

Eine ID für jeden Stadtbewohner, losgelöst von der Herkunft

Bern testet eine Stadtbürgerschaft für Sans-Papiers. Wissenschaftler erforschen die Idee auch als Alternative zum Nationalstaat.

Berner Zeitung, Mittwoch 15. Mai 2019, von Christof Gertsch



Wollen Sans-Papiers entkriminalisieren: Demonstranten in Bern. (Archivbild)

(Bild: Keystone Peter Klaunzer)

Am Mittwoch vor Heiligabend 2017 wurde im Erlacherhof, dem Sitz des Berner Stadtpräsidenten, ein nur auf den ersten Blick gewöhnlicher Entscheid gefällt: Der fünfköpfige Gemeinderat verabschiedete den Schwerpunkteplan Integration, ein schmales Büchlein, das die integrationspolitischen Ziele für die Jahre 2018 bis 2021 festhält. Das Kompetenzzentrum Integration, eine Abteilung der Direktion für Bildung, Soziales und Sport, hatte monatelang daran gefeilt. Ein ganz normaler politischer Prozess schien zu einem ganz normalen Ende gefunden zu haben. Doch auf einer der letzten Seiten des Büchleins verbarg sich etwas Bemerkenswertes – ein Siebenzeiler, dessen Bedeutung beim Durchblättern leicht übersehen werden konnte:

«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.»

Es ging um Folgendes: Berns Einwohnerinnen und Einwohner sollen nicht mehr über ihre Herkunft, ihren Aufenthaltsstatus oder ihre Nationalität definiert werden, sondern über ihren Lebensmittelpunkt.

Es ist die Idee der Stadt als Zufluchtsort.

Dort, wo man lebt, soll man uneingeschränkt dazugehören – das ist, vereinfacht gesagt, worum es bei Urban Citizenship geht. Bern will eine «Stadt für alle» werden, in der alle möglichst dieselben Rechte haben. Die City Card wäre das Symbol dafür. Und gleichzeitig das Instrument: eine offizielle Identitätskarte mit Namen, Foto und Geburtsdatum, mit der man sich innerhalb der Stadtgrenzen ausweisen könnte – in Polizeikontrollen und beim Kauf eines Handyabos, ebenso am Behördenschalter, in der Notfallaufnahme oder bei der Anmeldung für einen Kitaplatz. Nicht als Schweizerin, Deutscher, Senegalese oder Portugiesin, sondern als Bernerin oder Berner.



Werben mit Comedian Müslüm: Die Organisation «Wir alle sind Bern» setzt sich für eine Identitätskarte für Stadtbürgerinnen und -bürger, unabhängig vom Aufenthaltsstatus, ein. Foto: Florian Bachmann (wirallesindbern.ch)

Von der Staats- zur Stadtbürgerschaft: Die Einführung der City Card wäre ein Paradigmenwechsel – und hätte Züge einer kleinen Revolution. Denn die Karte stünde auch jenen Menschen zu, die sich widerrechtlich in Bern aufhalten: den Sans-Papiers. Genau genommen sind die Sans-Papiers sogar der wesentliche Grund, weshalb man in Bern eine stadteigene Identitätskarte anstrebt: weil man das Leben der Menschen am Rand der Gesellschaft verbessern und sie aus dem Verborgenen holen will. An ihrem Status ausserhalb Berns würde sich für die illegalen Migrantinnen und Migranten nichts ändern. Auf Stadtgebiet aber wären sie vor Verfolgung geschützt. Sie würden entkriminalisiert, Bern würde für sie zu einer sicheren Zone.

Die Frage ist: Wie erreicht man ein solches Ziel?

Eine gute ID?

Hinter der City Card steckt eine Idee, die sich gerade auf grosser Reise befindet und nun, von der breiten Öffentlichkeit unbemerkt, in der Schweiz angekommen ist: Es ist die Idee der Stadt als Zufluchtsort.

Weil die Reagan-Regierung nur wenigen Asyl gewährte, entwickelte sich das Konzept der «Sanctuary Cities».

Die Idee nahm ihren Anfang im Alten Testament: Darin ist von den Asylstädten die Rede, von sechs Städten auf dem Gebiet Israels, die als sicherer Ort für Menschen galten, die ohne Absicht jemanden getötet hatten. Nach dem Sippenrecht der Blutrache war es Angehörigen von Tötungsopfern erlaubt, den Täter überallhin zu verfolgen und zu töten. Die Asylstädte sind als Ablehnung der Blutrache durch die biblische Gesetzgebung zu verstehen – und als erste historisch bekannte Form eines Asylrechts.

Heutige Versionen von Zufluchtsstädten orientieren sich aber an einer Bewegung aus den 1980er-Jahren, als Hunderttausende Menschen aus zentralamerikanischen Bürgerkriegsländern in die USA zu fliehen versuchten. Weil die Reagan-Regierung nur wenigen Asyl gewährte, entwickelten kommunale Regierungen das Konzept der «Sanctuary Cities». Sie suchten Wege, wie sie die Geflüchteten vor Verfolgung, Inhaftierung und Abschiebung schützen können – etwa indem sie die Kooperation mit den Bundesbehörden in Fällen illegaler Einwanderung auf ein Minimum reduzieren. Bis heute haben sich dieser Politik rund fünfhundert US-amerikanische und kanadische Städte und sogar einige Bundesstaaten angeschlossen, seit dem Einzug Donald Trumps ins Weisse Haus hat die Bewegung wieder Hochkonjunktur.

Mit der Zeit entstanden ähnliche Initiativen in Europa, eine der auffälligsten wird von Palermos Bürgermeister Leoluca Orlando angeführt. Im «Flüchtlingssommer» 2015 veröffentlichte er die «Charta von Palermo», deren zentrale Botschaft lautete, die Aufenthaltsgenehmigung abzuschaffen. Ein Jahr danach bildete sich das Netzwerk «Solidarity Cities», dem Städte wie Athen, Neapel und Barcelona angehören, seit August 2018 auch Bern. Allein in Deutschland zählen rund vierzig Kommunen zu diesem oder ähnlichen Bündnissen.

Die erste «solidarische Stadt» Europas war ein Dorf: das kalabrische Riace. Allerdings geschah dies nicht so sehr aus politischen oder humanitären Gründen, sondern aus praktischen. Der spätere Gemeindepräsident Domenico Lucano hatte 1998 die Idee, den Bevölkerungsschwund durch die Aufnahme von Geflüchteten zu stoppen. Es gelang. Riace wurde nicht, wie so viele Dörfer der Region, zum Geisterort, sondern zählte bald wieder über zweitausend Einwohner – und präsentiert damit eine überraschende Alternative in der Debatte um die nach Europa geflüchteten Menschen: Warum kann nicht eine Chance sein, was vielen bloss als Problem gilt?



Die Idee der Organisation «Wir alle sind Bern»: Die Karte soll Sans-Papiers die Eröffnung eines Bankkontos oder eine Spital-Behandlung ermöglichen. Foto: Screenshot Tele Bärn

Domenico Lucano erfuhr weit über Kalabrien hinaus Zuspruch, Dresden verlieh ihm einen Friedenspreis, die amerikanische Zeitschrift «Fortune» zählte ihn zu den wichtigsten fünfzig Personen, die die Welt verändern. Mit der Machtübernahme von Cinque Stelle und Lega Nord im Sommer 2018 nahm die Geschichte aber ein abruptes Ende: Lucano wurde von den Behörden unter dem Vorwurf der «Begünstigung illegaler Migration» festgenommen. Als er zwei Wochen später unter der Bedingung, Riace nicht zu betreten, wieder auf freien Fuss gesetzt wurde, boten ihm Neapel und Palermo Asyl an. Demnächst muss er sich vor einem Gericht verantworten.

Die Geschichte der Sans-Papiers

Orlandos Wortgewalt, Lucanos Aufmüpfigkeit: Es gibt viele Möglichkeiten, wie sich eine Stadt mit (illegalen) Migrantinnen und Migranten solidarisieren kann. Die City Card ist zunächst nur eine davon. Allerdings die wahrscheinlich konfrontativste. Denn mit ihr stellt man nicht weniger als die Hoheit des Nationalstaates bei der Vergabe von Bürgerschaften infrage.

Um zu verstehen, was das bedeutet und warum sich diesem Ziel vor etwas mehr als einem Jahr auch Bern verschrieben hat, muss man die Geschichten dreier Menschen kennen.

Erstens die von Sarah Schilliger, einer Wissenschaftlerin, die zu den frühesten Unterstützerinnen der Berner City Card zählt.

Zweitens die von Franziska Teuscher, einer grünen Gemeinderätin, die die Idee in die Berner Stadtregierung gebracht hat.

Drittens die von Bill de Blasio, dem superdemokratischen Bürgermeister des superkapitalistischen New York, der das Konzept einer städtischen Identitätskarte überhaupt erst populär gemacht hat.

Genau genommen sind es sogar vier Geschichten. Denn auch wenn es etwas überraschend klingt: Der Chef der Berner Fremdenpolizei und Co-Leiter des Polizeiinspektorats, ein früherer Angehöriger des Grenzwachtkorps, dürfte bei der Umsetzung der City Card eine tragende Rolle spielen.

Viele Einheimische stellen sich unter Sans-Papiers Drogendealer oder Bettlerinnen vor – das ist grösstenteils falsch.

An einem späten Freitagnachmittag im März betritt Sarah Schilliger, 40 Jahre alt, das Café Lehrerzimmer in Bern. Seit dem frühen Morgen hat sie durchgearbeitet, sie hat einen Bärenhunger. An der Bar bestellt sie einen Holundersirup, aus der Vitrine schnappt sie sich das letzte Stück Apfelkuchen. Dann setzt sie sich hin und atmet tief durch.

Sarah Schilliger, die an der Uni Basel forscht und lehrt, weiss noch genau, wann sie sich für die grossen Fragen zu interessieren begann: als ihre Mutter am Tag des Frauenstreiks 1991 sagte, dass sie heute kein Zmittag koche. Vier Jahre später, Schilliger war nun Gymnasiastin, nahm sie an ihrer ersten Demo teil, es ging um Frankreichs Atombombentests. Und noch ein paar Jahre später, in den frühen 2000er-Jahren, schloss sie sich der Bleiberechtsbewegung an: dem Appell für die Legalisierung aller in der Schweiz lebenden Sans-Papiers. Bald steckte sie ihre ganze Energie in das Engagement: In Zürich beteiligte sie sich am Aufbau der Autonomen Schule. Und in ihrer Forschung ergründete sie die Arbeits- und Lebensbedingungen weiblicher Sans-Papiers.

An dieser Stelle von Sarah Schilligers Erzählung ist ein Exkurs nötig. Denn die Frage, wer die Sans-Papiers sind, ist gar nicht so leicht zu beantworten. Man weiss nicht einmal genau, wie viele in der Schweiz leben. Im Jahr 2015 legte das Staatssekretariat für Migration (SEM) die Zahl zwar bei 76 000 fest, doch das war lediglich eine Schätzung. Es könnten auch doppelt oder dreimal so viele sein, sagen Fachpersonen.

Grob lassen sich die Sans-Papiers in drei Gruppen einteilen.

Erstens die «alten» Sans-Papiers: Das sind ehemalige Saisoniers, vor allem aus Ex-Jugoslawien, die in den 1970er- und 1980er-Jahren in der Schweiz sesshaft wurden, dann aber ihre Aufenthaltsbewilligung verloren, als man die Rekrutierung niedrig qualifizierter Arbeitskräfte nur noch aus EU- und einigen wenigen weiteren Staaten erlaubte.

Zweitens die «neuen» Sans-Papiers: Das sind Migrantinnen und Migranten, vor allem aus Lateinamerika, Asien und Afrika, die zwar Arbeit finden, aber nur niedrig qualifizierte, weshalb eine Aufenthaltsbewilligung ihnen gar nicht erst erteilt wird.

Und drittens die abgewiesenen Asylsuchenden, die nicht ausgeschafft werden können, weil die Schweiz nur mit den wenigsten Herkunftsländern ein Rückführungsabkommen hat. (Die Frage, ob abgewiesene Asylsuchende als Sans-Papiers zu bezeichnen sind oder nicht, wird kontrovers diskutiert.)

Die Sans-Papiers leben im Verborgenen, ihr Alltag ist geprägt von der Furcht, aufzufliegen und ausgeschafft zu werden. Viele Einheimische stellen sich unter Sans-Papiers Drogendealer, Bettlerinnen oder Kleinkriminelle vor – doch das ist grösstenteils falsch. Laut der SEM-Studie sind neun von zehn erwachsenen Sans-Papiers erwerbstätig und finanziell unabhängig, sie verdienen ihren Lebensunterhalt auf dem Bau, im Gastgewerbe oder in Privathaushalten. Man schätzt, dass rund achtzig Prozent der weiblichen Sans-Papiers als Putzfrauen und in der Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Menschen arbeiten, für die Care- und Haushaltsarbeit sind sie von unschätzbarem Wert. Allerdings haben sie, wenn überhaupt, nur erschwerten Zugang zu Versicherungen und Spitälern, und wenn der Lohn ausbleibt, können sie nichts dagegen tun. Zwar finden sie in der Schweiz Arbeit, aber die Schweiz bietet ihnen keinen Schutz. Das System duldet die Ausbeutung der Schwächsten.



Auch hier ist ein Ausweis wichtig: Polizeikontrollen in der Stadt. Foto: iStock

Zurück zu Sarah Schilliger. Es ist ein alter Traum unter Linken: eine Welt ohne Grenzen, in der jeder Mensch frei entscheiden darf, wo er lebt. «No borders, no nations.» Doch es ist auch eine Utopie, der die Tragik der Unrealisierbarkeit anhaftet. Grenzkontrollen, Einreiseverbote, Ausweisungen – staatliche Migrationspolitiken waren lange nicht mehr so restriktiv wie heute. Auch die Forderungen der Bleiberechtsbewegung zerschellten im Lauf der 2000er-Jahre an den Realitäten der bürgerlich geprägten Bundespolitik. Und Schilliger verstand etwas Wichtiges: «Visionen für die Zukunft sind wichtig, aber wir müssen auch einen Weg finden, in der Gegenwart politische Spielräume auszuweiten.»

Was also tun, wenn man einen humanen Umgang mit Migration wünscht, aber am wieder erstarkten Nationalismus scheitert? Man engagiert sich dort, wo Linke die Mehrheit haben: in den Städten.

«Ein wichtiger Tag für New York»

An diesem Punkt kommen die Geschichten von Sarah Schilliger, der aktivistischen Wissenschaftlerin, und Franziska Teuscher, der grünen Stadtpolitikerin, zusammen. Das liegt an einem Ereignis, das sich im Juli 2014 viele Tausend Kilometer von Bern entfernt abspielte. Damals trat Bill de Blasio an ein Rednerpult vor der Brooklyn Central Library, blinzelte in die Sonne und sagte: «Heute ist ein wichtiger Tag für New York City.»

Es war der Tag, an dem sich die Welthauptstadt des Kapitalismus an die Spitze der Sanctuary-Cities-Bewegung setzte. De Blasio, damals seit einem halben Jahr im Amt, unterschrieb ein Gesetz, das die Einführung einer städtischen Identitätskarte, der sogenannten IDNYC, regelt.

Zu Bill de Blasio muss man wissen: Er ist der vielleicht radikalste Bürgermeister, den New York jemals hatte. De Blasio versteht sich als Reformer, in den Augen mancher ist er aber ein Revoluzzer. Er hat es sich zur Aufgabe gemacht, New York, diesen Ort der krassen Gegensätze, egalitärer zu machen: Steuererhöhungen für Reiche, subventionierte Wohnungen für Arme. Und ein Legalisierungsprogramm für Illegale in Form besagter IDNYC.

Eineinhalb Jahre nach der Einführung waren 900'000 New Yorkerinnen und New Yorker im Besitz der Karte.

Schon bei ihrer Lancierung Anfang 2015 löste die Karte Widerspruch aus. New York, hiess es, werde zu einem Magnet für Illegale. Wissenschaftler, die sich damit befasst haben, sagen allerdings, dass eine solche Entwicklung bisher nicht zu beobachten sei. Mit Trumps Präsidentschaft verschärfte sich die Kluft noch: hier die zunehmend restriktive Migrationspolitik der USA, dort die offensiv betriebene Willkommenskultur Bill de Blasios. Der Bürgermeister versuchte gar nicht erst, seine Abneigung gegen Trump zu verstecken. Eine gute

Stadt in einer bösen Nation – das war seine Botschaft. Bei öffentlichen Auftritten machte er wiederholt deutlich, dass sich seine Verwaltung der Regierung in allem widersetzen werde, was die Integrität der New Yorker Bürgerinnen und Bürger gefährdet, notfalls vor Gericht. Explizit schloss er die halbe Million undocumented immigrants in seiner Stadt ein.

Die Idee der City Card hat ihren Ursprung nicht in New York, Vorreiterin war New Haven in Connecticut. Doch die IDNYC wurde schnell zum prominentesten und in der Umsetzung erfolgreichsten Beispiel. Im Sommer 2016, eineinhalb Jahre nach der Einführung, waren bereits fast 900'000 New Yorkerinnen und New Yorker im Besitz der Karte. Heute sind es weit mehr als eine Million. Darunter viele mit legalem Aufenthaltsstatus, denen die Karte keine neuen Rechte sichert. Das ist ein Riesenerfolg, zurückzuführen auch auf die zahllosen (und für die Stadt kostspieligen) Vergünstigungen für Museen, Bibliotheken, Zoos und andere Kultur- und Sportangebote, die der Ausweis bietet. Dass er auch bei Menschen mit gültigem Aufenthaltsstatus Anklang findet, ist für sein Funktionieren nämlich fast so wichtig wie die Zusicherung von Schulen, Verwaltungen, Spitälern und vor allem der Polizei, ihn uneingeschränkt als Identifikationsmittel zu akzeptieren. Würde der Ausweis nur von undocumented immigrants eingesetzt, wäre er lediglich ein weiteres Instrument für deren Überwachung.

Wie wir über Sans-Papiers reden

Eine Erklärung, warum sich in der Migrationsdebatte gerade amerikanische Städte rebellisch hervortun, hat Henrik Lebuhn. Lebuhn ist Wissenschaftler an der Berliner Humboldt-Universität, Schwerpunkt Stadt- und Migrationsforschung. Er gilt als eine der wichtigsten Stimmen in der europäischen Citizenship-Debatte, von der später noch die Rede sein wird. Sein Interesse an der Thematik hängt mit einem Aha-Erlebnis während eines Studienaufenthalts in Kalifornien zusammen. In Berkeley nahm er an Seminaren, Vorlesungen und Gesprächsrunden teil, die sich mit illegaler Migration befassten – und stellte fest: Nie wurde auch nur eine Sekunde darüber geredet, dass die Geflüchteten einen widerrechtlichen Akt begehen, wenn sie gar nicht um Asyl ersuchen oder nach einem negativen Asylbescheid nicht ausreisen.

Lebuhn sagt: «Selbst gestandene Wissenschaftler, die nun wirklich keine Linksradiكالen waren, hielten sich keinen Moment mit dem Thema der Illegalität auf. Stattdessen interessierten sie sich vor allem für die Frage: Wie kann man die Lebenswirklichkeit der undocumented immigrants verbessern? Ich merkte, dass das eine Eigenart der Diskussion in deutschsprachigen Ländern zu sein scheint: dass man über die Rechte von Sans-Papiers nie reden kann, ohne gleich deren Widerrechtlichkeit zu verhandeln.»

Wie paradox sich das anhört, weiss auch Lebuhn: «Die USA sind eine zutiefst rassistische Gesellschaft. Aber in den liberalen, multikulturellen Städten gibt es einen Grundkonsens, wonach die Leute, die da sind, einfach da sind – auch die Illegalen.»

Bern auch hier vor Zürich

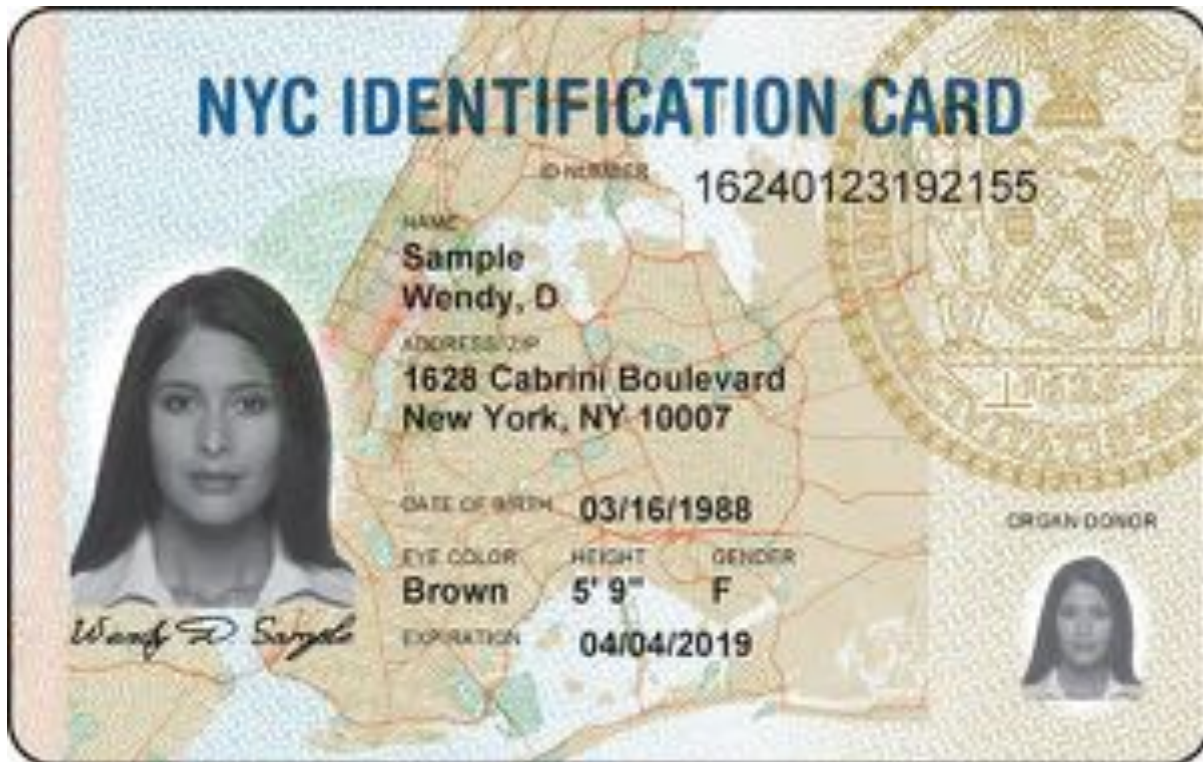
Die Selbstverständlichkeit, mit der de Blasio New York zu einer Zufluchtsstadt für illegale Migrantinnen und Migranten machte, verlieh der Bewegung weltweit Auftrieb. Auch in der Schweiz. Hierzulande gibt es mehrere ziemlich divergierende Sichtweisen auf die Thematik.

Erstens die Perspektive der Sans-Papiers selbst. Für sie liegt das Problem darin, dass sie illegal sind – und deshalb kaum Rechte haben.

Zweitens die Perspektive rechter Parteien wie der SVP: Für sie liegt das Problem darin, dass die Sans-Papiers illegal sind – und deshalb keine Rechte haben dürfen.

Drittens die Perspektive der Städte, wo die Mehrheit der Sans-Papiers lebt: Für sie liegt das Problem darin, dass die Sans-Papiers nun mal da sind – und deshalb Rechte haben sollten.

Die erste Schweizer Stadt, die sich von New York inspirieren liess, war Zürich. Dort leben mit Abstand die meisten Sans-Papiers, weit über zehntausend. Die Bewegung nahm ihren Anfang im Februar 2016, man schloss sich im Kollektiv «Wir alle sind Zürich» zusammen und fand schnell Unterstützung, auch im städtischen Parlament. Doch dann lehnte die erst interessierte Stadtpräsidentin Corine Mauch die Idee ab. Sie hatte ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben und das Ergebnis dahingehend interpretiert, dass für die Einführung einer städtischen ID die rechtlichen Grundlagen fehlten. Die City-Card-Unterstützer sagten, man hätte das Gutachten genauso gut umgekehrt auslegen können, sie warfen Mauch fehlenden Mut vor. In der Folge überwies das Parlament eine Motion für die Einführung der City Card, die Regierung hat nun zwei Jahre Zeit, einen Vorschlag auszuarbeiten, wie sie die Motion umsetzen will.



So sieht das Vorbild aus den Staaten aus: Die «NYC Identification Card». Foto: New York Times

Von Zürich fand die Idee ihren Weg nach Bern, wo die Beratungsstelle für Sans-Papiers das Thema aufgriff und gemeinsam mit dem Kollektiv «Wir alle sind Bern» massgeblich vorantrieb. Aber im Unterschied zu Zürich erfährt die Idee dort bis heute auch von der Stadtregierung Unterstützung. Das liegt vor allem an Franziska Teuscher, der grünen Gemeinderätin. Ihr gelang es, dass alle, die in Bern von der City-Card-Idee angetan sind – die linke Regierung, das linke Parlament, die linken Aktivistinnen, der einwanderungsfreundliche Teil der Verwaltung –, am selben Strang ziehen. Selbst wenn sie recht unterschiedliche Hoffnungen mit der Karte verbinden.

An einem seltsam frühlingshaften Donnerstagmorgen im Februar sitzt Franziska Teuscher am Konferenztisch ihres Büros in der Berner Altstadt und sagt: «Die Anwesenheit der Sans-Papiers ist eine Realität, die nicht unwahr wird, nur weil man vor ihr die Augen verschliesst.» Die 61-Jährige ist eine Art Urgestein der Schweizer Politik: 1995 wurde sie als erste Vertreterin des Grünen Bündnisses in den Nationalrat gewählt, 2003 als erste Frau an die Spitze des Verkehrs-Clubs der Schweiz. Seit 2013 ist sie Mitglied der Berner Stadtregierung. Sie sagt: «Migrationsthemen akzentuieren sich in der Stadt. Aber wir sind eingebunden in die restriktive Ausländerpolitik von Bund und Kantonen.»

Es ist der alte Stadt-Land-Graben: Städte waren schon immer Kampf- und Experimentierfelder für neue Formen des Zusammenlebens. Heute sind sie es auch hinsichtlich des Umgangs mit (illegalen) Migrantinnen und Migranten. Die Autoren des soeben erschienenen Forschungsbandes «Solidarische Städte in Europa», an dem auch Sarah Schilliger mitgearbeitet hat, erklären das unter anderem damit, dass Städte kulturell und sozial meist heterogener sind als ländliche Gebiete. Zudem haben ihre Verwaltungen und zivilgesellschaftlichen Gruppen oft jahrzehntelange Erfahrungen im Zusammenleben zwischen Eingewanderten und Eingewanderten.

Das Ende der Staatsbürgerschaft?

Um zu verstehen, warum man die City Card als lokalen Lösungsansatz für ein globales Problem begreifen kann, muss man einen Blick auf eine noch junge Forschungsrichtung werfen – die «Critical Citizenship Studies». Unter diesem Stichwort befassen sich Wissenschaftler, darunter Henrik Lebuhn und Sarah Schilliger, mit Alternativen zum Konzept der Staatsbürgerschaft. Das klingt erst mal wahnsinnig trocken. Doch es könnte eine der prägendsten Debatten unserer Zeit werden.

Denn das Konzept der Staatsbürgerschaft, das eng an nationale demokratische Systeme gebunden ist und regelt, wer dazugehört und wer nicht, ist durch die Globalisierung unter Druck geraten. Nie zuvor haben so viele Menschen ausserhalb ihres Geburtslandes gelebt, bei der jüngsten Erhebung durch die UNO im Jahr 2015 waren es 244 Millionen – vierzig Prozent mehr als noch um die Jahrtausendwende. In der Schweiz belief sich die Zahl auf 2,4 Millionen, was einem Anteil von fast einem Drittel der Gesamtbevölkerung entsprach.

An der Debatte über neue Formen von Bürgerschaften nehmen nicht nur linke, sondern auch liberale und bürgerliche Forscherinnen teil. Mit «Citizenship Studies» existiert ein angesehenes wissenschaftliches Journal, an den Beiträgen erkennt man die Interdisziplinarität der Diskussion: Sie stammen von Stadt- und Migrationsforschern ebenso wie von Politikwissenschaftlerinnen und Juristinnen.

Eines der am häufigsten gehörten Argumente: Demokratische Systeme haben ein Legitimationsproblem, wenn sie von immer mehr Menschen bewohnt werden, denen wegen fehlender Staatsbürgerschaft die Möglichkeit zur politischen Teilhabe verwehrt bleibt. Die Frage, wie darauf zu reagieren ist, ist allerdings auch in den Critical Citizenship Studies umstritten. Die Lösungsansätze kann man in zwei Strömungen teilen:

Eine erste Strömung sieht die Zukunft in grösseren Einheiten. Zum Beispiel das Global-Citizenship-Konzept: Hier treten regionale oder sogar weltumspannende Zusammenschlüsse an die Stelle der Nationalstaaten. Eine zumindest teilweise in die Realität übersetzte Form dieses Ansatzes ist die EU-Staatsbürgerschaft, die sogenannte Unionsbürgerschaft.

Eine zweite Strömung sieht die Zukunft in kleineren und flexibleren Einheiten. Zum Beispiel das Urban-Citizenship-Konzept.

Städte sind die neuen Nationen

Es mag radikal klingen, wenn eine Stadt unabhängig vom nationalen Gefüge Menschen willkommen heissen und zu ihren Bürgerinnen und Bürgern machen will. Aber neu ist es nicht. Stadtbürgerschaften nahmen ihren Anfang in den Poleis, den Stadtstaaten der Antike. Das vielleicht einflussreichste staatsphilosophische Werk der Geschichte, «Politik» von Aristoteles, bezieht sich genau auf die Zugehörigkeit zu solchen Städten. Anders als beim deutschen Wort (Staats-) Bürgerschaft erkennt man das im englischen Begriff citizenship (von city) noch. Trotzdem ging die Bedeutung der Städte für die Entwicklung von Citizenship-Konzepten auch im angelsächsischen Raum mit der Zeit fast vergessen. Das 1950 erschienene Buch «Citizenship and Social Class» des britischen Soziologen T. H. Marshall, das als wichtigstes Werk der modernen Citizenship-Diskussion gilt, erwähnt Städte mit keinem Wort.

Die IDNYC wäre ohne Bill de Blasio's Support kaum eingeführt worden.

Eine der detailliertesten Ausführungen, warum diese Ignoranz ein Fehler ist, stammt von Maarten Prak, einem niederländischen Professor für Geschichte an der Universität Utrecht. In seinem eben erschienenen Buch «Citizens without Nations» zeigt er auf 442 atemberaubenden Seiten, dass einer der Hauptgründe für die lange dominante Stellung Europas in der Welt mit der prägenden Rolle seiner Städte zusammenhänge. Und er kommt zum verblüffenden Schluss, dass die Französische Revolution den europäischen Kontinent zumindest anfänglich nicht demokratischer, sondern im Gegenteil weniger demokratisch gemacht habe. Mit dem Aufkommen der Nationalstaaten, so Prak, sei eine Form städtischer Politik zerstört worden, die auch «gewöhnlichen Leuten» die Gelegenheit zu politischer Gestaltung gegeben habe, etwa über Nachbarschaftsverbände, Handwerkergilden, Bruderschaften und Bürgerinitiativen.

Genau dieses Verständnis von städtischer Politik wird im Rahmen der Urban-Citizenship-Bewegung nun neu entdeckt. Es ist die Wiedergeburt des activist citizen, des aktivistischen Bürgers, der seine Stadt mitgestaltet. Eine der bekanntesten Vertreterinnen war die schwarze Amerikanerin Rosa Parks, die sich 1955 weigerte, ihren Sitzplatz im Bus für einen weissen Fahrgast zu räumen. Der «Busboykott von Montgomery» gilt als Ursprung der Bürgerrechtsbewegung.

Wie «activist citizens» die City Card beeinflusst haben, zeigt das Beispiel von New York. Zwar wäre die IDNYC ohne Bill de Blasio's Support kaum eingeführt worden, doch in erster Linie ist sie das Ergebnis der Arbeit der Nachbarschaftsorganisation «Make the Road», die sich für die Rechte von Migrantinnen und Migranten einsetzt und in jahrelanger Kleinstarbeit den Boden für die Idee schuf. Wer mitreden wollte, durfte mitreden, und irgendwann war die Bewegung so gross, dass die Politik ihr Anliegen nicht mehr ignorieren konnte.

Wie realistisch sind Utopien?

Und dann kam der Mittwoch vor Heiligabend 2017. Und mit ihm die denkwürdige Sitzung der Berner Stadtregierung im Erlacherhof, bei der die Adaption des New Yorker City-Card-Konzepts beschlossen wurde. Die Angestellten des Kompetenzzentrums Integration, die die Idee in den Schwerpunkteplan Integration geschleust hatten, machten sich hoffnungsvoll an die Arbeit. Sie trafen sich mit Vertreterinnen der anderen Direktionen, um abzuklären, ob man dort eine städtische Identitätskarte als Ausweis akzeptieren würde: Die Kehrlichtverbrennung, das Sport-, das Alters- und das Versicherungsamt – alle signalisierten Bereitschaft. Sie tauschten sich mit der Sans-Papiers-Beratungsstelle aus, der Non-Profit-Organisation, die die City-Card-

Idee in Bern lanciert hatte. Sie diskutierten, wie sie auch nichtstädtische Anbieter ins Boot holen könnten, die Swisscom zum Beispiel, die SBB oder das lokale ÖV-Unternehmen Bernmobil.

Und sie fragten sich, wie sie es anstellen müssten, dass die Karte auch für Bernerinnen mit einem legalen Aufenthaltsstatus einen Reiz hat: Müsste sie Vergünstigungen bieten wie die New York City ID? Oder könnte man darauf setzen, dass aus Solidarität mit den Sans-Papiers auch der alteingesessene Bernburger die City Card zückt, wenn er bei Rot über die Ampel fährt und von der Polizei angehalten wird?

«Am schlimmsten wäre es, wenn wir einen Ausweis kreieren, der die Sans-Papiers in falscher Sicherheit wiegt.» Franziska Teuscher, grüne Gemeinderätin

Dann erkannte man: Wer diese Fragen beantworten will, braucht Zeit. eine städtische Identitätskarte erfordert Abmachungen und Absprachen. In ihrem Büro in der Altstadt sagt Franziska Teuscher: «Wir haben unterschätzt, wie viele Details zu berücksichtigen sind. Aber in New York vergingen auch zehn Jahre von der Idee bis zur Realisierung.» Auch die Entwicklungen in Zürich und in «solidarischen Städten» in Deutschland und Italien hat sie beobachtet und sich dabei stets gefragt: Welche Fehler müssen vermieden werden, damit es nicht bei der schönen Idee bleibt?

Das lauteste Warnsignal erreichte Teuscher aus Kanada, übermittelt von Sarah Schilliger, der Soziologin, die das Berner City-Card-Projekt als Beraterin begleitet. Schilliger verbrachte 2018 mehrere Monate in Toronto, um die dortige Umsetzung der Sanctuary-Cities-Politik zu beurteilen. Sie zog ernüchtert Bilanz: Zwar hatte die Stadtregierung 2013 festgelegt, allen in Toronto lebenden Menschen unabhängig vom Aufenthaltsstatus Zugang zu den städtischen Dienstleistungen zu gewähren. Doch man hatte es unterlassen, für die Schulung der Angestellten genügend Geld zur Verfügung zu stellen. Die Richtlinie wurde nur ungenügend umgesetzt.

Oder wie es die Wissenschaft formulieren würde: Der Schritt von der diskursiven Intervention zur solidarischen Praxis gelang nicht.

Franziska Teuscher sagt, sie sei überzeugt, dass die City Card in Bern nicht nur Unterstützung von der politischen Linken, sondern auch aus dem bürgerlichen Lager erfahren werde – schliesslich werde auch die Sans-Papiers-Beratungsstelle von Menschen aus den verschiedensten Parteien getragen. «Wenn man die Bevölkerung über die alltäglichen Probleme der Sans-Papiers und ihrer Kinder und über die schlechten Lebensbedingungen informiert, wird sie Verständnis haben, dass es eine Lösung braucht.»

Aber überstürzen will Teuscher nichts. «Am schlimmsten wäre es, wenn wir einen Ausweis kreieren, der die Sans-Papiers in falscher Sicherheit wiegt.»

Beifall von der Fremdenpolizei

Zwei Dinge waren schon vor der Verabschiedung des Schwerpunkteplans durch den Gemeinderat klar.

Erstens: Das Stimm- und Wahlrecht würde man den Ausländerinnen und Ausländern in Bern auch mit der City Card nicht geben können – nicht den legal und schon gar nicht den illegal anwesenden. Zwar kennen gemäss der Denkfabrik Avenir Suisse rund sechshundert mehrheitlich französischsprachige Gemeinden eine Form des Stimm- und Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer. Doch dafür benötigt es die Zustimmung des Kantons, und im Kanton Bern war eine entsprechende Initiative vor ein paar Jahren chancenlos.

Zweitens: Im Vergleich zu Zürich, wo die City-Card-Bewegung einen erheblichen Dämpfer erfahren hat, hat Bern einen wesentlichen Vorteil. Das hängt damit zusammen, dass Bern eine der ganz wenigen Schweizer Städte ist, die über eine eigene Migrationsbehörde verfügen, die sogenannte Fremdenpolizei.

Was die Fremdenpolizei so besonders macht, das erläutert deren Chef am besten selbst. Er heisst Alexander Ott, ist 57-jährig – und steht der Behörde seit beinahe drei Jahrzehnten vor. Vorher war er Angehöriger des Grenzwachtkorps, parallel studierte er Betriebswirtschaft, später auch Philosophie. An einem Montagmorgen im März legt er einen dicken Stapel Papiere auf den Tisch und sagt: «Ziemlich komplexes Dossier.» Er macht den Eindruck eines gmögigen Kerls, gleichzeitig hinterlässt er keine Zweifel daran, dass er durchgreifen kann.

Ausländerrecht ist Bundesrecht, zuständig für den Vollzug sind aber die Migrationsbehörden der Kantone. Mit wenigen Ausnahmen. Alexander Ott erklärt es so: «Aufgrund einer Kompetenzdelegation entscheidet die Stadt Bern auf dem Gemeindegebiet selbstständig über Aufenthalt und Niederlassung von ausländischen Personen.» Anders gesagt: Im Rahmen des Ausländerrechts ist die Stadt Bern eine Art Kanton im Kanton.

Dies gilt auch für die Härtefallklausel, einen seit 2001 im Ausländer- und im Asylgesetz existierenden Passus, mit dem man Sans-Papiers unter bestimmten Bedingungen eine Aufenthaltsbewilligung erteilen kann – seltener auch abgewiesenen Asylsuchenden. Es gibt Kantone, die die Klausel gar nicht oder nur restriktiv anwenden. Dann gibt es solche wie den Kanton Genf, wo im Rahmen der «Operation Papyrus» innert Kürze Hunderte Sans-Papiers legalisiert wurden. Und dann gibt es noch die Stadt Bern, von der Alexander Ott sagt, dass man Härtefälle nicht wie bei der «Operation Papyrus» nur während eines bestimmten Zeitraums prüfe, sondern «laufend und einzelfallbezogen». Seine Behörde, sagt Ott, bemühe sich, stets unterschiedlichste Sichtweisen und Argumente in die Beurteilung einfließen zu lassen.

«Es ist aus rechtlicher Sicht unmöglich, den Vorstellungen der Initiantinnen vollumfänglich zu entsprechen.» Alexander Ott, Chef der Fremdenpolizei

Die grossen Abweichungen im Umgang mit der Härtefallklausel erklären sich zum einen durch die föderalen Strukturen der Schweiz, zum anderen durch den Ermessensspielraum, den das Ausländerrecht den vollziehenden Behörden lässt. Alexander Ott ist der Meinung, dass die Schere zwischen den migrationsrechtlichen Bestimmungen und der Migrationsrealität immer weiter auseinandergeht – und dass dies bei der Beurteilung von Einzelfällen berücksichtigt werden müsse. «Nebst den harten Fakten, dem geltenden Recht, gilt es, die gesamtgesellschaftlichen Dimensionen einer Migrationspolitik im Auge zu behalten.»

Dass Alexander Ott die Idee der City Card begrüsst, hat ihm auch Kritik eingebracht: «Die ablehnenden Stimmen bemängeln, dass mit der City Card illegal Anwesende noch mit einem Anwesenheitsrecht belohnt würden.» Er aber sieht das anders. Und er kann in solchen Diskussionen, von denen er so viele schon geführt hat, immer wieder auch mit Kollegen in anderen Migrationsämtern, schnell grundsätzlich werden: «Es ist ein Fakt, dass in der Schweiz Menschen leben, die keine Aufenthaltsbewilligung haben», erklärt er. Und weiter: «Es ist ebenfalls ein Fakt, dass alle Erwerbstätigen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, Teil des Arbeitsmarkts sind und also Bedürfnisse der Konsumenten abdecken. Die Situation der Sans-Papiers, von denen die allermeisten berufstätig sind, offenbart demzufolge einen Mangel in der heutigen Gesetzgebung. Natürlich kann man aus rechtsstaatlicher Sicht sagen: Die dürfen nicht hier sein, also kümmern wir uns nicht um sie – bloss sind sie halt doch da.»

Was also soll man tun?

«Ich würde sagen: Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Realität hat sich verändert, und die Gesetzgebung müsste sich daran orientieren. In meinen fast drei Jahrzehnten bei der Fremdenpolizei habe ich wahrscheinlich ein Dutzend Asyl- und Ausländergesetzrevisionen erlebt. Doch die Sans-Papiers-Thematik erfuhr keine befriedigende Klärung.»

Wenn die City Card in Bern eingeführt werden soll, ist Alexander Otts Hilfe nötig, das wissen alle. Ott weiss es auch. Ehe er den Stapel Papiere wieder zusammenräumt und sich verabschiedet, macht er darum klar: «Es ist aus rechtlicher Sicht unmöglich, den Vorstellungen der City-Card-Initiantinnen vollumfänglich zu entsprechen.»

Grenzen zu oder Augen auf?

Zwar sieht er die City Card als Möglichkeit, Sans-Papiers aus dem Verborgenen zu holen und ihre Lebenssituation zu verbessern, ohne gegen nationale Vorschriften zu verstossen. Abgewiesene Asylsuchende aber (die in der Schweiz oft zu den Sans-Papiers gezählt werden) können in seinen Augen und nach heutigem Stand keine solche Karte erhalten.

Ob mit oder ohne City Card: Die Migration verschwindet nicht. Eher nimmt sie zu, alle Prognosen deuten darauf hin. Zielorte werden die reichen Länder bleiben und in den reichen Ländern die Städte.

Man kann, erstens, die Augen davor verschliessen – und hat dann einfach sehr viele illegale Migrantinnen und Migranten. Man kann, zweitens, versuchen, die Grenzen dichtzumachen.

Oder man kann, drittens, Ideen für den pragmatischen und dennoch menschlichen Umgang mit Migration suchen.

Die Stadt Bern tut das gerade.