbanen Raum wohnen.

Projekte in der Schweiz, welche sich für die Teilhabe von Menschen in der Stadt unabhängig von ihrer Herkunft und Aufenthaltsstatus einsetzen, sind vielfältig. In Zürich setzt sich die *Autonome Schule Zürich (ASZ)* dafür ein, allen Menschen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus Zugang zu Bildung zu ermöglichen (vgl. Autonome Schule Zürich 2016: o.S.). Die Bewegungen *Wir alle sind Bern* und *Wir alle sind Zürich* kämpfen für die Einführung eines Stadtausweises, damit alle in der Stadt lebenden Menschen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus Dienstleistungen nutzen und sich frei und ohne Angst bewegen können (vgl. Kampmann 2020: o.S.). In Basel engagiert sich das *Bleiberechtskollektiv Basel* für globale Bewegungsfreiheit und setzt sich gegen jegliche Art von Ausgrenzung ein. Im Jahr 2015 und 2016 wurde in Basel mit der Kampagne *Nicht ohne unsere Freund\*innen* für die Härtefallbewilligung von Sans-Papiers gekämpft und die restriktive Härtefallpraxis in Basel thematisiert (vgl. Anlaufstelle für Sans-Papiers o.J.: o.S.). In Genf wurde das Regularisierungsprojekt *Opération Papyrus* durchgeführt, durch welches Sans-Papiers bei Erfüllung gewisser Bedingungen eine Aufenthaltsbewilligung erlangen konnten (vgl. Staatssekretariat für Migration 2020: o.S.). Die *Allianz gegen Racial Profiling* bekämpft schweizweit den institutionellen Rassismus von Polizei- und Grenzschutzkorps (vgl. Allianz gegen Racial Profiling o.J.: o.S.).

Die vorliegende Arbeit verfolgt das Ziel den Einfluss von diesen Urban Citizenship-Initiativen auf die soziale Teilhabe von Sans-Papiers zu untersuchen. Um den Rahmen der Arbeit nicht zu sprengen, beschränkt sich die folgende Analyse auf die Urban Citizenship-Initiativen in Genf und Bern. Die beiden Städte wurden ausgewählt, weil unterschiedliche Praktiken vorherrschend sind, die sich auch an unterschiedlichen Grundsätzen orientieren. In Genf wurde ein Regularisierungsprogramm durchgeführt, dass in Zusammenarbeit mit lokalen NGOs, Gewerkschaften und der Stadtverwaltung entwickelt wurde. Das Projekt setzt sich für die Regularisierung von Sans-Papiers ein und orientiert sich dabei an den nationalstaatlichen Gesetzgebungen (vgl. Kaufmann 2019: 445). In Bern ist eine soziale Bewegung namens *Wir alle sind Bern* entstanden, die sich für die Einführung einer *Berner City ID* einsetzt und noch

weitere solidarische Projekte entwickelt hat, um die soziale Teilhabe von allen, die in Bern wohnen, zu verbessern. Nach der Kategorisierung von Kaufmann (ebd.: 444f) zielt *Wir alle sind Bern* auf die Implementierung einer *local bureaucratic membership* ab und hat auch gewisse Züge einer *Sanctuary City*.

Im folgenden Unterkapitel wird ein Überblick über den Kontext der Sans-Papiers in der Schweiz gegeben und ihre Lebenslage, ihre Rechte und ihre Teilhabemöglichkeit beleuchtet (Kapitel 3.1). Vor diesem Hintergrund werden dann die Urban-Citizenship-Initiativen in Genf (Kapitel 3.2) und Bern (Kapitel 3.3) genauer beschrieben und ihre Entstehung sowie Grundsätze herausgearbeitet.

### 3.1 Sans-Papiers in der Schweiz

Der Begriff Sans-Papiers ist in den 1970er Jahren aufgekommen und wurde durch Soziale Bewegungen in Frankreich geprägt. Mittlerweile hat sich die Bezeichnung auch in der Politik und der Wissenschaft in vielen Ländern durchgesetzt. Sans-Papier ist ein politischer Begriff, von dem es keine rechtlich präzise und abschliessende Definition gibt. Sans-Papier bedeutet übersetzt ohne Papiere und ist eine Bezeichnung für Menschen, die sich ohne gültige Aufenthaltspapiere längerfristig und für eine nicht absehbare Zeit in einem Land aufhalten. Es bedeutet jedoch nicht, dass diese Menschen über keine gültigen Identitätspapiere von ihrem Herkunftsland verfügen (vgl. Morlok/Meier/Oswald 2015: 4).

Die Thematik der Sans-Papiers in der Schweiz ist nur wenig erforscht, unter anderem da es sich um eine Bevölkerungsgruppe handelt, die schwierig zu erreichen und nirgendwo registriert ist. Gemäss der Studie «Sans-Papiers in der Schweiz 2015», welche die Situation der Sans-Papiers in der Schweiz analysiert, leben schätzungsweise zwischen 58'000 und 105'000 Sans-Papiers in der Schweiz. Dabei handelt es sich um Menschen, die ursprünglich aus Drittstaaten stammen. Die Studie schloss Migrant\*innen aus EU/EFTA-Staaten nicht mit ein, da diese sich bei Erwerbstätigkeit oder ausreichenden finanziellen Mitteln gestützt auf das Personenfreizügigkeitsabkommen legal in der Schweiz aufhalten dürfen (vgl. 2020: 12ff). Hier ist kritisch anzumerken, dass auch Angehörige von EU/EFTA-Ländern zu Sans-Papiers werden können, wenn sie beispielsweise ihre Arbeit verlieren und in der Schweiz bleiben oder die Familie nachziehen, ohne dass sie die vorgeschriebenen Vorgaben erfüllen (vgl. Islas 2016: o.S.).

Die Studie fand heraus, dass ca. 63% der Sans-Papiers rechtswidrig oder als Touristen in die Schweiz eingereist und nach Ablauf des Visums bzw. des bewilligungsfreien Aufenthalts nicht wieder ausgereist sind. Etwa 19% der Sans-Papiers haben ihre vormals erlangte Bewilligung verloren (z.B. durch Scheidung). Der Anteil von Sans-Papiers, deren Asylgesuch rechtkräftig

abgelehnt wurde bzw. bei denen die Behörden nicht auf das Asylgesuch eingetreten sind, macht etwa 18% aus (vgl. Morlok et al. 2015: 36). Weiter gehören auch Kinder von Eltern ohne Aufenthaltserlaubnis, die unerlaubt nachgezogen oder in der Schweiz geboren sind, zu den Sans-Papiers. Es wird geschätzt, dass etwa 12% der illegalisierten Migrationsbevölkerung minderjährig ist. Etwa zwei Drittel aller Sans-Papiers leben ohne Kinder und Partner\*in in der Schweiz. Diese Aufzählung zeigt, dass Sans-Papiers keine einheitliche Gruppe sind. Die Profile und die sozialen und individuellen Lebenslagen von Sans-Papiers sind vielfältig (vgl. Schweizer Eidgenossenschaft 2020: 11). Illegalisierte Migrant\*innen leben vor allem in urbanen Zentren, was auf die grössere Anonymität, die erhöhten Arbeitschancen und die Diversität der Stadtbevölkerung zurückzuführen ist. Weiter herrscht in Städten mit einem grossen Anteil an Migrant\*innen eine eher inklusive Migrationspolitik, wodurch auch das Thema des illegalen Aufenthalts vermehrt diskutiert wird (vgl. Morlok et al. 2015: 26f). Es wird geschätzt, dass im Jahr 2015 in Genf ca. 13'000 und in Bern ca. 3000 Sans-Papiers lebten. Genf weist mit 27 Sans-Papiers pro 1000 Einwohner den höchsten Wert in der Schweiz auf (vgl. Schweizer Eidgenossenschaft 2020: 12).

Spezialregelungen gibt es für Sans-Papiers nicht, «da diese per Gesetz nicht existieren (sollten)» (Morlok et al. 2015: 12). Jedoch gibt es gewisse Grundrechte und grundlegende Menschenrechte, welche für alle Menschen in der Schweiz gültig sind. Dazu gehört das Recht auf Bildung, Familie, Ehe, Schutz der Privatsphäre sowie des Familien- und Privatlebens. Die Einforderung der Rechte gestaltet sich jedoch meist problematisch, da Sans-Papiers ihre Rechte oftmals nicht kennen oder aus Furcht vor einer Meldung ans Migrationsamt auf das Einklagen ihrer Rechte verzichten (vgl. Knoll/Schilliger/Schwager 2012: 49).

In der Bundesverfassung ist der Anspruch auf Hilfe in Notlagen und auf eine elementare medizinische Versorgung verankert und es besteht ein Krankenversicherungsobligatorium. Viele können sich die Versicherungsprämien jedoch nicht leisten oder befürchten, dass ihre Daten an die Migrationsbehörden weitergeleitet werden. Sans-Papiers verfolgen vor allem die Strategie trotz Krankheit arbeiten zu gehen, um einen Erwerbsausfall zu verhindern. Die Beanspruchung von medizinischer Unterstützung erhöht für Sans-Papiers das Risiko einer Ausweisung. Die ständige Angst vor Verhaftung und Ausschaffung, die Perspektivlosigkeit und die Isolation ist eine grosse Belastung und kann zu psychischen und körperlichen Beeinträchtigungen führen (vgl. ebd.: 108).

Auch das Thema Wohnen stellt eine grosse Herausforderung für Sans-Papiers dar. Häufig wird von Vermieter\*innen eine gültige Aufenthaltsbewilligung verlangt, da Mietverhältnisse in der Schweiz der Meldepflicht unterstehen. Vermieter\*innen, die Wohnungen an Sans-Papiers vermieten, machen sich strafbar. Dies führt dazu, dass Sans-Papiers meist zur Untermiete in einer Wohnung von ihrem Beziehungsumfeld mit bewilligtem Aufenthalt bzw. der Schweizer

Staatsbürger\*innenschaft oder bei ihren Arbeitgebenden leben (vgl. Efionayi-Mäder/Schönenberger/Steiner 2010: 68).

Das Phänomen der Sans-Papiers ist eng mit dem Arbeitsmarkt verbunden. Studien belegen, dass sich illegalisierten Migrant\*innen, welche keine Nothilfe beziehen, längerfristig nur mit einer Erwerbstätigkeit durchschlagen können (vgl. Morlok et al. 2015: 45f). Die grosse Mehrheit der Sans-Papiers, geschätzt werden 86%, geht einer Erwerbsarbeit nach und ist im Rahmen der Arbeitsmigration eingewandert. Sans-Papiers sind hauptsächlich in Branchen wie der Gastronomie, Hotellerie, Baugewerbe, Landwirtschaft und in Privathaushalten tätig. Dabei beschäftigen die Privathaushalte mit 53% über die Hälfte der erwerbstätigen Sans-Papiers. Meist arbeiten illegalisierten Migrant\*innen in prekären Arbeitsverhältnissen, mit schlechtem Lohn und vielen Wochenstunden. Die Sozialversicherungen, ausser Arbeitslosenversicherung und die Erwerbsersatzordnung, sind grundsätzlich unabhängig vom Status anwendbar. Die Ausübung einer Tätigkeit gegen Entgelt, bei deren Ausübung gegen die Rechtsvorschriften des Ausländer-, Sozialversicherungs- und Quellenbesteuerungsrecht sowie die Melde- und Bewilligungspflichten verstossen wird, wird in der Schweiz als Schwarzarbeit<sup>6</sup> definiert (vgl. Schweizer Eidgenossenschaft 2020: 15ff). Bei Grauarbeit verfügen die Arbeitnehmenden über keine ausländerrechtliche Bewilligung, von ihrem Lohn wird jedoch die Quellensteuer und Sozialversicherungsabgaben abgezogen (vgl. Efionayi-Mäder et al. 2010: 8). Grau- oder Schwarzarbeit und die damit verbundene Anwesenheit von Sans-Papiers wird unter anderem durch die Nachfrage an billigen Arbeitskräften begünstigt (vgl. Schweizer Eidgenossenschaft 2020: 15ff).

Auch die familiäre Situation von Sans-Papiers ist prekär. Zwar haben Kinder von Sans-Papiers das Recht auf unentgeltlichen Grundschulunterricht und seit 2013 gibt es eine Verordnung, die Jugendlichen ohne Aufenthaltsrecht für Berufslehren zulässt (vgl. ebd.: 26). Die einzige Möglichkeit zum Erlangen einer Aufenthaltsbewilligung ist für Sans-Papiers und ihre Familien jedoch das Einreichen eines Härtefallgesuchs (vgl. Efionayi-Mäder et al. 2010: 9). Gemäss dem geltenden Ausländer\*innen- und Asylrecht besteht für Sans-Papiers die Möglichkeit der Legalisierung ihres Aufenthalts. Bei Vorliegen eines persönlichen Härtefalls kann eine Aufenthaltsbewilligung ausgestellt werden. Weiter werden die Integration, die familiären und finanziellen Verhältnisse, Anwesenheitsdauer in der Schweiz etc. in die Beurteilung miteinbezogen. Die Härtefallgesuche werden von den Kantonen geprüft, wobei die Härtefallkriterien in den einzelnen Kantonen unterschiedlich angewendet und ausgelegt werden. Im Falle einer Härtefallbewilligung braucht es weiter die Zustimmung des

---

<sup>6</sup> Sans-Papiers können jedoch nicht mit Schwarzarbeitenden gleichgesetzt werden, da auch Menschen, die legal in der Schweiz leben, schwarzarbeiten können, wenn sie keine Sozialversicherungsabgaben leisten (vgl. Longchamp et al. 2005: 2).

Staatssekretariats für Migration (SEM). Bei der Ablehnung des Härtefallgesuchs besteht für die Gesuchstellenden die Gefahr einer Ausweisung (vgl. Morlok et al. 2015: 56f).

Diese Ausführungen zeigen auf, dass sich Sans-Papiers in einer prekären Lebenslage befinden. Sie haben zwar Anspruch auf Grundrechte, jedoch ist die Einforderungen dieser Rechte für Menschen ohne Aufenthaltsberechtigung mit Hindernissen verbunden, da der Behördenkontakt mit dem Risiko einer Ausweisung einhergeht. Sie gehören zum vulnerabelsten Teil unserer Gesellschaft. Alltägliche Aktivitäten wie das Eröffnen eines Bankkontos oder der Kauf einer Sim-Karte bleiben ihnen verwehrt. Da der Zugang zu gesellschaftlichen Dienstleistungen und Ressourcen behindert ist, sind sie stark von ihrem Beziehungsfeld abhängig. Dadurch laufen sie in allen Lebensbereichen stets Gefahr, ausgebeutet, erpresst oder denunziert zu werden. Bei der Einforderung ihrer Rechte droht eine Meldung ans Migrationsamt. Wegen der permanenten Angst vor Ausschaffung oder Verhaftung leben sie im Schatten der Gesellschaft und haben nur geringe Partizipations- und Teilhabemöglichkeiten (vgl. Knoll et al. 2012: 49). Die Urban Citizenship-Initiativen in Genf und Bern wurden unter anderem lanciert, um dieser prekäre Lebenssituation der Sans-Papiers und ihrer mangelnden sozialen Teilhabe entgegenzuwirken.

### **3.2 *Opération Papyrus***

Die *Opération Papyrus* war ein befristetes Projekt im Kanton Genf vom 21. Februar 2017 bis zum 31. Dezember 2018. An der Ausgestaltung waren sowohl die kantonalen Behörden, zentrale NGOs und Gewerkschaften Genfs<sup>7</sup> als auch das Staatssekretariat für Migration (SEM) beteiligt. Wie im vorangehenden Kapitel aufgezeigt ist eine Härtefallbewilligung meist die einzige Möglichkeit für Sans-Papiers, ihren Aufenthaltsstatus zu legalisieren. Ein solcher Antrag ist jedoch ein langwieriger Prozess, der mit Risiken verbunden ist, da das Gesuch nur selten genehmigt wird. Die *Opération Papyrus* basiert auf dem entsprechenden Artikel des Ausländer\*innen und Integrationsgesetz (AIG), welcher eine Ausnahmeregelung für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung bei persönlichen, schwerwiegenden Härtefällen vorsieht (vgl. Halle 2020: o.S.). Die *Opération Papyrus* hatte zum Ziel «im gesetzlich vorgegebenen Rahmen einen vereinfachten, klar strukturierten und dadurch weniger willkürlichen Bewilligungsprozess für einen regularisierten Aufenthalt zu schaffen» (ebd.). In Zusammenarbeit mit NGOs und Gewerkschaften wurden die Kriterien und die Begleitmassnahmen erarbeitet.

---

<sup>7</sup> Zu den beteiligten Organisationen und Gewerkschaften gehören *Collectif de soutien aux sans-papiers* (CSSP), *Centre Social Protestant* (CSP), *Syndicat SIT* (SyS) und *Centre de contact Suisses-Immigrés* (CCSI) (vgl. Kaufmann/Strebel 2020: o.S.).

Die Zielgruppe des Projekts waren gut integrierte, arbeitende Sans-Papiers, die seit mehreren Jahren im Kanton wohnhaft waren (vgl. Staatssekretariat für Migration 2020: o.S.). Insbesondere in Branchen, die von Lohndumping und Schwarzarbeit betroffen sind, sollten mit diesem Projekt die Arbeitsbedingungen verbessert werden. Dabei wurde der Begriff Sans-Papiers enger gefasst: Abgewiesene Asylsuchende, die trotz eines rechtskräftigen negativen Asylentscheids in der Schweiz geblieben sind, waren vom Projekt ausgenommen. Die *Opération Papyrus* richtete sich ausschliesslich an Personen, die rechtswidrig in die Schweiz eingereist sind oder die nach Ablauf ihres Visums, des bewilligungsfreien Aufenthalts oder ihrer Aufenthaltsbewilligung nicht ausgereist sind (vgl. Schweizer Eidgenossenschaft 2020: 11).

Für die *Opération Papyrus* waren folgende drei Säulen richtungsgebend: Es sollte eine Massnahme sein für die individuelle Regularisierung von Sans-Papiers gestützt auf genaue Anforderungen. Weiter sollte das Projekt die Arbeitsbedingungen in Branchen (z.B. Hausarbeit), die besonders von Schwarzarbeit betroffen sind, verbessern und kontrollieren. Darüber hinaus sollten Massnahmen zur Integration der Betroffenen eingeleitet werden durch eine Stellenbörse im Hauswirtschaftsbereich sowie einer Kampagne zur Bekämpfung von Schwarzarbeit (vgl. ebd.: 34).

Für die Regularisierung der Sans-Papiers wurden folgende Kriterien festgelegt:

- «ununterbrochener Aufenthalt in Genf während mindestens fünf Jahren für Mitglieder einer Familie mit mindestens einem Kind, das seit drei Jahren schulpflichtig ist, oder während zehn Jahren für Familien mit nicht schulpflichtigen Kindern, für Familien ohne Kinder und für alleinstehende Personen;
- erfolgreiche Integration (Französischkenntnisse mindestens auf Niveaustufe A2 des GER);
- Erwerbstätigkeit;
- keine Vorstrafen (abgesehen vom rechtswidrigen Aufenthalt);
- finanzielle Unabhängigkeit und keine Schulden» (ebd.)

Betroffene Personen konnten ihr Gesuch bei den mitbeteiligten NGOs einreichen, welche eine erste «Triage» vornahmen und beurteilten, ob die Gesuchstellenden die Kriterien der *Opération Papyrus* erfüllten. Diese erste Sichtung der Gesuche wurde vorgenommen mit dem Ziel, Ablehnungen von Gesuchen möglichst zu verhindern, denn negative Entscheide sind mit dem Risiko einer Ausschaffung verbunden. Von den NGOs zur Genehmigung empfohlene Gesuche wurden an die zuständigen kantonalen Behörden, dem Amt für Bevölkerung und Migration des Kantons Genf (OCPM), weitergeleitet. Diese überprüften das Vorstrafenregister und den Erwerbsstatus, bevor sie die eingereichten Dossiers an das SEM weiterleiteten, die

als Zustimmungsbehörde verantwortlich für die Erteilung einer Härtefallbewilligung war (vgl. Kaufmann/Strebel 2020: o.S.). Bei nicht Erfüllen der Bedingungen konnten die kantonalen Behörden das Gesuch in eigener Kompetenz ablehnen. Das SEM prüfte die weitergeleiteten Gesuche nach seinem Ermessen und genehmigte sie oder lehnte sie ab. Gegen die Verfügungen der OCPM und des SEM konnten die betroffenen Personen Beschwerde einlegen. Die *Opération Papyrus* orientierte sich dabei an den geltenden Rechtsvorschriften und alle Gesuche wurden einzeln geprüft (vgl. Schweizer Eidgenossenschaft 2020: 34).

Zusätzlich zu den Regularisierungen wurden Massnahmen in Branchen, in denen viele Sans-Papiers beschäftigt werden, implementiert. Diese hatten zum Ziel, Schwarzarbeit und Lohndumping zu reduzieren und die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Dazu lancierte der Kanton Genf eine Informationskampagne mit dem Titel «Le travail au noir ça paie cash», welche die Arbeitgebenden über die negativen Folgen von Schwarzarbeit informierte und die Einhaltung der Arbeits- und Lohnbedingungen und den Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen forderte. Weiter wurden die eingereichten Dossiers systematisch kontrolliert. Bei Hinweisen auf Verstösse gegen die geltenden Regelungen in der Hauswirtschaftsbranche wurde gegen die Arbeitgebenden vorgegangen und unter Androhung von Sanktionen zur Einhaltung der rechtlichen Bestimmung angewiesen (vgl. ebd.: 34f).

Als Eingliederungs- und Integrationsmassnahme wurde eine Anlaufstelle für Sans-Papiers eingerichtet, welche betroffene Personen über ihre Möglichkeiten zur Regularisierung ihrer Situation informierten. Weiter wurde eine ständige Stellenbörse namens «Ménage Emploi» im Hauswirtschaftsbereich aufgebaut, um Stellensuchende an private Arbeitgebende zu vermitteln. Dabei stand die berufliche Integration der Stellensuchenden und die Einhaltung der geltenden Regelungen durch die Arbeitgeber\*innen im Fokus dieser Begleitmassnahme. Weiter sollte diese Massnahme zur Erhellung und Normalisierung einer undurchsichtigen Branche beitragen (vgl. ebd.: 35).

Im Rahmen der *Opération Papyrus* haben 3450 Personen ein Härtefallgesuch für die Regelung ihres Aufenthaltes eingereicht. Das SEM hat 2883 Gesuchen von betroffenen Personen zugestimmt und ihnen eine Aufenthaltsbewilligung B erteilt. Dabei handelte es sich mehrheitlich um Familien (816 Eltern und 860 Kinder). Weiter wurden die Gesuche von 1149 alleinstehende Personen und 29 kinderlosen Paaren bewilligt. Noch sind weitere 224 Dossiers hängig (vgl. ebd.). Auch die begleitenden Massnahmen haben dazu geführt, dass betroffene Arbeitgebende den gesetzlichen Pflichten vermehrt nachkommen und ihr Personal bei den obligatorischen Sozialversicherungen angemeldet haben. Im Rahmen der Stellenbörse «Ménage Emploi» konnten 150 Arbeitsverträge abgeschlossen werden (vgl. ebd.: 36).

Die Grundsätze, an welchen sich die *Opération Papyrus* orientierte, können auf zwei Ebenen verortet werden. Einerseits hatte das Projekt einen humanitären Anspruch, die Situation der Sans-Papiers in Genf zu verbessern. Gut integrierten Sans-Papiers sollte der Zugang zu

Rechten ermöglicht und sie dadurch vor Missbrauch auf dem Arbeitsmarkt geschützt werden. Die Legalisierung durch das Projekt sollte verletzlichen Personen helfen aus ihrer Lebenssituation geprägt von Ungewissheit herauszukommen und zielte darauf ab, die Würde und die persönliche Handlungsfähigkeit von Sans-Papiers wiederherzustellen. Die gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten der illegalisierten Migrant\*innen sollten erweitert werden. Dieser Anspruch stand insbesondere für die Gewerkschaften und die Sans-Papiers-Organisationen im Fokus (vgl. Krause 2020: o.S.). Weiter hatte das Projekt einen stark wirtschaftlichen Anspruch und bezweckte die Bekämpfung von Schwarzarbeit und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den besonders betroffenen Branchen. Dabei lag der Fokus auf der Einhaltung der Mindestlöhne und des Sozialversicherungsschutz. Das Projekt zielte darauf ab, die Situation in Tieflohnbranchen zu normalisieren, die betroffenen Arbeitnehmenden über ihre Rechte zu informieren und die Arbeitgebenden auf ihre Pflichten aufmerksam zu machen. Insbesondere die kantonalen Behörden stellten diesen Anspruch in den Vordergrund (vgl. Schweizer Eidgenossenschaft 2020: 34).

### **3.3 *Wir alle sind Bern***

Urban Citizenship-Initiativen in Bern finden unter der Bezeichnung *Wir alle sind Bern* statt. *Wir alle sind Bern* bezeichnet sich selbst als eine Plattform, ein Netzwerk und eine Bewegung von Stadtbürger\*innen und migrationspolitischen Organisationen, die sich für eine solidarische und vielfältige Stadt einsetzen, in welcher der Lebensmittelpunkt und nicht die Herkunft im Zentrum steht. *Wir alle sind Bern* orientiert sie sich am normativen Konzept Urban Citizenship und den bereits gelebten Praktiken in verschiedenen amerikanischen, kanadischen und europäischen Städten, welche sich der Logik der nationalen Grenzen widersetzen und für den Zugang zu Rechten kämpfen. Sie setzen sich dafür ein, dass alle Menschen, die in Bern leben, an den Ressourcen der Stadt teilhaben und das gesellschaftliche Leben mitgestalten können. Sie widersetzen sich dadurch der nationalen Migrationspolitik, die geprägt ist von Abschottung und der Verschärfung der Bürger\*innenrechtsgesetzgebungen und üben explizite Kritik am aus ihrer Sicht rassistischen Migrationsregime aus (vgl. *Wir alle sind Bern* 2016: 1).

Das Netzwerk hat sich vor dem Hintergrund der sogenannten Masseneinwanderungsinitiative im Jahr 2014, dem langen Sommer der Migration in 2015 und der Mobilisierung gegen die Durchsetzungsinitiative in 2016 zusammengeschlossen (vgl. ebd.). Inspiriert von dem Projekt *Die ganze Welt in Zürich* fand auf Initiative der Beratungsstelle für Sans-Papiers in Bern im Mai 2016 erstmals eine Diskussionsrunde zum Thema Urban Citizenship mit Fokus auf die City ID statt. Daraus bildete sich eine Koordinationsgruppe, die anfangs Dezember 2016 das erste Stadtforum unter dem Titel «Wir alle sind Bern» organisierte mit dem Ziel, Diskussionen

über die Teilhabe an den Ressourcen der Stadt Bern anzuregen. Nach einer Phase der Konsolidierung sind aus diesem ersten Stadtforum verschiedene Arbeitsgruppen entstanden, welche aus der Perspektive von Urban Citizenship unterschiedliche Projekte, Aktionen usw. planen (vgl. Albisser 2017: o.S.).

Die Arbeitsgruppe *Berner City Card*, in welcher auch die Beratungsstelle für Sans-Papiers Bern aktiv ist, fokussiert sich vor allem auf die Konzeptionierung einer städtischen Identitätskarte. Dafür klärt sie die Bedürfnisse der Sans-Papiers ab, führt Gespräche mit der Stadtverwaltung, der Kantonspolizei und weiteren betroffenen Behörden und Institutionen. Das Ziel der *Berner City Card* ist für Sans-Papiers einen besseren Zugang zu Dienstleistungen zu ermöglichen (z.B. ein Handy-Abo kaufen, eine Geburtsurkunde erstellen lassen, einen Platz in der Kita beantragen usw.). Weiter soll durch die Initiation der City ID ein flexiblerer Umgang der Behörden mit Sans-Papiers ermöglicht werden und auch im Kontakt mit der Polizei soll die City Card als Ausweisdokument fungieren. Damit der Stadtausweis nicht nur für Sans-Papiers attraktiv ist, sollte die City ID auch mit Vergünstigungen für kulturelle Institutionen verbunden werden (vgl. ebd.). Die Exekutive der Stadt Bern hat das Anliegen der City Card aufgenommen und wird es «Schwerpunktplan Integration 2018-2021» prüfen: «*Die Stadt Bern beteiligt sich an der Debatte um das Konzept von «Urban Citizenship» und ist bestrebt, eine City Card einzuführen, um damit die Teilhabe aller Bewohnerinnen und Bewohner Berns unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus zu fördern.*» (Kompetenzzentrum Integration 2017: 14). Weiter wurde ein Vorprojekt in Auftrag gegeben, in dem der Nutzen der Karte und offene rechtliche Fragen geprüft werden sollen. Die Arbeitsgruppe diskutiert mit verschiedenen Direktionen der Stadt und politischen Vertreter\*innen über eine mögliche Umsetzung. Die Idee der *Berner City Card* steht noch am Anfang, denn die Einführung eines Stadtausweises braucht Zeit. Bei der *New York City ID* dauerte es über zehn Jahre bis zur definitiven Umsetzung (vgl. Albisser 2017: o.S.).

Ein weiteres Projekt des Netzwerk *Wir alle sind Bern* ist das *Café CosmoPolis*, welches zum Ziel hat das Demokratiedefizit in der Schweiz zu thematisieren. Insbesondere wird dabei die Perspektive der Ausgeschlossenen, wie Sans-Papiers, Geflüchtete, People of Colour etc., thematisiert. Alle in Bern wohnhaften Menschen sollen unabhängig von ihrer Herkunft bei gesellschaftlichen und politischen Fragen mitbestimmen und das städtische Leben mitgestalten können. Daraus ist ein Raum entstanden für den Austausch über Themen, Anliegen und Forderungen der Ausgeschlossenen, welche in der Politik oftmals nicht aufgenommen werden. An den Anlässen des *Café CosmoPolis* finden Diskussionen zu verschiedenen Themen wie Flüchtlingsstatus, Heimat und Integration statt (vgl. Karakus 2017: 1f).

Darüber hinaus ist auf die Initiative von *Wir alle sind Bern* das *Wahlbüro für alle* entstanden, in dem Menschen mit Stimmrecht ihre Stimme mit Menschen ohne Stimmrecht teilen können.

Somit können Menschen, denen der Zugang zu Demokratie und Mitgestaltung verschlossen bleibt, sich bei Wahlen und Abstimmungen beteiligen. Es wird so ein Zeichen gesetzt für den Viertel der Berner Bevölkerung, der keinen Schweizer Pass verfügt und dadurch vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen ist. Das *Wahlbüro für alle* setzt sich für ein Stimmrecht für alle ein (vgl. *Wir alle sind Bern* 2019: o.S.).

Das Projekt *Solidarity City Mapping* hat zum Ziel einen alternativen City Guide zu erstellen, auf dem Orte der Solidarität, Gratis-Angebote, städtische Freiräume und politische Initiativen verzeichnet werden. Durch den alternativen City Guide in Form einer Website sollen solche Orte sichtbar gemacht werden. Weiter soll die Vernetzung angeregt, Machtstrukturen untergraben und das solidarische Leben gefördert werden. Es stellt eine Kritik an den Herrschaftssystemen dar, welche einen Teil der Bevölkerung von ökonomischer, kultureller, sozialer und politischer Teilhabe ausschliessen. Durch das Teilen von Ressourcen und Wissen soll gegen diesen Missstand vorgegangen werden. Auch dieses Projekt ist noch in der Planungsphase und wurde noch nicht vollständig umgesetzt (vgl. *Wir alle sind Bern* 2020: o.S.).

*Wir alle sind Bern* orientiert sich gemäss ihrem Grundlagenpapier an drei Grundsätzen. Erstens fordern sie das Recht auf Rechte und die damit verbundene Aufenthalts- und Bewegungsfreiheit für alle in Bern ein. Sie sehen Hannah Arendts Forderung auf das «Recht, Rechte zu haben» als Voraussetzung, dass Menschenrechte verwirklicht und beansprucht werden können. Die künstliche Grenzziehung zwischen Bürger\*innenrechte und Menschenrechte verhindert die Anerkennung der Rechte von allen Bewohner\*innen der Stadt, denn nur als Mitglied einer politischen Gesellschaft kann eine Person ihre Grundrechte hindernislos in Anspruch nehmen (vgl. *Wir alle sind Bern* 2016: 2).

Der Ausschluss von einem grossen Teil der Bevölkerung aus dem politischen Prozess führt zu einem Demokratiedefizit. Politische, soziale und ökonomische Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sollte gemäss *Wir alle sind Bern* kein Privileg, sondern ein demokratischer Mindeststandard darstellen. Die aktive Teilnahme am gesellschaftspolitischen Leben und der Zugang zu den Dienstleistungen, der Infrastruktur und den Ressourcen der Stadt soll für alle Menschen, die in Bern leben, gewährleistet werden. Die Bewegung fordert deshalb das Recht auf Teilhabe und Diskriminierungsfreiheit für alle Bewohner\*innen Berns (vgl. ebd.).

Drittens fordert *Wir alle sind Bern* das Recht auf Stadt für alle Bürger\*innen von Bern ein. Alle, die in der Stadt wohnen, sollten den öffentlichen Raum beanspruchen und an der medialen und kulturellen Gestaltung der Stadt mitwirken können. (Migrantisches) Recht auf Stadt bedeutet für *Wir alle sind Bern* Gestaltungsfreiheit und Partizipationsmöglichkeiten für alle, die in Bern wohnen (vgl. ebd.).

Aus den vorangehenden Ausführungen wird deutlich, dass der Zugang zu bürgerlichen, sozialen und politischen Rechten für Sans-Papiers in der Schweiz erschwert ist und ihre gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten stark eingeschränkt sind. Aufgrund der restriktiven Migrationspolitik ist ein politischer Wandel bezüglich der Thematik der Sans-Papiers schwierig zu erreichen. In Städten wie Genf und Bern wurden daher auf städtischer Ebene Initiativen implementiert bzw. sind Projekte in Planung, um die Lebenslage von Sans-Papiers zu verbessern. An den Grundsätzen der beiden Urban Citizenship-Initiativen ist zu erkennen, dass die Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe- und Partizipationsmöglichkeiten der illegalisierten Migrant\*innen in der Stadt ein zentrales Ziel darstellt. In der nachfolgenden Analyse wird herausgearbeitet, welchen Einfluss die Initiativen auf die Teilhabemöglichkeiten von Sans-Papiers haben bzw. bei einer definitiven Umsetzung der geplanten Projekte haben könnten.

## 4 Urban Citizenship und soziale Teilhabe

Die Urban Citizenship-Initiativen in Bern und Genf zielen darauf, die soziale Teilhabe von Sans-Papiers zu erweitern. Um die Wirkung der Initiativen strukturiert herauszuarbeiten, wird zuerst auf den Begriff der sozialen Teilhabe eingegangen und die verschiedenen Gesichtspunkte des Konzepts dargelegt (Kapitel 4.1). Durch die Brille von diesem Teilhabekonzept werden dann die *Opération Papyrus* (Kapitel 4.2) und *Wir alle sind Bern* (Kapitel 4.3) und ihre Auswirkungen auf die Lebenssituation der Sans-Papiers in der jeweiligen Stadt betrachtet. Um die Forschungsfrage zu beantworten, wird aufgezeigt, wie sich die gesellschaftlichen Partizipations- und Teilhabemöglichkeiten der Sans-Papiers in Genf und Bern seit der Implementierung der Urban Citizenship-Projekte verändert haben bzw. durch die Einführung der geplanten Projekte verändern könnten.

### 4.1 Soziale Teilhabe

Kronauer stellt in seinem Buch „Exklusion: Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus“ (2002) eine Verschiebung der sozialen Frage hin zum Problem der Exklusion fest. Exklusion definiert er, als die Ausschliessung von Individuen von grundlegenden Voraussetzungen der Teilhabe. Für die Betroffenen bedeutet dies, in der Gesellschaft keinen anerkannten Ort zu haben, da über Teilhabe die gesellschaftliche Zugehörigkeit hergestellt und erfahren wird (vgl. ebd.: 156).

Kronauer beschreibt Exklusion als multidimensionale Ausgrenzungserfahrung, welche sich in verschiedenen Bereichen niederschlägt. Anhand von verschiedenen Momenten des Ausgrenzungsproblems, welche in der internationalen Debatte rund um den Exklusionsbegriff diskutiert werden, macht er zwei Modi der gesellschaftlichen Zugehörigkeit aus. Einerseits wird Zugehörigkeit durch Interdependenz vermittelt. Interdependenz bedeutet für Kronauer die Einbindung in die gesellschaftliche Arbeitsteilung und die Wechselseitigkeit sozialer Nahbeziehungen. Der zweite Modus der Zugehörigkeit wird über Partizipation hergestellt und abgesichert. Dieser Modus beinhaltet Teilhabemöglichkeiten und -rechte am gesellschaftlichen Leben und hat eine materielle, politisch-institutionelle und kulturelle Dimension (vgl. Kronauer 2002: 151ff).

Die Einbindung in die gesellschaftliche Arbeitsteilung umfasst ein Spektrum von der Ausgrenzung auf dem Arbeitsmarkt durch prekäre Beschäftigungen und zunehmendes Arbeitslosigkeitsrisiko bis hin zur vollständigen Exklusion von der Erwerbsarbeit. Eine Erwerbstätigkeit ist entscheidend für die Zuschreibung von sozialer Anerkennung und je länger die Phase der Erwerbslosigkeit anhält, desto grösser ist das Risiko der sozialen Exklusion.

Gewisse Tätigkeiten wie Schule und Ausbildung oder der Ruhestand führen nicht zu negativen Zuschreibungen, da sie einen Beitrag an die gesellschaftliche Arbeitsteilung leisten werden bzw. geleistet haben. Auch Hausarbeit galt in vielen Gesellschaften lange als legitime Statusalternative, da sie die Erwerbsfähigkeit des Partners und der nächsten Generation sicherstellt. Im Zuge der Kämpfe um Gleichstellung wurde gegen diesen diskriminierenden Ausschluss der Frauen aus der öffentlichen Arbeitsgesellschaft vorgegangen (vgl. ebd.: 156f). Auch die Integration in soziale Netze kann von der Einschränkung der sozialen Beziehungen bis hin zur sozialen Isolation reichen (vgl. ebd.: 151). Der Ausschluss aus sozialen Netzwerken zeigt sich einerseits in der Quantität bzw. dem Mangel der sozialen Beziehungen, andererseits in Qualität der Beziehungen bzw. der Konzentration der sozialen Kontakte auf Menschen in der gleichen benachteiligten Lage (vgl. ebd.: 168).

Bei der Ausdifferenzierung der Partizipation als Modus der gesellschaftlichen Zugehörigkeit bezieht sich Kronauer auf die im Unterkapitel 2.2 diskutierten Ausführungen von Marshall zu den Bürger\*innenrechten, welche die Statusgleichheit sicherstellen und dem Individuum ermöglichen sowohl die persönliche Integrität zu wahren als auch die politischen Rechte wahrzunehmen. Die zentralen internen Dimensionen des Modus der gesellschaftlichen Zugehörigkeit durch Partizipation ist erstens die materielle Teilhabe, welche sich am Lebensstandard orientiert, der in einer Gesellschaft als angebracht gilt (vgl. ebd.: 175). Der Verlust der materiellen Teilhabe kann ein soziales Ausgrenzungsverhältnis begründen, wenn Menschen nicht mehr in der Lage sind mit den anderen „mitzuhalten“ (ebd.: 176). Weiter ermöglicht die politisch-institutionelle Teilhabe den Zugang und die Nutzung von Rechten und Institutionen. Der Ausschluss aus der politisch-institutionellen Teilhabe zeigt sich auf drei unterschiedliche Arten. Die „traditionelle“ Form des Ausschlusses, zeigt sich in der Verwehrung von politischen und sozialen Rechten für Nichtbürger\*innen, die innerhalb der Landesgrenzen leben. Die Einschränkung der Bürger\*innenrechte bedeutet für Migrant\*innen und insbesondere für Sans-Papiers eine grössere Gefährdung auf dem Arbeitsmarkt, Probleme beim Zugang zum Sozialversicherungssystem und Ausschluss von der politischen Mitbestimmung (vgl. ebd.: 183f). Zweitens zeigt sich die politisch-institutionelle Ausgrenzung darin, dass die Qualität und die Reichweite der sozialen Sicherung immer mehr eingeschränkt werden, was beispielsweise in den Debatten um eine mögliche Senkung der Sozialhilfeleistungen in mehreren Schweizer Kantonen deutlich wird (vgl. Caritas Schweiz 2019: o.S.). Drittens wird der Ausschluss vom Zugang zu politisch-institutionellen Rechten in Systemen deutlich, die trotz rechtlichem Zugang bestimmte Bevölkerungsgruppen von der gesellschaftlichen Teilhabe ausschliessen. Dies zeigt sich beispielsweise in der mangelnden Chancengleichheit im Bildungswesen oder in den Systemen der sozialen Sicherung. Sozialversicherungen, welche im Falle von Erwerbslosigkeit greifen, setzen mit kurzen Anrechtszeiten und Abstufungen der quantitativen und qualitativen Leistungen einen

dynamischen Prozess des Statusverlusts in Gang. Gleichzeitig gibt es eine Vielzahl von Menschen, die keine Anspruchsberechtigung zur Arbeitslosenversicherung erwerben können, weil sie den Einstieg in den Arbeitsmarkt nicht schaffen, längere Zeit arbeitslos bleiben oder nur kurzfristig einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Die dritte Dimension der kulturellen Teilhabe begünstigt die Realisierung von individuellen und gesellschaftlichen Zielen der Lebensführung (vgl. Kronauer 2002: 185ff). In der Schweiz können beispielsweise Gesundheit, Reisen und gute Bildung als allgemein in der Gesellschaft vorherrschende Lebensziele genannt werden (vgl. GDI Gottlieb Duttweiler Institute 2020: o.S.). Weiter ist die Auseinandersetzung mit Kultur und die aktive Mitgestaltung des kulturellen Lebens ein wichtiger Teil der kulturellen Teilhabe (vgl. Bundesamt für Kultur 2021: o.S.). Gemäss Kronauer (2002: 193f) setzt kulturelle Ausgrenzung voraus, dass auch von Armut oder Arbeitslosigkeit betroffene Menschen oder solche mit mangelnden Bürger\*innenrechten diese allgemeinen Lebensziele teilen, aber von der Verwirklichung ausgeschlossen sind.

Kronauer legt den Hauptfokus für gesellschaftliche Exklusion auf anhaltende Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und Armut, welche sich in den Möglichkeiten der Teilhabe, der materiellen Sicherheit, der politischen Einflussnahme und den sozialen Beziehungen niederschlägt (vgl. ebd.: 7ff). Für Sans-Papiers liegt der Auslöser für den Ausschluss aus der Gesellschaft insbesondere darin, dass ihnen grundlegende Bürger\*innenrechte verwehrt werden. Der fehlende Bürger\*innenstatus bleibt für Migrant\*innen eine grosse Ausgrenzungshürde (vgl. Kronauer 2003: 6f).

<b>Modi der Zugehörigkeit</b>	<b>Interdependenz</b>	<b>Partizipation</b>
Interne Dimensionen	Einbindung in die gesellschaftliche Arbeitsteilung	Materielle Teilhabe
	Einbindung in soziale Netze	Politische-Institutionelle Teilhabe
		Kulturelle Teilhabe

**Abbildung 2: Modi und Dimensionen der gesellschaftlichen Zugehörigkeit nach Kronauer (2002: 153)**

Exklusion kann als Ausschluss von den Grundvoraussetzungen für die soziale Teilhabe und als Mangel an gesellschaftlichen Partizipationsmöglichkeiten definiert werden. Die beiden Modi der Zugehörigkeit und ihre internen Dimensionen (siehe Abbildung 2) können nicht klar voneinander abgegrenzt werden, sondern sind miteinander verknüpft und sich beeinflussen sich gegenseitig. Dabei stellt Interdependenz eine wichtige Voraussetzung dafür dar, dass sich

Menschen einer Gesellschaft zugehörig fühlen und am sozialen Leben teilhaben können. Erst durch die Einbindung in die vergesellschaftende Arbeitsteilung und in soziale Netze kann materielle, politisch-institutionelle und kulturelle Teilhabe erfahren werden. Soziale Teilhabe kann somit als mehrdimensionaler und dynamischer Prozess erfasst werden, durch welchen Zugehörigkeit zu einer Gesellschaft hergestellt wird (vgl. ebd.: 154). Das Zusammenspiel von den beiden Modi der Zugehörigkeit wird in der folgenden Analyse als Möglichkeiten der sozialen Teilhabe verstanden.

## **4.2 Wirkung der *Opération Papyrus* auf die soziale Teilhabe von Sans-Papiers**

Nach Abschluss der *Opération Papyrus* Ende Dezember 2018 wurde die Universität Genf, die Genfer Hochschule für Wirtschaft und das Institut für angewandte Forschung in Betriebswirtschaft mit der Evaluation des Projekts beauftragt. Dabei wurde eine Studiengruppe, die durch das Projekt eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben, und eine Vergleichsgruppe ohne geregelten Aufenthalt befragt (vgl. Schweizer Eidgenossenschaft 2020: 36). Weiter untersucht die Ergänzungsstudie «Parchemins», den Effekt der Regularisierung auf die Lebensumstände, die Gesundheit und das Wohlbefinden der Sans-Papiers, welche im Zuge der *Opération Papyrus* ihren Aufenthalt regeln konnten (vgl. ebd.). Die folgende Analyse stützt sich auf den Erkenntnissen aus diesen Studien ab. Da nicht zu allen Dimensionen der sozialen Teilhabe Daten vorhanden sind, werden zusätzlich Angaben von anderen Regularisierungsprojekten und Erfahrungsberichte von regularisierten Migrant\*innen in die Analyse miteinbezogen.

Bei der *Opération Papyrus* wurde die Zielgruppe, welche ein Gesuch einreichen konnte, klar definiert. Nur Menschen, die finanziell unabhängig, gut integriert und schon mehrere Jahre in Genf lebten (5 bzw. 10 Jahre), hatten eine Chance, ihren Status durch das Projekt zu regularisieren. Diese definierten Kriterien schlossen eine Vielzahl der in Genf lebenden Sans-Papiers aus. Abgewiesene Asylsuchende und illegalisierten Migrant\*innen, welche die Kriterien nicht erfüllten, konnten dadurch nicht von der *Opération Papyrus* profitieren und ihre prekäre Situation hält weiter an (vgl. Halle 2020: o.S.). Die folgende Analyse fokussiert auf die Teilhabemöglichkeiten der Sans-Papiers, welche durch das Projekt eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben. Zuerst wird auf den Modus der Interdependenz eingegangen und der Einfluss des Projekts auf die Einbindung in die Arbeitsteilung und auf die sozialen Nahbeziehungen untersucht (Kapitel 4.2.1). Danach werden die Auswirkungen auf die materielle, politisch-institutionelle und kulturelle Teilhabe herausgearbeitet (Kapitel 4.2.2). Abschliessend werden die Erkenntnisse in einem Zwischenfazit zusammengefasst.

### 4.2.1 Interdependenz

Im Vordergrund der *Opération Papyrus* in Genf stand die Normalisierung der Arbeitsbedingungen in Branchen, die besonders von Schwarz- bzw. Grauarbeit durch Sans-Papiers betroffen waren. Durch die implementierten Begleitmassnahmen wurde die Einhaltung der Mindestlöhne und der Sozialversicherungsschutz verbessert (vgl. Schweizer Eidgenossenschaft 2020: 34f). Für ein Regularisierungsgesuch im Rahmen der *Opération Papyrus* war der Nachweis einer Arbeitsstelle ein erforderliches Kriterium. Somit kann angenommen werden, dass alle Sans-Papiers, welche durch das Projekt legalisiert wurden, schon zuvor in die gesellschaftliche Arbeitsteilung eingebunden waren. Wie im Unterkapitel 3.1 aufgezeigt, arbeiten Sans-Papiers meist in prekären Beschäftigungsverhältnissen mit schlechtem Lohn, vielen Wochenstunden und oftmals ohne Anmeldung bei den Sozialversicherungen. Mit dem Erhalt der Bewilligung (Ausweis B) bekommen die Betroffenen eine Arbeitsbewilligung und die daran geknüpften Rechte (vgl. Ataç/Rosenberger 2013: 38). Ein offizieller Status ermöglicht den regularisierten Sans-Papiers ihre Rechte einzuklagen und ohne Furcht vor einer möglichen Abschiebung gegen Unrechtmässigkeiten, wie Lohndumping oder missbräuchliche Arbeitsbedingungen, vorzugehen. Weiter wirkt sich die Regularisierung positiv auf die Einhaltung der arbeitsrechtlichen Pflichten durch die Arbeitgebenden aus, wodurch es bei offiziellen, gemeldeten Arbeitsverhältnissen seltener zu Ausbeutung kommt (vgl. Greenway 2007: 19)

Der legale Zugang zum Arbeitsmarkt kann zu einer Ausweitung der beruflichen Mobilität der regularisierten Migrant\*innen führen, wodurch ihre Arbeitsmöglichkeiten nicht mehr nur auf die Tieflohnbranche und den informellen Sektor eingeschränkt bleiben (vgl. Kräler et al. 2014: 75f). Gemäss dem Evaluationsbericht besetzen jedoch die meisten der legalisierten Migrant\*innen noch die gleiche Stelle und nur ein kleiner Teil der hat die Branche gewechselt (12%) (vgl. Schweizer Eidgenossenschaft 2020: 38f). Mögliche Erklärungen sind, dass ein Berufswechsel aufgrund des Alters, der familiären Verpflichtungen oder der mangelnden Ausbildung von den Betroffenen als unrealistisch eingeschätzt wird (vgl. Jenni 2017: 4). Durch die Anmeldung bei der *Opération Papyrus* liefen die Sans-Papiers aber auch die Gefahr ihre Stelle zu verlieren, da die Arbeitgebenden bei Nichteinhaltung der gesetzlichen Vorgaben mit Sanktionen zu rechnen hatten. Gemäss der Evaluationsstudie sind die Arbeitsverhältnisse jedoch mehrheitlich stabil geblieben (vgl. Ferro-Luzzi/Duvoisin/Fakhoury 2019: 45).

Abschliessend kann somit die Annahme getroffen werden, dass die im Zuge der *Opération Papyrus* legalisierten Sans-Papiers zwar in die gesellschaftliche Arbeitsteilung eingebunden sind, jedoch auf dem Arbeitsmarkt eher ausgegrenzt werden und meist in eher prekären Beschäftigungsverhältnissen arbeiten. Sie haben nun aber die Möglichkeit gegen Ausbeutung und schlechte Arbeitsbedingungen vorzugehen und können ihre Rechte auf dem Arbeitsmarkt

einklagen. Weiter könnte die Aufenthaltsbewilligung grössere Mobilität auf dem Arbeitsmarkt für die regularisierten Migrant\*innen ermöglichen, dies konnte in der Evaluationsstudie jedoch nicht klar festgestellt werden. Die Begleitmassnahmen haben weiter zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den besonders betroffenen von Schwarz- und Grauarbeit betroffenen Branchen geführt (vgl. ebd.).

Die sozialen Beziehungen von Sans-Papiers sind oft auch von Machtstrukturen und Abhängigkeitsverhältnissen geprägt. Da Sans-Papiers der Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen verwehrt bleibt, sind sie für alltägliche Handlungen von ihrem Beziehungsnetzwerk abhängig (vgl. Schweizerisches Rotes Kreuz 2006: 94). Durch die Regularisierung erhalten die ehemaligen Sans-Papiers in Genf Aufenthaltssicherheit und Zugang zu unterschiedlichen Dienstleistungen, wodurch sie ihr Leben selbstständiger und unabhängiger gestalten können, was wiederum das Machtgefälle in den sozialen Abhängigkeitsbeziehungen vermindert. Weiter schreibt Schilliger (2017: 11), dass das Leben in der Irregularität aus der ständigen Furcht vor dem Auffliegen besteht. Somit wird die Tatsache, dass die Aufenthaltsbewilligung fehlt, wann immer möglich versteckt. Ein legaler Status ermöglicht den Zugang zu sozialen Räumen, in denen sie sich als Teil der Gesellschaft fühlen können, wodurch die soziale Isolation durchbrochen werden kann. Nach Jahren in der Illegalität und im Versteckten ist es jedoch auch schwierig sich von heute auf morgen aktiv am Sozialleben zu beteiligen.

Regularisierte Migrant\*innen haben durch die Aufenthaltsbewilligung ausserdem die Option ihre Familie legal in die Schweiz nachzuziehen, wenn gewisse Bedingungen, wie zum Beispiel das Vorhandensein einer bedarfsgerechten Wohnung, erfüllt sind. Ausserdem können sie nun auch legal die Schweiz verlassen und wieder einreisen. So haben sie die Möglichkeit ihre Familie im Herkunftsland zu besuchen. Sie sind somit weniger in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt, wodurch sie ihre sozialen Kontakte über die städtischen und nationalen Grenzen hinweg einfacher pflegen können (vgl. Kraler et al. 2014: 70). Über den Effekt der *Opération Papyrus* auf die sozialen Nahbeziehungen der regularisierten Sans-Papiers sind keine empirischen Daten vorhanden. Es kann jedoch angenommen werden, dass sich die Aufenthaltssicherheit und die Bewegungsfreiheit positiv sowohl auf die Qualität als auch auf die Quantität der sozialen Nahbeziehungen der regularisierten Migrant\*innen auswirkt.

#### **4.2.2 Partizipation**

Bezüglich der materiellen Teilhabe konnte die Evaluationsstudie feststellen, dass das monatlich verfügbare Einkommen der Studiengruppe mit geregelter Aufenthalt gestiegen ist. Die Vergleichsgruppe wies ein tieferes monatliches Einkommen auf (vgl. Ferro-Luzzi et al. 2019: 46). Die Tatsache, dass Sans-Papiers weniger verdienen als Migrant\*innen mit

geregelten Aufenthaltsstatus wurde schon in mehreren Untersuchungen festgestellt. Einerseits erschwert ein legaler Zugang zum Arbeitsmarkt ausbeuterische Arbeitsverhältnisse und Lohndumping von Seiten der Arbeitgebenden, andererseits haben regularisierte Migrant\*innen mit dem Ausweis B eine grössere Verhandlungsmacht, wodurch sich die Asymmetrie im Kräfteverhältnis zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden verringert. Dies führt dazu, dass sich die Arbeitgebenden vermehrt an ihre arbeitsrechtlichen Pflichten halten. Weiter besteht für die ehemaligen Sans-Papiers die Möglichkeit in anderen Bereichen zu arbeiten oder sich weiterzubilden und dadurch ein höheres Einkommen zu erzielen (vgl. Jackson et al. 2019: 6).

Abgesehen von den Einkommensunterschieden zwischen der Studien- und der Vergleichsgruppe haben Ferro-Luzzi et al. (vgl. 2019) im Evaluationsbericht festgestellt, dass das Lohnniveau der Befragten deutlich unter dem Schweizer Durchschnittseinkommen liegt. Der Medianbetrag der regularisierten Befragten liegt bei 2'759 Franken, während der Median des verfügbaren nationalen Äquivalenzeinkommen im Jahr 2017 4'102 Franken betrug (vgl. Bundesamt für Statistik 2020: o.S.). Da bei diesem Betrag die Ausgaben für die obligatorische Krankenversicherung schon berücksichtigt sind, ist der Unterschied des Einkommensniveaus noch grösser. Gemäss Kronauer gilt heute nicht mehr nur als arm, „wer um das physische Überleben kämpfen muss, sondern wer über die Massen hinter dem gesellschaftlichen erreichten Lebensstandard zurückbleibt und dadurch von Teilhabemöglichkeiten abgeschnitten wird“ (Kronauer 2002: 175). Sowohl im Falle der durch die *Opération Papyrus* regularisierten Migrant\*innen als auch der in Genf lebenden Sans-Papiers kann somit eine mangelnde materielle Teilhabe festgestellt werden. Dies kann sich wiederum negativ auf andere Formen der Teilhabe, wie zum Beispiel die sozialen Beziehungen oder die kulturelle Teilhabe, auswirken.

Auch nach der Regelung des Aufenthalts sind die ehemaligen Sans-Papiers vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen. In der Schweiz können grundsätzlich nur Staatsbürger\*innen diese politischen Rechte wahrnehmen. Politische Mitbestimmung muss sich aber nicht nur auf die institutionelle Ebene beziehen. Mit einem Aufenthaltsstatus haben Sans-Papiers eher die Möglichkeit sich einzubringen und sich an der informellen politischen Partizipation zu beteiligen, indem sie beispielsweise an Demonstrationen teilnehmen oder sich in Vereinen und Verbänden engagieren (vgl. Schilliger 2017: 11).

Die *Opération Papyrus* hatte insbesondere einen Einfluss auf die institutionelle Teilhabe der Sans-Papiers. Eine Regularisierung bedeutet für Sans-Papiers, dass sie eine befristete, verlängerbare Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz bekommen. Diese verleiht ihnen grundsätzliche bürgerliche Rechte, welche gemäss Marshall (Kapitel 2.2) essenziell sind, um die individuelle Freiheit zu sichern. Ein legaler Status ermöglicht Sans-Papiers ihre Rechte einzuklagen und ihre Ansprüche vor Gericht geltend zu machen. Dies erhöht ihre

Möglichkeiten zur rechtlichen Absicherung und stärkt die Autonomie und Selbstbefähigung der regularisierten Sans-Papiers (vgl. Kraler et al. 2014: 69). Weiter ermöglicht ihnen der Status alltägliche Dienstleistungen ohne Furcht nutzen zu können. Dazu gehört beispielsweise der Zugang zum Gesundheitswesen, das Mieten einer Wohnung, das Eröffnen eines Bankkontos, der Erwerb eines Führerscheins usw. Der Status führt zu einer grösseren Bewegungsfreiheit, einem erhöhten Sicherheitsgefühl für die ehemaligen Sans-Papiers und dadurch auch zu einer grösseren Partizipation am gesellschaftlichen Leben (vgl. Papadopoulou 2005: 14). Der legale Status kann somit als Grundlage betrachtet werden, auf dem die weiteren Teilhabemöglichkeiten fussen. Für Sans-Papiers bedeutet „das Aufenthaltsrecht [...] eine Chance, die ihnen ein „normales“ Leben erlauben würde“ (Achermann/Chimienti 2006: 70f). Durch die Aufenthaltsbewilligung haben die regularisierten Sans-Papiers ausserdem Zugang zur sozialen Sicherung. Die Evaluationsstudie stellte fest, dass sich die Regularisierung positiv auf die Anmeldungen bei den Sozialversicherungen ausgewirkt hat. Bei den regularisierten Migrant\*innen aus der Studiengruppe waren 77% bei den Sozialversicherungen gemeldet, während es bei der Vergleichsgruppe nur 41.2% waren (vgl. Schweizer Eidgenossenschaft 2020: 38). Zwar können Sans-Papiers sich bei gewissen Sozialversicherungsämtern anmelden, die Einforderung der Leistungen ist aber mehrheitlich schwierig (vgl. Knoll et al. 2012: 71f). Durch die Aufenthaltsbewilligung können sich die regularisierten Migrant\*innen ihre Ansprüche geltend machen und Sozialversicherungsleistungen beziehen. Dies bedeutet, dass sie nun Anrecht auf Arbeitslosenentschädigung haben, wenn sie die geforderten Bedingungen erfüllen. Weiter können sie sich bei der Sozialhilfe anmelden. Da regularisierten Sans-Papiers ihre Aufenthaltsbewilligung B jährlich verlängern müssen und der Bezug von Sozialhilfe ein Widerrufgrund sein kann, beinhaltet die Abhängigkeit von der Sozialhilfe für sie das Risiko, dass ihnen das Aufenthaltsrecht wieder entzogen wird (vgl. Reichen 2020: o.S.). Gemäss der Evaluationsstudie haben sich nur zwei Personen, die durch die *Opération Papyrus* legalisiert wurden bei der Sozialhilfe angemeldet, weil sie aufgrund von gesundheitlichen Problemen nicht mehr arbeiten konnten. Die meisten Personen haben somit ihre finanzielle Unabhängigkeit über die Regelung des Aufenthalts hinaus beibehalten bzw. haben sich aufgrund der Risiken, welche eine Anmeldung mit sich bringen könnte, nicht angemeldet (vgl. Schweizer Eidgenossenschaft 2020: 39).

Durch die Aufenthaltsbewilligung können sich Sans-Papiers ohne Frucht im öffentlichen Raum bewegen. Dadurch können sie auch vermehrt an alltäglichen gesellschaftlichen Prozessen teilhaben. Ohne Angst vor Polizeikontrollen können sie auch kulturelle Angebote einfacher nutzen und Freizeitaktivitäten nachgehen. Der B-Ausweis ermöglicht Bewegungsfreiheit sowohl im Inland als auch im Ausland. Das heisst sie haben die Möglichkeit die Schweiz zu verlassen und können auch reisen. Die Aufenthaltserlaubnis verbessert die Chancen der regularisierten Migrant\*innen ihre individuellen und auch die gesellschaftlichen Lebensziele zu

erfüllen. In Bezug auf die Bildung ermöglicht ihnen der legale Status, dass sie ihre Diplome aus dem Herkunftsland anerkennen lassen und sich weiterbilden können. Auch die Kinder der regularisierten Migrant\*innen haben mit der Aufenthaltsberechtigung die Möglichkeit weiterführende Schulen zu besuchen und können einfacher eine Ausbildung beginnen. Zusammenfassend kann erörtert werden, dass sich die Regularisierung durch die *Opération Papyrus* sowohl positiv auf die Einbindung in die gesellschaftliche Arbeitsteilung und in soziale Netzwerke als auch die Partizipationsmöglichkeiten von den Sans-Papiers, welche durch das Projekt eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben, ausgewirkt hat. Ein legaler Status eröffnet den regularisierten Sans-Papiers den Zugang zu alltäglichen Dienstleistungen und neue Möglichkeitshorizonte, innerhalb derer sie aktiv werden und Partizipationschancen nutzen können. Sie können ihre Rechte einklagen, sich ohne Furcht im öffentlichen Raum bewegen und sich an gesellschaftlichen Prozessen beteiligen. Gleichzeitig muss beachtet werden, dass das Projekt zeitlich begrenzt war und durch die Härtefallkriterien eine neue Grenzziehung geschaffen wurde, die definiert, welche Sans-Papiers eine Aufenthaltsbewilligung verdienen und welche nicht. Dabei wird ein Teil der illegalisierten Migrant\*innen auf Kosten der Ausgrenzung von anderen migrantischen Gruppen inkludiert (vgl. Halle 2020: o.S.). Weiter ist die erteilte Aufenthaltsbewilligung auf ein Jahr befristet. Sie kann zwar verlängert werden, das Vorhandensein von Widerrufgründen kann aber dazu führen, dass die Bewilligung nicht erneuert wird. In anderen Ländern wurde die Erfahrung gemacht, dass irreguläre Migrant\*innen, die regularisiert wurden, die Aufenthaltsbewilligung aufgrund einer restriktiven Migrationspolitik nur mit Mühe behalten können (vgl. Papadopoulou 2005: 10). Auch in Genf könnte es vorkommen, dass die regularisierten Sans-Papiers wieder in die Illegalität zurückfallen, wenn sie die Bewilligung wegen Widerrufgründen nicht verlängern können.

#### **4.3 Wirkung von *Wir alle sind Bern* auf die soziale Teilhabe von Sans-Papiers**

Es sind (noch) keine empirischen Daten zum Einfluss der Initiativen von *Wir alle sind Bern* auf die Teilhabe von Sans-Papiers vorhanden. Bei der Analyse werden Daten und Erfahrungen aus anderen Städten auf Bern übertragen und entsprechende Annahmen getroffen.

Da in Bern die Einführung einer City Card erst diskutiert wird, wird in der folgenden Analyse die Erfahrungen mit der City ID in New York genutzt, um den Einfluss dieser Urban Citizenship-Initiative auf die Teilhabe der Sans-Papiers herauszuarbeiten. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass die Implementierung jeweils auf die stadtpolitischen Eigenheiten angepasst wird. Auch bei dem Projekt der *Solidarity City Mapping* werden mögliche Auswirkungen einer Umsetzung antizipiert. Der mögliche Einfluss des *Café Cosmopolis* und des *Wahlbüro für alle* werden in der Analyse auch betrachtet. Zuerst werden die beiden internen Dimensionen der

Interdependenz und ihr Einfluss auf die soziale Teilhabe der Sans-Papiers genauer beleuchtet (Kapitel 4.3.1). In einem zweiten Schritt wird auf die Teilhabemöglichkeiten innerhalb des Modus der Partizipation eingegangen (Kapitel 4.3.2). Zum Schluss werden die genannten Ergebnisse zusammengefasst.

### 4.3.1 Interdependenz

Wie im Kapitel 4.1 aufgezeigt wurde, geht ein grosser Teil der Sans-Papiers in der Schweiz einer Erwerbsarbeit nach. Die Studie «Sans-Papiers in der Schweiz 2015» schätzt den Anteil der erwerbstätigen Sans-Papiers auf 86%. Auch in Bern kann davon ausgegangen werden, dass die Mehrheit der Sans-Papiers in die gesellschaftliche Arbeitsteilung eingebunden ist und durch die Erwerbsarbeit ihren Lebensunterhalt finanzieren. Oft sind die Arbeitsbedingungen für Sans-Papiers prekär und anfällig für ausbeuterische Verhältnisse (vgl. Morlok et al. 2015: 45f). Die soziale Bewegung *Wir alle sind Bern* hat keinen direkten Einfluss auf die Arbeitsmöglichkeiten und -bedingungen der Sans-Papiers. Durch die Einführung einer City Card würde Sans-Papiers keinen offiziellen Aufenthaltsstatus und dadurch auch keinen legalen Zugang zum Arbeitsmarkt vermittelt werden. Das Arbeits- und Obligationenrecht und die Sozialversicherungsregelungen sind in der Theorie unabhängig vom Aufenthaltsstatus gültig. In der Praxis werden diese Rechte jedoch aus Furcht vor einer möglichen Meldung ans Migrationsamt nicht eingefordert. Inwiefern eine City Card dieser Problematik Abhilfe verschaffen könnte, ist stark von der genauen Ausgestaltung des Projekts abhängig. Scherr und Hoffmann (2016: 91f) argumentieren, dass Sans-Papiers ohne offizielle Arbeitsbewilligung auch mit einer City Card weiter der Willkür ihrer Arbeitgebenden ausgesetzt sind. Lebuhn (2017: 40) hingegen hält fest, dass eine City Card helfen würde gegen prekäre Arbeitsbedingungen vorzugehen, da sie Sans-Papiers beispielsweise ermöglichen könnte Rechtsberatung durch Gewerkschaften in Anspruch zu nehmen und gegebenenfalls gerichtlich gegen prekäre Arbeitsbedingungen und ausbeuterische Arbeitgeber\*innen vorzugehen. Aufgrund der kantonalen Zuständigkeit in der Schweiz wird der Justizzugang für Sans-Papiers auch mit einer City Card nur schwer erreichbar sein (vgl. Schmalz 2020: o.S.). Zusammenfassend kann erörtert werden, dass die Einführung einer City Card keinen grossen Einfluss auf die Zugangsmöglichkeiten von Sans-Papiers zum Arbeitsmarkt hätte. Der Arbeitnehmer\*innenschutz könnte je nach Ausgestaltung der *Berner City Card* verbessert werden. Eine *Berner City Card* könnte so zur Stärkung der Grundrechte von Sans-Papiers beitragen und den teils prekären Arbeitsbedingungen von illegalisierten Migrant\*innen entgegenwirken (vgl. Efonyi-Mäder et al. 2010: 79).

Gemäss Strauss (2008: 79) ist die Einbindung in soziale Netze für Sans-Papiers elementar, denn um den Alltag organisieren zu können, sind sie in verschiedenen Lebensbereichen auf Unterstützung von anderen Personen angewiesen. In Bezug auf die Wohnungs- und Arbeitssuche kommen immer wieder die persönlichen Kontakte zum Tragen. Bei *Wir alle sind Bern* können sich alle Bewohner\*innen von Bern, auch Sans-Papiers, engagieren. Dieser inklusive Charakter der sozialen Bewegung kann einen positiven Einfluss auf die Einbindung der Sans-Papiers in soziale Netze haben. Beispielsweise ist das *Café CosmoPolis* ein Ort, an dem Menschen mit unterschiedlichen Hintergründen zusammenkommen, sich kennenlernen und begegnen können. Solche Räume ermöglichen Sans-Papiers, neue Kontakte zu knüpfen und ihr Beziehungsnetz zu erweitern und zu diversifizieren (vgl. Karakus 2017: 1). Auch das *Solidarity City Mapping* hat zum Ziel, dass Zugänge, Ressourcen und Wissen geteilt wird und sich Menschen so auch kennenlernen, vernetzen und gemeinsam organisieren können (vgl. *Wir alle sind Bern* 2020: o.S.).

Eine City ID würde Sans-Papiers Zugang zu sozialen Räumen eröffnen. Zentral bei einer *Berner City Card* wäre, dass die Polizei den Stadtausweis als gültiges Ausweisdokument akzeptiert und dass beim Vorweisen der City ID keine weiteren Auskünfte bezüglich des Aufenthaltsstatus eingefordert wird. Dadurch könnten sich Sans-Papiers freier in der Stadt bewegen, ohne dass polizeiliche Kontrollen eine Gefahr darstellen. Die Bewegungsfreiheit ermöglicht ihnen ihr soziales Netzwerk zu erweitern, wodurch die soziale Isolation vermindert werden kann (vgl. Hardegger 2018: 57f). Da Bern keine eigene Stadtpolizei hat, sondern Einsatzgebiet der Kantonspolizei ist, müsste in der Stadt Bern eine lokale Ausnahmeregelung gelten. Wie die Zusammenarbeit mit der Polizei in Bezug auf die *Berner City Card* genau gestaltet werden soll, ist noch nicht klar (vgl. Albisser 2017: o.S.). Weiter muss auch beachtet werden, dass sich der Gültigkeitsbereich der City Card auf den städtischen Raum beschränken würde und nicht für Reisen innerhalb der Schweiz oder ins Ausland verwendet werden könnte. Besuche der Familie im Herkunftsland würden so für Sans-Papiers mit Risiken bei der Wiedereinreise in die Schweiz verbunden bleiben (vgl. Hardegger 2018: 59ff).

Aus diesen Ausführungen kann geschlossen werden, dass sich die Projekte von *Wir alle sind Bern* positiv auf die soziale Nahbeziehungen von Sans-Papiers auswirkt, indem sie Räume der Vernetzung wie das *Café CosmoPolis* schaffen oder den Zugang solidarischen Orten durch das *Solidarity City Mapping* vereinfachen könnten. Die Einführung der City ID könnte die Bewegungsfreiheit von Sans-Papiers in der Stadt vergrössern, was auch mehr Freiheiten und Möglichkeiten soziale Kontakte zu knüpfen und zu pflegen mit sich bringt. Dazu wäre es jedoch unabdingbar, dass die City ID von der Polizei als Ausweisdokument anerkannt und nicht nach dem Aufenthaltsstatus gefragt wird.

### 4.3.2 Partizipation

Die aktuell durchgeführten Projekte wie das *Wahlbüro für alle* oder das *Café CosmoPolis* haben keinen erkennbaren Einfluss auf die materielle Teilhabe von Sans-Papiers. Auch in Bern wurde festgestellt, dass Sans-Papiers für tiefere Löhne arbeiten, da sie dem Diktat ihrer Arbeitgeber\*innen ausgesetzt sind (vgl. Strauss 2008: 54). Die Einführung einer City ID könnte sich möglicherweise positiv auf die Entlohnung von Sans-Papiers auswirken, wenn sie durch den Stadtausweis arbeitsrechtliche Ansprüche geltend machen könnten (vgl. Hardegger 2018: 58f).

*Wir alle sind Bern* lotet alternative Formen politische Partizipation jenseits der konventionellen Politik aus. Die kulturpolitische Intervention *Wahlbüro für alle* hat zum Ziel Menschen, die keinen Zugang zur institutionellen Demokratie und politischer Mitbestimmung haben, in demokratische Prozesse einzubinden. Menschen mit und ohne Stimmrechte können eine Stimme teilen, Stimm- und Wahlzettel abgeben und Abstimmungsunterlagen diskutieren. Durch diesen «Akt des zivilen Ungehorsams» können auch illegalisierten Migrant\*innen ihre Interessen und Bedürfnisse einbringen und so den öffentlichen Raum mitgestalten, wodurch ein Zugang zu politischer Teilhabe für Sans-Papier geschaffen wird (vgl. *Wir alle sind Bern* 2019: o.S.). Das *Café CosmoPolis* bietet eine Plattform für alle Bewohner\*innen von Bern, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, ihrer Herkunft oder religiösen Identität, um ihre vielfältigen Lebensrealitäten zu beschreiben und diesen auch im öffentlichen Diskurs Gewicht zu geben. An den Veranstaltungen des *Café CosmoPolis* können sich die Teilnehmenden über gesellschaftliche Fragen diskutieren und sich austauschen. Die Ideen und Anliegen aus den Veranstaltungen werden dann wiederum nach aussen getragen. Durch dieses zivilgesellschaftliche Engagement können Sans-Papiers ihre Interessen und Bedürfnisse einbringen, sich an Mitgestaltungsprozessen beteiligen und politische Teilhabe erleben, auch wenn sie von demokratischen Wahlen ausgeschlossen sind (vgl. Karakus 2017: 1f).

In Bezug auf die institutionelle Teilhabe würde eine City Card den Zugang zu Dienstleistungen, bei denen ein Ausweisdokument verlangt wird, verbessern. Dabei handelt es sich um alltägliche Dinge wie das die Anmeldung in einer Kita, das Abschliessen eines Mietvertrags oder der Kauf einer SIM-Karte. Die *New York City ID* (IDNYC) ermöglicht den Zugang zu staatlichen und privaten Dienstleistungen, sie dient beispielsweise als Bibliotheksausweis oder wird von verschiedenen Finanzinstituten zur Eröffnung eines Kontos anerkannt. Dabei kann sie insbesondere Menschen ohne gültige Identitäts- bzw. Aufenthaltspapiere, den Alltag erleichtern (vgl. Daley et al. 2016: 18f). Insbesondere bei Behördenkontakt wäre zentral, dass auch beim Vorweisen der City Card nicht nach dem Aufenthaltsstatus gefragt wird und dass die Angaben, wenn sie davon erfahren, nicht weitergeleitet werden. Nur so kann garantiert werden, dass Stadtbewohner\*innen ohne Risiko den Kontakt zu städtischen Einrichtungen

suchen können. Eine City ID würde so Sans-Papiers eine grössere Selbstständigkeit ermöglichen und sie aus der Abhängigkeit von ihrem Beziehungsnetz herausheben. Dies würde für die Sans-Papiers mehr Freiheit und eine gewisse «Normalität» ermöglichen (vgl. Hardegger 2018: 57). Insbesondere würde eine City ID auch den Zugang zum Gesundheitswesen vereinfachen, da die konkrete Versorgungspraxis von Sans-Papiers meist grosse Lücken aufweist (vgl. Efiyani-Mäder et al. 2010: 68ff). Je nach Ausgestaltung der *Berner City Card* könnten möglicherweise auch gewisse Sozialversicherungsleistungen, die auch Menschen ohne geregelten Aufenthalt zustehen, einfacher beansprucht werden (vgl. Hardegger 2018: 56f).

Durch das *Solidarity City Mapping* könnte den Bewohner\*innen von Bern solidarische Angebote und Räume aufgezeigt werden. Der Zugang zu kulturellen Angeboten kann dadurch vergrössert und Menschen, die von Ausschluss betroffen sind, mehr Teilhabe am Stadtleben ermöglicht werden (vgl. *Wir alle sind Bern* 2020: o.S.). Damit eine City Card für alle Bewohner\*innen in einer Stadt attraktiv ist, wird sie meist mit Vergünstigungen und Vorteilen im Zugang zu privaten und öffentlichen Leistungen verknüpft (vgl. Schweizer Eidgenossenschaft 2020: 41). In New York gewähren viele öffentliche Institutionen wie Museen, Theater oder Bibliotheken beim Vorweisen der IDNYC Vergünstigungen. Dies führt dazu, dass viele Menschen, auch mit geregelter Aufenthalt, die City Card beantragen, sodass das Vorweisen des Stadtausweises nicht zum Nachweis des illegalen Aufenthalts wird (vgl. Daley et al. 2016). Weiter haben diese Zusatzvergünstigungen einen grossen Einfluss auf die kulturelle Teilhabe, da Sans-Papiers dadurch eher das kulturelle Angebot der Stadt nutzen können, welches ihnen aufgrund ihrer oftmals prekären materiellen Teilhabe sonst verwehrt geblieben wäre. Weiter ermöglicht ihnen die Bewegungsfreiheit, welche ihnen durch die City Card ermöglicht wird, dass sie sich ohne Angst in der Stadt bewegen und die Angebote nutzen können. Inwiefern die Bewegung *Wir alle sind Bern* einen Einfluss auf die Erreichung gesellschaftlich anerkannter Lebensziele hat, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Zwar eröffnen die Projekte von *Wir alle sind Bern* gewisse Möglichkeitsräume und ermöglichen Sans-Papiers mehr Bewegungsfreiheit und Selbstständigkeit, jedoch bleiben sie trotzdem in viele Lebensbereiche in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt (vgl. Hardegger 2018: 56f).

In der Untersuchung konnte aufgezeigt werden, dass die soziale Bewegung *Wir alle sind Bern* grundsätzlich einen positiven Einfluss auf die Teilhabe der Sans-Papiers hat. Das *Wahlbüro für alle* und das *Café CosmoPolis* loten alternative Praktiken der politischen Partizipation aus, sodass alle Menschen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, mitdiskutieren und den öffentlichen Raum, in dem sie leben, mitgestalten können. Dies geschieht ganz im Sinne der *acts of citizenship* (vgl. Isin 2008), durch welche sich Sans-Papiers Rechte aneignen unabhängig von ihren Aufenthaltsstatus. Diese zwei Projekte wirken sich folglich insbesondere

positiv auf die politische Teilhabe von Sans-Papiers aus und regen so ein Umdenken in Bezug auf politische Mitbestimmungsmöglichkeiten an. Die Umsetzung des *Solidarity City Mapping* könnte Zugang zu solidarischen Räumen, zu städtischen Ressourcen und Wissen ermöglichen, wodurch die kulturelle Teilhabe von Sans-Papiers gestärkt werden würde. Durch das Verzeichnen von solidarischen Strukturen, Gratis-Angeboten und städtischen Freiräumen könnten für Sans-Papiers auch Möglichkeitshorizonte eröffnet werden, wo sie sich mit anderen Menschen vernetzen können. Die Einführung der *Berner City Card* könnte je nach Umsetzung eine bedeutende Auswirkung auf die institutionelle Teilhabe von Sans-Papiers haben. Es würde ihnen ermöglichen ihre Rechte einzuklagen, Dienstleistungen und Ressourcen in Anspruch zu nehmen und sich frei und ohne Furcht in der Stadt zu bewegen.

*Wir alle sind Bern* ist eine vielschichtige Bewegung, die auf verschiedenen Ebenen für eine vielfältige Stadt kämpft und somit auch Auswirkungen auf verschiedene Dimensionen der Teilhabe hat. Es wird versucht ein Umdenken anzuregen und dabei werden nicht nur Sans-Papiers, sondern alle marginalisierten Personengruppe miteinbezogen. Die Evaluationsstudie in New York hat ergeben, dass das städtische Zugehörigkeitsgefühl von Migrant\*innen durch den Erhalt der City ID um 77% gestiegen ist (vgl. Daley et al. 2016: ii). Gemäss Kronauer wird über gesellschaftliche Zugehörigkeit über soziale Teilhabe hergestellt (vgl. Kronauer 2002: 156). Daraus kann geschlossen werden, dass der Stadtausweis einen grossen Einfluss darauf hat, wie der soziale Zusammenhang praktiziert wird und ob sich die Menschen an einem Ort beheimatet und integriert fühlen. Jedoch würde die Einführung der *Berner City Card* zu einer neuen Grenze zwischen Sans-Papiers, die in der Stadt und denjenigen, die auf dem Land leben ziehen. Dies ist insbesondere aufgrund der schwierigen Wohnungslage in Städten problematisch, wodurch sich viele Menschen keine Wohnung in der Stadt leisten können und somit vom Anspruch auf eine City Card ausgeschlossen werden würden.

## 5 Fazit

Das existierende Schweizer Staatsbürger\*innenschaftsmodell wird längst nicht mehr allen Bewohner\*innen der Schweiz gerecht. Insbesondere Menschen, die ohne geregelten Aufenthalt in der Schweiz leben, sind vom Ausschluss aus gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten betroffen. Das alternative Zugehörigkeitskonzept Urban Citizenship setzt bei dieser Problematik an und kämpft für ein Bürger\*innenschaftsverständnis, das auf dem Lebensmittelpunkt beruht, sodass alle Menschen, die an einem Ort leben, am gesellschaftlichen Leben teilhaben sowie Dienstleistungen und Ressourcen nutzen können. Die vorliegende Arbeit verfolgte das Ziel die Auswirkungen von zwei Urban Citizenship-Initiativen, die in der Schweiz lanciert wurden, auf die Teilhabemöglichkeiten von Sans-Papiers zu untersuchen. Dabei stand folgende Fragestellung im Zentrum: *Welchen Beitrag leisten die beiden Urban Citizenship-Initiativen in Genf und Bern zu den Teilhabechancen von Sans-Papiers in den jeweiligen Städten?* Zusätzlich sollte aufgezeigt werden, an welchen Grundsätzen sich die beiden Initiativen orientieren.

Die *Opération Papyrus* in Genf war ein befristetes Projekt mit dem Ziel den Aufenthalt von gut integrierten, länger in Genf wohnhaften, erwerbstätigen Sans-Papiers zu regularisieren. In der Analyse konnte aufgezeigt werden, dass eine Regularisierung und die damit verbundene Verleihung von Bürger\*innenrechten einen bedeutenden Einfluss auf die soziale Teilhabe von Sans-Papiers hat. Durch die Aufenthaltsbewilligung bekommen Sans-Papiers einen legalen Zugang zum Arbeitsmarkt, wodurch sie sich gegen prekäre Arbeitsbedingungen wehren können und über eine grössere berufliche Mobilität verfügen. Auch die Einbindung in soziale Netze wird durch eine Regularisierung gestärkt, da die legalisierten Sans-Papiers eine grössere Bewegungsfreiheit im In- und Ausland und bei Erfüllung gewisser Bedingungen die Möglichkeit zum Familiennachzug in die Schweiz haben. In Bezug auf die materielle Teilhabe kann keine deutliche Verbesserung festgestellt werden. Auch von der konventionellen politischen Teilhabe in Form von Stimm- und Wahlrechten bleiben die legalisierten Sans-Papiers ausgeschlossen. Sie können jedoch nach der Regularisierung einfacher alternative Formen der politischen Partizipation nutzen, da sie nicht mehr im Versteckten leben müssen. Weiter ermöglicht der Aufenthaltsstatus den regularisierten Migrant\*innen Zugang zu alltäglichen Dienstleistungen und Institutionen wie Sozialversicherungen und dem Gesundheitswesen, da sie sich ohne Furcht ausweisen können. Die grössere Bewegungsfreiheit wirkt sich auch positiv auf die kulturelle Teilhabe aus. Einerseits können sie kulturelle Angebote müheloser nutzen, andererseits begegnen ihnen weniger Hürden bei der Erreichung der allgemein verbreiteten Ziele der Lebensführung. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die *Opération Papyrus* sich positiv auf die soziale Teilhabe der regularisierten Sans-Papiers ausgewirkt hat. Durch die Regularisierung werden ihnen gewisse

Bürger\*innenrechte verliehen, welche ihnen Partizipationsmöglichkeiten bieten, die sie nutzen können. Das Projekt orientierte sich an zwei Stossrichtungen, einerseits wurde ein humanitärer Grundsatz verfolgt, der darauf abzielte, die Lebenssituation von Sans-Papiers zu verbessern, andererseits fokussierte das Projekt auf wirtschaftliche Interessen in der Bekämpfung von Schwarzarbeit. Es ist jedoch kritisch anzumerken, dass die Aufenthaltsbewilligung, welche den regularisierten Sans-Papiers verliehen wird, nach einem Jahr verlängert werden muss. Widerrufgründe können dazu führen, dass der Ausweis nicht erneuert wird und die regularisierten Migrant\*innen so wieder in die Illegalität zurückfallen. Weiter hat die *Opération Papyrus* eine neue Grenzziehung zwischen Sans-Papiers, welche eine Aufenthaltsbewilligung verdienen und denjenigen, welche weiterhin in der Illegalität leben müssen, geschaffen. Beispielsweise Menschen, deren Asylgesuch rechtskräftig abgelehnt wurde, waren von vornerein vom Projekt ausgeschlossen. Von der Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Branchen, die besonders von Schwarzarbeit betroffen sind, könnten auch Sans-Papiers profitieren, die nicht legalisiert wurden. Ansonsten hält die prekäre Lage von vielen Sans-Papiers in Genf weiter an, da die *Opération Papyrus* keinen Beitrag an ihre Teilhabechancen leistete.

Die soziale Bewegung *Wir alle sind Bern* hat in der Stadt Bern verschiedene Projekte lanciert, die sich am Konzept Urban Citizenship orientieren. Zu den Initiativen, welche in Bern ausgearbeitet werden, gehören: *Wahlbüro für alle*, *Café CosmoPolis*, *Solidarity City Mapping* und *Berner City Card*. Die *Berner City Card* und das *Solidarity City Mapping* wurden noch nicht vollständig umgesetzt. Im Moment sind Abklärungen im Gange, wie ein Stadtausweis in Bern gestaltet und umgesetzt werden könnte. In der Analyse wurden die möglichen Auswirkungen, welche eine *Berner City Card* und das *Solidarity City Mapping* haben könnten, miteinbezogen. Auf die Einbindung in die gesellschaftliche Arbeitsteilung hat das Netzwerk *Wir alle sind Bern* keinen direkten Einfluss. Je nach Ausgestaltung einer City ID in Bern könnten Sans-Papiers ihre Rechte einfacher einklagen und dadurch auch besser gegen prekäre Arbeitsbedingungen vorgehen. Die Projekte *Wahlbüro für alle* und *Café CosmoPolis* dienen als Orte, wo sich Menschen kennenlernen und vernetzen können, was wiederum die Einbindung in soziale Netzwerke der Sans-Papiers stärkt. Auf die materielle Teilhabe der Sans-Papiers hat *Wir alle sind Bern* keinen direkten Einfluss. Die beiden Projekte *Wahlbüro für alle* und *Café CosmoPolis* wirken sich vor allem auf die politischen Partizipationsmöglichkeiten von illegalisierten Migrant\*innen aus, indem sie ihnen Mitsprachemöglichkeiten bieten, sodass sie ihre Bedürfnisse und Interessen einbringen können. Der Einfluss der *Berner City Card* ist abhängig von der genauen Umsetzung. Insbesondere könnte sich eine City Card positiv auf die institutionelle Teilhabe der Sans-Papiers auswirken, indem sie das alltägliche Leben von Sans-Papiers vereinfacht und ihnen Zugang zu öffentlichen und privaten Dienstleistungen verschafft, die ihnen im Moment aus Angst vor einer möglichen Abschiebung verwehrt bleiben.

Auch der Zugang zum Gesundheitswesen könnte einfacher gewährleistet werden. Mit einer City Card könnten sich Sans-Papiers ohne Furcht vor polizeilichen Kontrollen in der Stadt bewegen. Dies würde sich auf verschiedene Ebenen der Teilhabe positiv auswirken: Sie könnten aus dem Schatten heraustreten und so ihre sozialen Beziehungen aufbauen oder vergrössern oder sie könnten kulturelle Angebote ohne Furcht nutzen. Weiter eröffnet das *Solidarity City Mapping* Zugang zu solidarischen Orten, zu Ressourcen und Wissen, wodurch Sans-Papiers auch mit oftmals mangelnden finanziellen Ressourcen kulturelle Partizipationsmöglichkeiten nutzen könnten. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass auch *Wir alle sind Bern* einen positiven Effekt auf die Teilhabemöglichkeiten von Sans-Papiers hat. Insbesondere auch die Einführung der *Berner City Card* hätte je nach Umsetzung einen bedeutenden Einfluss auf die Lebenslage und die Möglichkeiten der sozialen Teilhabe der in Bern lebenden Sans-Papiers. Die Grundsätze, an denen sich *Wir alle sind Bern* orientiert, sind Recht auf Rechte, Recht auf Teilhabe und Recht auf Stadt. Doch auch die Urban Citizenship-Initiativen in Bern führen zu einer neuen Grenzziehung zwischen Sans-Papiers, die in der Stadt und denjenigen, die ausserhalb leben.

In der vorliegenden Arbeit konnte aufgezeigt werden, dass die Urban Citizenship-Initiativen in Genf und Bern der prekären Lebenslage und den mangelnden Teilhabemöglichkeiten von Sans-Papiers entgegenwirken. Im Gegensatz zu der *Opération Papyrus*, welche sich an den bestehenden nationalstaatlichen Gesetzgebungen orientiert, lotet das Netzwerk *Wir alle sind Bern* diesen Rechtsrahmen aus, sprengt die Logik nationaler Grenzen und setzt sich für eine gerechtere postmigrantische Schweiz ein. Regularisierungsprojekte, wie die *Opération Papyrus*, bieten Sans-Papiers umfassender Zugang zu bürgerlichem und sozialem Rechten. Eine Aufenthaltsbewilligung bietet Schutz vor Abschiebung und Bewegungsfreiheit. Solche Regularisierungsprojekte ziehen jedoch eine neue Grenzziehung zwischen Migrant\*innen, die eine Aufenthaltsbewilligung verdienen und denjenigen, welche die Kriterien nicht erfüllen. Somit kann nur die Lebenslage von gewissen Sans-Papiers verbessert werden. Die Urban Citizenship-Initiativen in Bern haben einen inklusiveren Charakter, die Wirkung auf die soziale Teilhabe der Sans-Papiers ist jedoch weniger tiefgreifend wie bei der *Opération Papyrus*. Die Urban Citizenship-Projekte in Bern zielen darauf ab, dass alle Bewohner\*innen der Stadt Zugang zu den Dienstleistungen und Ressourcen haben, den öffentlichen Raum mitgestalten und am gesellschaftlichen Leben partizipieren können. Neben Sans-Papiers werden so auch andere marginalisierte Gruppen (z.B. Armutsbetroffene) miteinbezogen. Aber auch durch die Einführung einer City ID würde der Zugang zu gewissen Rechten für Sans-Papiers versperrt bleiben. Weiter könnte eine *Berner City Card* für Sans-Papiers kein umfassender Schutz vor Abschiebungen bieten und es so möglicherweise ein trügerisches Sicherheitsgefühl vermitteln. Auch bei *Wir alle sind Bern* wird wiederum eine neue Grenze zwischen in der Stadt und auf dem Land wohnhaften Sans-Papiers gezogen. Allgemein ist in Bezug auf Urban

Citizenship-Initiativen kritisch anzumerken, dass die Initiativen dazu führen können, dass die Situation von Sans-Papiers als weniger prekär angesehen und dadurch von weiteren Interventionen abgesehen wird.

Bei den herausgearbeiteten Auswirkungen der Urban Citizenship-Initiativen auf die soziale Teilhabe der Sans-Papiers muss jedoch beachtet werden, dass soziale Teilhabe ein individueller Prozess ist und die Auswirkungen der Urban Citizenship-Initiativen von Individuum zu Individuum variieren, sodass kein allgemeines Resultat garantiert werden kann. Die einzelnen Dimensionen der Zugehörigkeit sind miteinander verknüpft und voneinander abhängig. Weiter besteht soziale Teilhabe aus Partizipationsmöglichkeiten, die genutzt werden können, aber nicht müssen. Die Ergebnisse aus der Analyse sollen ein allgemeines Bild der Auswirkungen der Initiativen zeichnen, sie können aber nicht allgemeingültig auf alle Sans-Papiers angewendet werden. Da die Lebenssituation der Sans-Papiers nur wenig erforscht ist und sie auch in Statistiken nicht vorkommen, konnte in der Analyse nur selten auf empirische Daten zurückgegriffen werden. Deshalb wurden Erfahrungen aus anderen Ländern und Städten, Erfahrungsberichte von Sans-Papiers herangezogen und entsprechende Annahmen getroffen. Daraus ergibt sich weiterer Forschungsbedarf, da die Thematik der Sans-Papiers und insbesondere auch der Urban Citizenship-Initiativen in der Schweiz nur wenig bzw. gar nicht erforscht worden ist. Durch eine genauere Untersuchung der Lebenslagen und der Bedürfnisse von Sans-Papiers, sowie auch dem Einfluss von verschiedenen Initiativen auf die Teilhabe- und Partizipationsmöglichkeiten könnten Projekte nachhaltiger und effektiver geplant werden. Eine vertiefte Analyse der Auswirkungen der Urban Citizenship-Initiativen auf migrationspolitische Debatten und den gesellschaftlichen Diskurs rund um Sans-Papiers könnte einen spannenden Einblick bieten, inwiefern mit den Initiativen ein Umdenken angeregt und politischer Wandel herbeigeführt werden kann.

Die Forderungen und Ziele der Urban Citizenship-Initiativen stimmen auch mit den Grundwerten der Sozialen Arbeit überein und werden auf Basis des dritten Mandats mitgetragen (vgl. Avenir Social 2010: Kap. 5, Ziff. 10). Die Soziale Arbeit setzt sich gemäss dem Berufskodex für Menschen ein, die in ihrem Zugang zu sozialer Teilhabe und gesellschaftlichen Ressourcen eingeschränkt sind. Weiter ist sie in der Entwicklung und Vermittlung von Lösungen für soziale und strukturelle Problemen beteiligt (vgl. ebd.: Kap. 5). Die Soziale Arbeit hat verschiedene Handlungsmöglichkeiten und kann unterschiedliche Rollen in Bezug auf Urban Citizenship-Initiativen einnehmen. Professionelle der Sozialen Arbeit können sich aktiv bei der Konzipierung und Umsetzung der Initiativen beteiligen und sich gemäss der Handlungsmaxime für gesellschaftliche und sozialpolitische Veränderungen einsetzen (vgl. ebd.: Kap. 14, Ziff. 1). Indem Sozialarbeitende in der Politik und der Öffentlichkeit ihr Wissen über soziale Probleme, wie die mangelnde soziale Teilhabe von Sans-Papiers, zugänglich machen, können sie ihre Expertise für die Entwicklung von

möglichen Lösungsansätzen nutzbar machen (vgl. ebd.: Kap. 12, Ziff. 2). Dies kann sowohl in Bern als auch in Genf beobachtet werden. In Bern engagiert sich die Beratungsstelle für Sans-Papiers für die Einführung der *Berner City Card* und ist eng in die Konzeption der Karte eingebunden. In Genf waren verschiedene Beratungsstellen und Gewerkschaften zentrale Akteure in der Entwicklung und Ausarbeitung der *Opération Papyrus* beteiligt. Weiter können die Forderungen und die Grundsätze der Urban Citizenship-Initiativen als Impulse aufgefasst werden, um den eigenen organisationalen oder politischen Auftrag und die eigene sozialarbeiterische Praxis kritisch zu hinterfragen und gegebenenfalls Anpassungen entsprechend den Handlungsmaximen des Berufskodex vorzunehmen (vgl. ebd.: Kap. 12, Kap. 13, Kap. 14, Kap. 15). Beispielsweise der Zugang zu den eigenen Dienstleistungen sollte analysiert und entsprechend dem Prinzip der Niederschwelligkeit angepasst werden, sodass beispielsweise auch Sans-Papiers die Angebote nutzen können. In der direkten Arbeit mit den Klient\*innen sollte einerseits der Grundsatz der Partizipation (vgl. ebd.: Kap. Ziff. 6) und der Grundsatz der Ermächtigung (vgl. ebd.: Kap. Ziff. 8) im Vordergrund stehen. Gemäss diesen beiden Grundsätzen sollten die Professionellen der Sozialen Arbeit ihre Klient\*innen in Handlungs- und Entscheidungsprozesse miteinbeziehen und ermächtigen an der Gestaltung der Sozialstruktur mitzuwirken. In Hinblick auf die politische Praxis der *acts of citizenship* (vgl. Isin 2008) kann die Unterstützung der Klient\*innen in der Einforderung ihrer Rechtsansprüche und der sozialen Teilhabe, eine interessante Perspektive für die Soziale Arbeit bieten.

Sans-Papiers sind eine soziale Realität und können auch mit Verschärfungen der Migrationspolitik nicht verhindert werden, da nicht zuletzt auch die Schweizer Wirtschaft von ihnen abhängig ist. Die Urban Citizenship-Initiativen versuchen dieser Tatsache gerecht zu werden und allen Bewohner\*innen der Stadt Zugang, Teilhabe und Sicherheit zu gewährleisten. Sie stellen eine konkrete Idee dar, wie Zugehörigkeit und soziale Teilhabe jenseits des Nationalstaates neu definiert werden kann. Städte werden so zu Vorläuferinnen einer offeneren Migrationspolitik und können mit ihrer aktivistischen Praxis ein Umdenken in migrationspolitischen Debatten anregen und den Fokus weg vom Thema Integration hin zur Frage nach sozialer Teilhabe lenken. Doch Projekte um Urban Citizenship sind zum Teil auch mit Risiken verbunden, da sie zu neuen Grenzziehungen führen können und nur Symptome des Phänomens der illegalisierten Migration bekämpfen können. Idealerweise sollte ein Zustand angestrebt werden, in dem es weder Regularisierungen noch City Cards oder andere Urban Citizenship-Initiativen braucht, sondern alle dort, wo sie ihren Lebensmittelpunkt haben, Bürger\*innenrechte in Anspruch nehmen, Dienstleistungen nutzen und ihren Lebensraum mitgestalten können.

## Literaturverzeichnis

- Achermann, Christin/Chimienti, Milena (2006). Migration, Prekarität und Gesundheit Ressourcen und Risiken von vorläufig Aufgenommenen und Sans-Papiers in Genf und Zürich. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM).
- Albisser, Raphael (2017). Stadtluft zum Atmen. URL: <https://www.woz.ch/-796a> [Zugriffsdatum: 03. April 2021].
- Allianz gegen Racial Profiling (o.J.). Allianz. URL: <https://www.stop-racial-profiling.ch/de/allianz/> [Zugriffsdatum: 24. Mai 2021].
- Anlaufstelle für Sans-Papiers (o.J.). Nicht ohne unsere Freund\*innen! - Solidarität im Härtefall. URL: <https://sans-papiers-basel.ch/kampagnen/nicht-ohne-unsere-freundinnen/> [Zugriffsdatum: 24. Mai 2021].
- Ataç, Ilker/Rosenberger, Sieglinde (2013). Inklusion/Exklusion - ein relationales Konzept der Migrationsforschung. In: Ataç, Ilker/Rosenberger, Sieglinde (Hg.). Politik der Inklusion und Exklusion. Wien: Vienna University Press. S. 35–52.
- Autonome Schule Zürich (2016). Unser Grundsatzpapier. URL: <https://www.bildung-fuer-alle.ch/#> [Zugriffsdatum: 03. Mai 2021].
- Avenir Social (2010). Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz: Ein Argumentarium für die Praxis der Professionellen. URL: [http://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2018/12/SCR\\_Berufskodex\\_De\\_A5\\_db\\_221020.pdf](http://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2018/12/SCR_Berufskodex_De_A5_db_221020.pdf) [Zugriffsdatum: 13. März 2021].
- Avenir Social (2014). Berufsbild der Professionellen Sozialen Arbeit. URL: [https://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2018/12/AS\\_Berufsbild\\_DE\\_def\\_1.pdf](https://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2018/12/AS_Berufsbild_DE_def_1.pdf) [Zugriffsdatum: 29. Mai 2021].
- Beauregard, Robert/Bounds, Anna (2000). Urban Citizenship. In: Isin, Engin F. (Hg.). Democracy, Citizenship, and the Global City. London: Routledge. S. 383–404.
- Boa, Tania/Grossenbacher, Timo/Hintz, Marc/Wepfer, Anna (2015). Stadt und Land sind politisch in festen Händen. URL: <https://www.srf.ch/news/infografik/stadt-und-land-sind-politisch-in-festen-haenden> [Zugriffsdatum: 02. Mai 2021].
- Brubaker, Rogers (1994). Staats-Bürger. Deutschland und Frankreich im historischen Vergleich. Hamburg: Junius.
- Bundesamt für Kultur (2021). Kulturelle Teilhabe. URL: <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/sprachen-und-gesellschaft/kulturelle-teilhabe.html> [Zugriffsdatum: 11. Juni 2021].
- Bundesamt für Statistik (2020). Verfügbares Äquivalenzeinkommen. URL: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/wohlfahrtsmessung/alle-indikatoren/wirtschaft/verfuegbares-einkommen.html> [Zugriffsdatum: 11. Juni 2021].
- Caritas Schweiz (2019). Die Sozialhilfe deckt das Existenzminimum nicht mehr. URL: <https://www.caritas.ch/de/news/die-sozialhilfe-deckt-das-existenzminimum-nicht-mehr> [Zugriffsdatum: 11. Juni 2021].
- Caroni, Martina (2014). Menschenrechte versus nationale Gesetze. Präsentation am 18. März 2014. Verleihung des Prix Social 2014. Basel. URL: [http://www.sans-papiers.ch/fileadmin/\\_migrated/content\\_uploads/PrixSozial.pdf](http://www.sans-papiers.ch/fileadmin/_migrated/content_uploads/PrixSozial.pdf). [Zugriffsdatum: 30. Mai 2021].
- Daley, Tamara C./Lunn, Laurel/Hamilton, Jennifer/Bergman, Artis/Tapper, Donna (2016). IDNYC: A Tool of Empowerment: A Mixed-Methods Evaluation of the New York Municipal ID Program. URL: [http://www1.nyc.gov/assets/idnyc/downloads/pdf/idnyc\\_report\\_full.pdf](http://www1.nyc.gov/assets/idnyc/downloads/pdf/idnyc_report_full.pdf) [Zugriffsdatum: 10. Mai 2021].
- Efionayi-Mäder, Denise/Schönenberger, Silvia/Steiner, Ilka (2010). Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. Entwicklungen 2000-2010. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM).
- Faulks, Keith (2005). Citizenship. London: Routledge.
- Ferro-Luzzi, Giovanni/Duvoisin, Aline/Fakhoury, Julien (2019). Evaluation du projet pilote Papyrus relatif à la régularisation des travailleurs sans statut légal à Genève. Genf: Département de la sécurité et de l'économie; Département de la sécurité, de l'emploi et de la santé. URL: <https://www.ge.ch/document/19689/telecharger> [Zugriffsdatum: 20. Mai 2021].

- Friedrich Ebert Stiftung (o.J.). Frauenrechte sind Menschenrechte 100 Jahre Internationaler Frauentag. URL: <https://www.fes.de/fritz-erler-forum/unsere-themen/ausstellungen/frauenrechte-sind-menschenrechte> [Zugriffsdatum: 25. Juni 2021].
- Garcia, Marisol (2006). Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities. In: *Urban Studies*. 43. Jg. (4). S. 745–765.
- GDI Gottlieb Duttweiler Institute (2020). Die zwölf wichtigsten Lebensziele. URL: <https://www.gdi.ch/de/publikationen/trend-updates/die-zwoelf-wichtigsten-lebensziele> [Zugriffsdatum: 25. Juni 2021].
- Gilliéron, Gwendolyn (2016). Staatsbürgerschaftsmodelle in westlichen Demokratien. Zur Bedeutung der Staatsbürgerschaft im Integrationsprozess von türkischen Nachkommen in Schweden und in der Schweiz. In: Eigenmann, Philipp/Geisen, Thomas/Studer, Tobias (Hg.). *Migration und Minderheiten in der Demokratie: Politische Formen und soziale Grundlagen von Partizipation*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 107–132.
- Goswinkler, Dieter (1995). Staatsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit. In: *Geschichte und Gesellschaft*. 21. Jg. (4). S. 533–556.
- Goswinkler, Dieter (2001). Citizenship, Historical Development of. In: Smelser, Neil J./Baltes, Paul B. (Hg.). *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Amsterdam: Elsevier. 3. Jg. S. 1852–1857.
- Greenway, John (2007). *Regularisation Programme for Irregular Migrants*. Strasbourg: Committee on Migration, Refugees and Population.
- Halle, Marianne (2020). Genf - eine Ausnahme in der Schweiz. URL: <https://nccr-onthemove.ch/blog/genf-eine-ausnahme-in-der-schweiz/?lang=de> [Zugriffsdatum: 19. Mai 2021].
- Hardegger, Nico (2018). *Urban Citizenship in Bern: Konzeption und Anwendungen einer städtischen Bürgerinnen- und Bürgerschaft*. Geographisches Institut, Universität Zürich. Zürich.
- Helbling, Marc/Kriesi, Hanspeter (2004). Staatsbürgerverständnis und politische Mobilisierung: Einbürgerungen in Schweizer Gemeinden. In: *Swiss Political Science Review*. 10. Jg. (4). S. 33–58.
- Ingenhoff, Diana (2016). Migration und Schweizer Identität: Wieviel Fremdes hat Platz im Vertrauten? In: *Bulletin SAGW*. (3). S. 63–65.
- Isin, Engin F. (2008). Theorizing Acts of Citizenship. In: Isin, Engin F./Nielsen, Greg Marc (Hg.). *Acts of citizenship*. London: Palgrave Macmillan. S. 15–43.
- Islas, Patricia (2016). The uncertainty of life as an illegal worker. URL: [https://www.swissinfo.ch/eng/black-market\\_the-uncertainty-of-life-as-an-illegal-worker/42288772](https://www.swissinfo.ch/eng/black-market_the-uncertainty-of-life-as-an-illegal-worker/42288772) [Zugriffsdatum: 17. Mai 2021].
- Jackson, Yves/Courvoisier, Delphine/Duvoisin, Aline/Ferro-Luzzi, Giovanni/Bodenmann, Patrick/Chauvin, Pierre/Guessous, Idris/Wolff, Hans/Cullati, Stéphane/Burton-Jeangros, Claudine (2019). Impact of Legal Status Change on Undocumented Migrants' Health and Well-Being (Parchemins): Protocol of a 4-year, Prospective, Mixed-Methods Study. In: *BMJ Open*. 9. Jg. (5). S. 1–9. DOI: 10.1136/bmjopen-2018-028336.
- Jenni, Karin (2017). Perspektiven nach der Regularisierung. In: *das bulletin - Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers*. (19). S. 4.
- Kampmann, Enrico (2020). Wie eine City Card das Leben von Sans Papiers normalisieren könnte. URL: <https://www.babanews.ch/eine-karte-fuer-alle-wie-eine-berner-city-card-das-leben-von-sans-papiers-normalisieren-koennte/> [Zugriffsdatum: 08. Juni 2021].
- Karakus, Sevda (2017). *Café CosmoPolis: Auf dem Weg zu einer solidarischen Gesellschaft*. In: *kurznachrichten - Mitteilungen der Stiftung Gertrud Kurz*.
- Kaufmann, David (2019). Comparing Urban Citizenship, Sanctuary Cities, Local Bureaucratic Membership, and Regularizations. In: *Public Administration Review*. 79. Jg. (3). S. 443–446. DOI: 10.1111/puar.13029.
- Kaufmann, David/Strebel, Dominique (2020). Urbanising Migration Policy-Making: Urban Policies in Support of Irregular Migrants in Geneva and Zürich. In: *Urban Studies*. S. 1–26. DOI: 10.1177/0042098020969342.
- Kaufmann, David/Strebel, Dominique (2021). Wie die städtische Politik Lösungen für Sans-Papiers voranbringt. URL: <https://www.defacto.expert/2021/01/11/wie-die-staedtische-politik-loesungen-fuer-sans-papiers-voranbringt/> [Zugriffsdatum: 17. Mai 2021].

- Knoll, Alex/Schilliger, Sarah/Schwager, Bea (2012). Wisch und weg! Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen zwischen Prekarität und Selbstbestimmung. Zürich: Seismo-Verlag.
- Kompetenzzentrum Integration (2017). Schwerpunkteplan 2018 - 2021 zur Umsetzung des Leitbildes zur Integrationspolitik. Bern: Stadt Bern, Direktion für Bildung, Soziales und Sport.
- Kraler, Albert/Reichel, David/König, Alexandra/Baldwin-Edwards, Martin/Şimşek, Müge (2014). Feasibility Study on the Labour Market Trajectories of Regularised Immigrants within the European Union (REGANE I). Wien: International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fed410f3-23cc-11e6-86d0-01aa75ed71a1> [Zugriffsdatum: 22. Juni 2021].
- Krause, Cornelia (2020). Nach Jahren im Schatten das Ticket in die Gesellschaft. URL: <https://reformiert.info/de/schwerpunkt/nach-jahren-im-schatten-das-ticket-in-die-gesellschaft-n-eine-sans-papiers-erhaelt-die-papiere-18609.html> [Zugriffsdatum: 25. Mai 2021].
- Kreis, Georg (2003). Bürger. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/025629/2003-07-09/> [Zugriffsdatum: 04. April 2021].
- Kron, Stefanie (2017). Kämpfe um Urban Citizenship in Europa. In: Krenn, Martin/Morawek, Katharina (Hg.). Urban Citizenship. Zur Demokratisierung der Demokratie - Democratising Democracy. Zürich: Verlag für moderne Kunst. S. 64–88.
- Kronauer, Martin (2002). Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. Frankfurt/Main/New York: Campus Verlag.
- Kronauer, Martin (2003). Integration und Ausschluss. Neue Formen der sozialen Ungleichheit, neue Fragen für die Forschung. Präsentation am 12. September 2003. Eröffnungsveranstaltung des Schwerpunkts „Integration und Ausschluss“ des Schweizerischen Nationalfonds. Bern.
- Lebuhn, Henrik (2013). Migration – Recht – Citizenship. Potentiale und Grenzen eines kritischen Diskurses. In: Mecheril, Paul/Thomas-Olalde, Oscar/Melter, Claus/Arens, Susanne/Romaner, Elisabeth (Hg.). Migrationsforschung als Kritik? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 231–244.
- Lebuhn, Henrik (2017). Urban Citizenship. Zum Potenzial eines stadtpolitischen Konzepts. In: Krenn, Martin/Morawek, Katharina (Hg.). Urban Citizenship. Zur Demokratisierung der Demokratie - Democratising Democracy. Zürich: Verlag für moderne Kunst. S. 27–45.
- Lebuhn, Henrik/Hess, Sabine (2014). Politiken der Bürgerschaft. Zur Forschungsdebatte um Migration, Stadt und Citizenship. In: sub/urban. Zeitschrift für kritische Stadtforschung. 2. Jg. (3). S. 11–34.
- Longchamp, Claude/Aebersold, Monia/Rousselot, Bianca/Ratelband-Pally Silvia (2005). Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend. Bern: gfs.bern.
- Mackert, Jürgen (2006). Staatsbürgerschaft. Eine Einführung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mackert, Jürgen/Müller, Hans-Peter (2000). Der soziologische Gehalt moderner Staatsbürgerschaft. Probleme und Perspektiven eines umkämpften Konzepts. In: Mackert, Jürgen/Müller, Hans-Peter (Hg.). Citizenship - Soziologie der Staatsbürgerschaft. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 9–42.
- Mackert, Jürgen/Müller, Hans-Peter (2007). Die Staatsbürgerschaft vor postnationalen Herausforderungen. In: Mackert, Jürgen/Müller, Hans-Peter (Hg.). Moderne (Staats)Bürgerschaft: Nationale Staatsbürgerschaft und die Debatten der Citizenship Studies. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 9–27.
- Marshall, Thomas H. (1992). Staatsbürgerrechte und soziale Klassen. In: Honneth, Axel/Joas, Hans/Offe, Claus (Hg.). Bürgerrechte und soziale Klassen - Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt/New York: Campus Verlag. 22. Jg. S. 33–94.
- Migration Integration Policy Index (2020). Country Report on Switzerland. URL: <https://www.mipex.eu/switzerland> [Zugriffsdatum: 21. April 2021].
- Morawek, Katharina (2017). Zur Schmelze des Eisbergs. In: Krenn, Martin/Morawek, Katharina (Hg.). Urban Citizenship. Zur Demokratisierung der Demokratie - Democratising Democracy. Zürich: Verlag für moderne Kunst. S. 159–174.
- Morlok, Michael/Meier, Harald/Oswald, Andrea (2015). Sans-Papiers in der Schweiz 2015. Basel: B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung in Kooperation mit Swiss Forum for Migration and Population Studies, Université de Genève.

- Papadopoulou, Aspasia (2005). Regularization Programmes: An Effective Instrument of Migration Policy? Genf: Global Commission on International Migration. URL: <https://www.refworld.org/docid/42ce542a4.html> [Zugriffsdatum: 04. Juni 2021].
- Pocock, J.G.A. (1998). The Ideal of Citizenship in Classical Times. In: Shafir, Gershon (Hg.). The Citizenship Debates: A Reader. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Poledna, Tomas (2021). Stimm- und Wahlrecht. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/026453/2021-02-02/> [Zugriffsdatum: 04. April 2021].
- Reichel, David (2011). Staatsbürgerschaft und Integration. Die Bedeutung der Einbürgerung für MigrantInnen. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Reichen, Phillipe (2020). Sie gehen lieber auf die Gasse als aufs Sozialamt. URL: <https://www.bernerzeitung.ch/sie-gehen-lieber-auf-die-gasse-als-aufs-sozialamt-373483578461> [Zugriffsdatum: 23. Mai 2021].
- Rodatz, Mathias (2016). Summer in the City?! Urban Citizenship nach dem Sommer der Migration. In: Widerspruch. (68). S. 79–90. DOI: 10.5169/SEALS-780975.
- Romy, Katy/Kohler, Alexandra (2019). Schweizer Städte locken Menschen aus aller Welt an. URL: [https://www.swissinfo.ch/ger/einwanderungsmotoren\\_schweizer-staedte-locken-menschen-aus-aller-welt-an/44894096](https://www.swissinfo.ch/ger/einwanderungsmotoren_schweizer-staedte-locken-menschen-aus-aller-welt-an/44894096) [Zugriffsdatum: 13. Mai 2021].
- Scherr, Albert/Hofmann, Rebecca (2016). Sanctuary Cities. Eine Perspektive für deutsche Kommunalpolitik? In: Kritische Justiz. 49. Jg. (1). S. 86–97. DOI: 10.5771/0023-4834-2016-1-86.
- Schilliger, Sarah (2017). Teilhabe ist kein Zustand, sondern ein Prozess. In: AsylNews, Kirchliche Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen. (1). S. 8–11.
- Schilliger, Sarah (2018). Urban Citizenship. Teilhabe für alle - da, wo wir leben. In: Kumnig, Sarah/Aigner, Heidrun (Hg.). Stadt für alle! Analysen und Aneignungen. Wien/Berlin: Mandelbaum Verlag.
- Schmalz, Sarah (2020). Schützt diese Karte vor neugierigen PolizistInnen? URL: <https://www.woz.ch/-b0dc> [Zugriffsdatum: 25. Juni 2021].
- Schweizer Eidgenossenschaft (2020). Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers: Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 12. April 2018 (18.3381). Bern. URL: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/bundesratsberichte.html> [Zugriffsdatum: 13. März 2021].
- Schweizer, Rainer/Müller, Christina (2021). Bürgerrecht. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/008969/2021-01-11/> [Zugriffsdatum: 03. April 2021].
- Schweizerisches Rotes Kreuz (Hg.) (2006). Sans-Papiers in der Schweiz: unsichtbar - unverzichtbar. Zürich: Seismo Verlag.
- Staatssekretariat für Migration (2020). Papyrus. URL: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/aufenthalt/sans-papiers/papyrus.html> [Zugriffsdatum: 03. Mai 2021].
- Steiner, Pascale (2004). Das Bürgerrecht - Genese, Struktur und Strategien. Einleitung. In: Steiner, Pascale/Wicker, Hans-Rudolf (Hg.). Paradoxien im Bürgerrecht. Sozialwissenschaftliche Studien zur Einbürgerungspraxis in Schweizer Gemeinden. Zürich: Seismo.
- Strauss, Raphael (2008). Sans-Papiers. Lebensrealität und Handlungsstrategien: Eine deskriptive Studie illegalisierter MigrantInnen in der Region Bern. Bern: Institut für Sozialanthropologie.
- Varsanyi, Monica W. (2006). Interrogating "Urban Citizenship" vis-à-vis Undocumented Migration. In: Citizenship Studies. 10. Jg. (2). S. 229–249. DOI: 10.1080/13621020600633168.
- Wir alle sind Bern (2016). «Wir alle sind Bern» - Eine Bewegung von und für Stadtbürger\_innen. URL: [https://wirallesindbern.ch/wp-content/uploads/2017/10/WASB\\_Grundlagenpapier.pdf](https://wirallesindbern.ch/wp-content/uploads/2017/10/WASB_Grundlagenpapier.pdf) [Zugriffsdatum: 03. April 2021].
- Wir alle sind Bern (2019). Zeit für demokratisches Fairplay. URL: <https://wirallesindbern.ch/2020/11/11/zeit-fuer-demokratisches-fairplay/> [Zugriffsdatum: 15. Mai 2021].
- Wir alle sind Bern (2020). Solidarity City Mapping. URL: <https://wirallesindbern.ch/solidarity-city-mapping/> [Zugriffsdatum: 15. Mai 2021].