Unterschiedliche urbane Politiken zugunsten von Sans-Papiers in Schweizer Städten

–

Anwendung des Akteurzentrierten Institutionalismus

Masterarbeit eingereicht der
Universität Bern

Betreuende Person: **Prof. Dr. Fritz Sager**

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

von:

Dominique Stella Strebel
aus Muri (AG)
11-729-233

Rennweg 8
8001 Zürich
dominique.strebel@live.de

Bern, 22.08.18

Abstract

Die vorliegende Masterarbeit wendet den akteurzentrierten Institutionalismus auf das Mehrebenen—Entscheidungssystem an, um mögliche erklärende Faktoren zu identifizieren, welche die Anwendung unterschiedlicher Städtepolitiken zugunsten von Sans-Papiers erklären können. Dabei wird argumentiert, dass hauptsächlich Städte als Orte der Migration fungieren und Menschen ohne geregeltes Aufenthaltsverhältnis sich in urbanen Zentren niederlassen. Da Städte der Sans-Papiers Problematik am nächsten sind, wird also erwartet, dass die Lösungen auf dieser Ebene gefunden werden. Dafür können die Sancutary City Politiken und Ansätze oder Regularisierungs- Ansätze verwendet werden. Mit einer vergleichenden Fallstudie, wobei zuerst eine 'within-case' Analysen der beiden Fälle Genf und Zürich durchgeführt wurde und in einem weiteren Schritt die Resultate der beiden Studien in einer 'cross-case' Analse miteinander verglichen wurden, wurden die jeweiligen Faktoren für den Kontext der zwei Städte identifiziert werden. Die Daten für die Analyse wurden mit semi-strukturierten Experteninterviews und weiteren Datenquellen erhoben. Die Resultate der Analysen des Regularisierungs-Programmes 'Opération Papyrus' und des local bureaucratic membership Ansatzes der 'Züri City Card' zeigen, dass die Ausgestaltung der Policy-Netzwerke und der institutionelle Kontext die zentralen erklärenden Faktoren sind.

Danksagung

Ich möchte mich zunächst herzlichst bei Prof. Dr. Fritz Sager für seine Unterstützung und Hilfe während der Entstehung meiner Masterarbeit bedanken.

Zudem danke ich Dr. David Kaufmann für den wertvollen Austausch und die hilfreichen Inputs und Kommentare zu meiner Masterarbeit.

Ein besonderer Dank gilt auch allen Personen, die sich als Interviewpartner für die Erhebung der Daten, die dieser Arbeit zugrunde liegen, zur Verfügung gestellt haben.

Bedanken möchte ich mich auch bei Céline Moser und bei Yann Wermuth für die Hilfe bei den Übersetzungsarbeiten. Yann Wermuth danke ich zudem für die motivierenden Diskussionen, die tägliche Ermutigung sowie die Unterstützung während dem Entstehungsprozess meiner Masterarbeit und für das Korrekturlesen.

Schliesslich möchte ich mich auch bei meiner Familie und insbesondere bei meinen Eltern bedanken, die mich während meines gesamten Studiums unterstützt und immer an mich geglaubt haben.

Inhaltsverzeichnis

Abstract ..... **I**

Danksagung ..... **II**

Inhaltsverzeichnis ..... **III**

1. Einleitung **1**

1.1 Zielsetzung der Arbeit und Abgrenzung **1**

1.2 Vorgehen der Arbeit **3**

2 Theorie I- Das zu erklärende Phänomen **4**

2.1 Terminologie **4**

2.1.1 Irreguläre Migration 4

2.1.2 Sans-Papiers 6

2.2 Integrationspolitische Probleme und strategische Optionen **7**

2.3 Kategorisierung der Städtepolitiken zugunsten von Sans-Papiers **8**

2.3.1 Sanctuary City Ansätze 9

2.3.2 Regularisierungs-Ansätze 13

3 Theorie II - Erklärende Faktoren **16**

3.1 Einleitung akteurzentrierter Institutionalismus (AZI) **16**

3.2 Institutioneller Kontext 19

3.3 Komplexe Akteure 21

3.4 Akteurkonstellationen 24

3.5 Interaktionsformen 26

4. Methode **27**

4.1 Fallauswahl **28**

4.2 Erhebungsmethode **30**

4.2.2 Leitfadeninterviews 32

4.3 Identifikation der Experten 33

4.4 Durchführung der Interviews und Schwierigkeiten **34**

4.5 Auswertung der Interviews **35**

4.6 Analyse **36**

5 Fallanalyse **37**

5.1 Schweizer Kontext Sans-Papiers **37**
5.2 "Within-case"-Analyse Genf **40**
5.2.1 Regularisierung: 'Opération Papyrus' 40
5.2.2 Erklärende Faktoren für die Opération Papyrus 44
5.3 'Within-case' Analyse Zürich **50**
5.3.1 Local Bureaucratic Membership: 'Züri City Card' 51
5.3.2 Erklärende Faktoren für die 'Züri City Card' 52
5.4 "Cross-Case" Analyse Genf und Zürich **59**
6 Diskussion der Ergebnisse **62**
6.1 Zusammenfassung und Einordnung der Ergebnisse **62**
6.2 Grenzen der Arbeit **64**
6.3 Implikationen für die Forschung **65**
7 Fazit **65**
8. Literaturverzeichnis ..... **VII**
8.1 Literatur ..... **VII**
8.2 Gesetze, Verordnungen ..... **XIV**

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Hintergründe des illegalen Aufenthaltes.....**6**
Abbildung 2: Urbane Politiken zugunsten von Sans-Papiers.....**9**
Abbildung 3: Akteurzentrierter Institutionalismus.....**19**
Abbildung 4: Verhandlungen im 'Schatten der Hierarchie' in Genf.....**45**
Abbildung 5: Einseitiges Handeln in Zürich.....**53**

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Überblick über die Kriterien für die Fallauswahl.....**30**
Tabelle 2: Befragte Experten, nach Name, Organisation, Position, Organisationsform und Ort geordnet.....**34**
Tabelle 3: Eingänge von Härtefallgesuchen beim SEM nach Kantonen zwischen September 2001 und Dezember 2017 (nach Art. 30 Abs. 1 Bst. B AuG).....**38**

Abkürzungsverzeichnis

AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
AZI	Akteurzentrierter Institutionalismus
BFS	Bundesamt für Statistik Schweiz
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
CCSI	Centre de Contact Suisses Immigrées
CSP	Centre Social Protestant
CSSP	Collectif de soutien aux Sans-Papiers Genève
DS	Département de la sécurité
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKM	Eidgenössische Migrationskommission
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
NI	Neo-Institutionalismus
OCPM	Office Cantonal de la Population et des Migrations
OCIRT	Office Cantonal de l'Inspection et des relations du travail
PRD	Präsidialdepartement Stadtrat Zürich
SPAZ	Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich
SyS	Syndicat SIT
SEM	Staatssekretariat für Migration
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit

Anhangsverzeichnis

Anhang 1: Interview-Leitfaden.....**XV**
Anhang 2: Analysekategorien.....**XVIII**
Anhang 3: Unterschiedliche Typen von komplexen Akteuren.....**XIX**
Anhang 4: Selbstständigkeitserklärung für die Masterarbeit.....**XX**
Anhang 5: Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit.....**XXI**

1. Einleitung

Die vorliegende Masterarbeit setzt sich mit der Frage auseinander, weshalb in Schweizer Städten unterschiedliche Politiken zugunsten von Sans-Papiers formuliert werden. Dabei werden die beiden Fälle Genf und Zürich untersucht und miteinander verglichen. Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, mögliche Erklärungen für die Divergenz in der Formulierung von Politiken zugunsten von Sans-Papiers in Schweizer Städten zu identifizieren.

1.1 Zielsetzung der Arbeit und Abgrenzung

Das Zusammenspiel von unterschiedlichen Trends wie Globalisierung, Migration und Urbanisierung, hat dazu geführt, dass heute nicht mehr nur Nationalstaaten, sondern vor allem Städte als Zielorte für Migration betrachtet werden. Menschen migrieren zunehmend in dichte urbane Räume, weil sie hier bessere Chancen haben, eine Anstellung, eine passende Unterkunft sowie den gesellschaftlichen, kulturellen und ethnischen Anschluss zu finden. Migration – und somit auch irreguläre Migration - hat sich deshalb zu einem wichtigen Bereich der Städtepolitik entwickelt, was Sans-Papiers selbst zu einer Zielgruppe der Städtepolitik macht. Städte sind daher bemüht, nach Lösungen für die problematische Lebensumstände der Sans-Papiers zu suchen. Städte interessieren sich für die Unterstützung, den Schutz sowie auch die Regularisierung von Sans-Papiers, da diese Personen:

> "*de facto* Mitglieder der Gemeinschaft sind – sie arbeiten in der Stadt, bezahlen lokal Steuern, sind Hauseigentümer, Vermieter oder Mieter in der Stadt, schicken ihre Kinder in die örtlichen Schulen, gehen in die Stadtkirchen, kaufen in der Stadt ein, etc. – und [sie] daher *de jure* Mitglieder werden und die Möglichkeit erhalten sollten, auf die soziokulturelle, wirtschaftliche, und politische Sphäre der Stadt einzuwirken" (de Graauw 2014, S.312)

Dieser Handlungsbedarf im Bereich irregulärer Migration zeigt sich in den Zahlen, welche im Rahmen einer aktuellen Studie des Staatsekretariats für Migration (SEM) veröffentlicht wurden. So leben in der Schweiz ca. 76'000 Sans-Papier (Morlok et al., 2015). Unterschiedliche Studien haben gezeigt, dass sich Sans-Papiers überwiegend in urbanen Zentren nieder lassen (Lee, 2017; Piguet, 2016; Rérat et al., 2008; Wanner 2004). Dafür gibt es verschiedene Gründe. So ermöglicht z.B. die Anonymität in städtischen Bevölkerungen den Sans-Papiers ein verstecktes Leben zu führen ohne gleich aufzufallen; die Arbeitsmarktstruktur in urbanen Räumen ist ein weiterer ausschlaggebender Grund dafür, dass sich Personen ohne geregelte Aufenthaltsbewilligung in Städten niederlassen (Efionayi-Mäder et al., 2010). Auch finden zugewanderte

Personen in Städten aufgrund des grösseren Angebotes erleichterten Zugang zu Beratungs- und Unterstützungsangeboten sowie zu Gesundheitsdiensten (Morlok et al., 2015, S. 24-25). Efionayi-Mäder et al. (2010) haben festgestellt, dass sich zugewanderte Personen aus anderen Staaten tendenziell eher in Agglomerationsgebieten ansiedeln und sich *eo ipso* auch illegal zugewanderte Personen eher in urbanen, denn in ruralen Gebieten niederlassen. Im Kanton Zürich wird geschätzt, dass ca. 28'000 Menschen ohne legale Aufenthaltsbewilligung leben und sich davon ungefähr 10'000 Sans-Papiers in der Stadt Zürich selbst aufhalten, im Stadtkanton Genf leben 13'000 irreguläre Migrantinnen und Migranten. Zwischen dem Urbanitätsgrad eines Kantons und dem Anteil der im Kanton lebenden Sans-Papiers scheint ein Zusammenhang zu bestehen (Morlok et al. 2015, S. 25).

Subnationale Ebenen wie Städte und Kantone suchen im Bereich der irregulären Migration vermehrt nach eigenen Lösungen und formulieren eigene Politiken (Hughes 2017, 365). Gerade Städte sind Orte stark verdichteter Räume, an denen sich soziale Probleme am stärksten äussern. Urbane Räume sind "Arenen in welchen sich soziökonomische Transformationen, Entwicklungen sowie Probleme als erstes manifestieren" (Kübler & Wälti 2001, 35). Das Paradebeispiel für den städtischen Einfluss auf die Politikgestaltung sind Umweltpolitiken sowie Klimaschutz-Bemühungen von Städten. Gerade im Umgang mit Sans-Papiers zeigt sich jedoch, dass es sehr unterschiedliche urbane Lösungsansätze gibt, die bisher eingesetzt wurden.

In Deutschland z.B. designen Städte proaktive Flüchtlings- und Integrationspolitiken, nachdem das Land die Verantwortung für über eine Million Flüchtlinge im Jahr 2015 übernommen hat (Mayer, 2017). In den USA verweigern sogenannte "Sanctuary Cities" die Kooperation mit nationalen Immigrationsvollzugsbehörden und verbieten städtischen Angestellten das Überprüfen des Immigrationsstatus von individuellen Personen innerhalb der Stadtgrenze (Gonzales et al., 2017). Auch in Schweizer Städten wie z.B. Zürich, Basel, Bern, und Genf finden sich unterschiedliche Strategien. Bisweilen fehlt jedoch eine theoretische Erklärung für die erwähnten Unterschiede. Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, mögliche Erklärungen für die Divergenz in der Formulierung von Politiken in Schweizer Städten zu finden.

Da hierfür nicht oder nur beschränkt auf frühere theoretische Arbeiten zum Thema urbane Strategien im Umgang mit Sans-Papiers zurückgegriffen werden kann, handelt es sich bei der vorliegenden Arbeit um eine explorative Studie. Dies bedeutet auch, dass auf die Hypothesenbildung verzichtet wird. Damit die Analyse dennoch theoretisch abgestützt ist, wird der von Mayntz und Scharpf (1995) entwickelte *akteurzentrierte Institutionalismus* (AZI) als Analyserahmen für die Untersuchung des Phänomens der divergierenden Politikstrategien angewandt.

Die vorliegende Arbeit hinterfragt also diese Vormachtstellung des Nationalstaates über Politiken im Umgang mit Sans-Papiers und untersucht, wie stattdessen Städte sich der Formulierung solcher Politiken annehmen und weshalb dabei unterschiedliche Herangehensweisen gewählt werden. Die Formulierung von Politiken zugunsten von Sans-Papiers auf Stadtebene wurde bisher in der Literatur noch wenig systematisch untersucht (z.B. Buckel 2011). Auch fehlen bisweilen Gründe, für die Unterschiede in Politiken auf städtischer Ebene. Diese Lücke soll mit der vorliegenden Arbeit geschlossen werden. Im Speziellen interessiert hier, wie sich die Formulierung unterschiedlicher Politiken erklären lässt. Daraus abgeleitet ergibt sich folgende Forschungsfrage:

"Welche Faktoren erklären die unterschiedlichen Politiken von Schweizer Städten zugunsten von Sans-Papiers?"

1.2 Vorgehen der Arbeit

Im Anschluss an die Einleitung werden die theoretischen Grundlagen und wichtigsten Konzepte der vorliegenden Arbeit vorgestellt. Dabei sollen die unterschiedlichen Politiken im Umgang mit Sans-Papiers genauer erläutert und in die Literaturübersicht eingebettet werden. Ebenfalls im ersten Theoriekapitel (Kapitel 2) enthalten ist eine für die folgende Analyse zentrale Begriffsdefinition von illegaler Migration sowie von Sans-Papiers (Kapitel 2.1). Das zweite Theoriekapitel (Kapitel 3) widmet sich der Darstellung der Forschungsheuristik des akteurzentrierten Institutionalismus von Mayntz und Scharpf (1995), welcher die analytische Grundlage für die Identifikation der erklärenden Faktoren bietet. Anschliessend an den Theorieteil folgt das Methodenkapitel (Kapitel 4), in welchem das methodische Vorgehen präsentiert wird. Zentral sind hier die Experteninterviews und der dafür erstellte Interviewleitfaden. In einem nächsten Schritt wird die Datenerhebung zur Analyse der Fallbeispiele aufgezeigt, wobei die Vorgehen bei der Auswahl von Experten, bei den Interviews sowie bei den Auswertungen beschrieben wird. Das darauffolgende Kapitel (Kapitel 5) bildet den Analyseteil der Masterarbeit, welches die Analyse der Politiken zugunsten von Sans-Papiers in Zürich und Genf umfasst. Als erstes wird für die beiden Fälle eine 'within-case'-Analyse durchgeführt. In einem weiteren Schritt folgt dann die 'cross-case'-Analyse, wobei die Resultate der beiden Fallanalysen einander gegenüber gestellt und mit den theoretischen Überlegung verknüpft werden. Im anschliessenden Diskussionskapitel (Kapitel 6) werden die Resultate der beiden Fallstudien erneut aufgegriffen und zusätzlich mit Vergleichen zu weiteren Schweizer Städten und deren Policies im

Umgang mit Sans-Papiers ergänzt. Schliesslich werden die Grenzen der vorliegenden Arbeit besprochen sowie mögliche Implikationen für die Forschung diskutiert. Das Fazit am Ende bildet den Abschluss der Arbeit, wobei hier die Hauptbefunde der Analyse die zu Beginn aufgestellte Forschungsfrage beantworten.

2 Theorie I- Das zu erklärende Phänomen

Urbane Politiken nehmen einschlägige Gesellschaftsprobleme an vorderster Front in Angriff. Auch bei der Ausgestaltung und Formulierung von Strategien zugunsten von Sans-Papiers spielen Städte eine zentrale Rolle. Auf der Städte-Ebene finden sich jedoch unterschiedliche Ausprägungen dieser Politiken, was im Rahmen der vorliegenden Masterarbeit genauer untersucht werden soll. Wie Eingangs vorgestellt, befasst sich die vorliegende Arbeit mit den unterschiedlichen Städtepolitiken zugunsten von Sans-Papiers. Es werden erklärende Faktoren gesucht, welche die Ausarbeitung und Implementation solch verschiedener Politiken begründen können. Das zu erklärende Phänomen sind also die sich unterscheidenden urbanen Politiken zugunsten von Sans-Papiers. In einem ersten Schritt soll jedoch zunächst die Terminologie von zwei für das Verständnis der Thematik sehr zentralen Begriffen folgen. In einem weiteren Schritt wird dann auf das zugrunde liegende Problem eingegangen. Darauf aufbauend werden dann Kategorisierung der Städtepolitiken zugunsten von Sans-Papiers vorgestellt.

2.1 Terminologie

Bevor die der Analyse zugrunde liegenden theoretischen Annahmen vorgestellt werden, wird zuerst festgehalten, was genau unter irregulärer Migration und dem Begriff Sans-Papiers zu verstehen ist.

2.1.1 Irreguläre Migration

Hollifield (1992) versteht irreguläre Migration als Produkt des liberalen Paradoxes, wonach eine Spannung herrscht zwischen der ökonomischen Logik des Liberalismus, der nach Öffnung strebt und der politischen sowie rechtlichen Logik von Nationalstaaten, die ihre Souveränität bewahren wollen. Dadurch entsteht ein Spannungsdreieck von Migration, Wirtschaft und Politik, in dem Migrantinnen und Migranten eine Verbesserung ihrer Lebenssituation suchen, die Wirtschaft Arbeitskräfte nachfragt, und die Politik diese Nachfrage verhindern will. Daraus entsteht irreguläre Migration (Düvell 2006, S.10). Auf Stadtebene führt das liberale Paradox zu einer Diskrepanz zwischen regionaler Integration und nationaler Exklusion (de Graauw 2014). Anders ausgedrückt entsteht dadurch eine zunehmende "Kluft zwischen der *de jure*

Staatsbürgerschaftspolitik, wobei die Staatsbürgerschaft einer Person diese mit deren Mitgliedschaft und Anwesenheit innerhalb eines nationalstaatlichen Territoriums verbindet, und der zunehmende *de facto* Langzeit-Aufenthalt von Nicht-Staatsbürger, die sich im selben nationalstaatlichen Territorium aufhalten." (Varsanyi 2006, S. 229). Das führt dazu, dass immer mehr Personen in Städten leben, die keinen geregelten Aufenthalt haben und somit irreguläre Migrantinnen und Migranten[1] sind. Aus diesem Grund haben sich Städte vermehrt zu Orten entwickelt, an denen die Kämpfe für den Schutz und die Rechte der Sans-Papiers gestartet und ausgetragen werden. Städtische Regierungen verspüren auch eine zunehmende Dringlichkeit für den Schutz von irregulären Migrantinnen und Migranten.

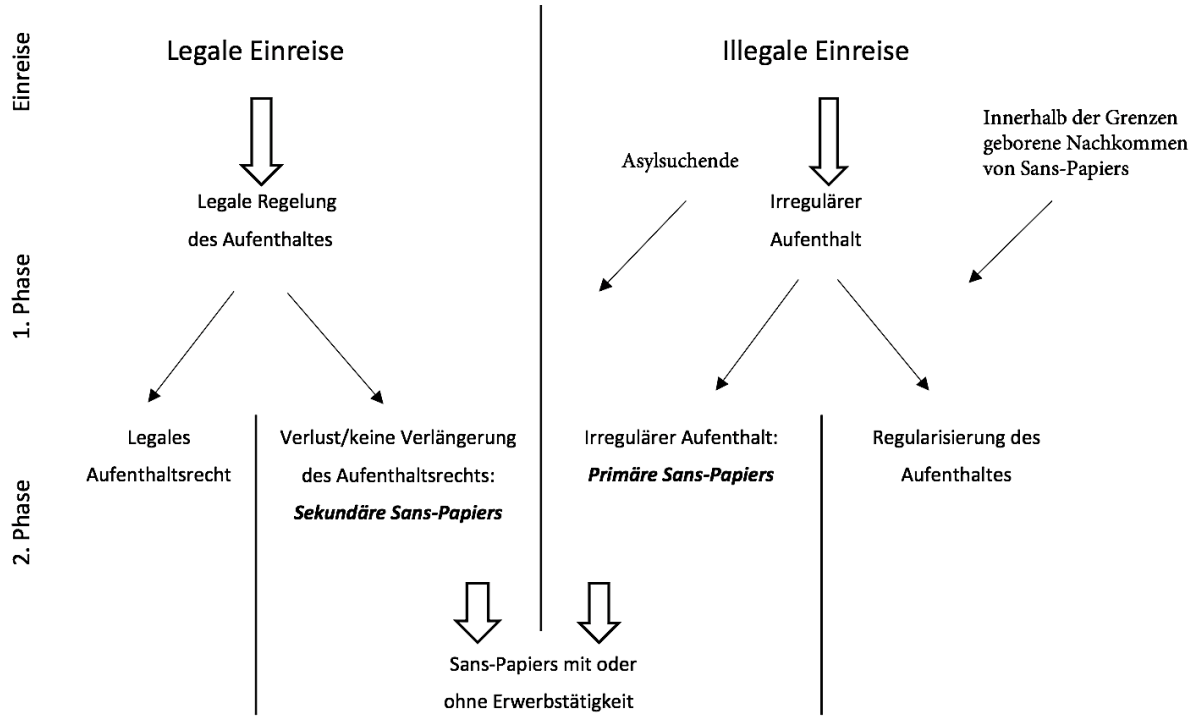
Irreguläre Migration muss immer auch vor dem Hintergrund der Zulassungsbestimmungen sowie Einwanderungsgesetzgebungen des jeweiligen Einreisestaates untersucht werden (de Genova 2002, S.431). Das Phänomen der irregulären Migration kann denn auch nur in einer Welt bestehen, in welcher Nationalstaaten durch explizite Regeln, in Bezug auf die illegale Einreise, das Aufenthaltsverhältnis von Migranteninnen und Migranten bestimmen (Kraler 2009, S.5). Diese "Illegalisierung" des Status von Migrantinnen und Migranten ist somit das Produkt eines soziopolitischen Prozesses (de Genova 2002; Düvell 2006). Der Staat positioniert sich gegenüber der Politikgestaltung zugunsten von Sans-Papiers eher zurückhaltend. Die Begründung hierfür liegt im Paradox, das die beiden Autorinnen Wyssmüller und Efionayi-Mäder (2011) als "NowHereLand" bezeichnen. Dieser Zustand beschreibt "(...) einen paradoxen Ort: Einwohner sind offiziell unsichtbar, sind dennoch Teil der gesellschaftlichen Realität (…)" (Wyssmüller & Efionayi-Mäder, 2011, S. 8). Die rechtliche Unsichtbarkeit von irregulären Migranteninnen und Migranten hindert den Staat daran, sich direkt für Massnahmen einzusetzen, die den betroffenen Sans-Papiers Schutz und Rechte gewähren sollen. Die Regierung ist an die Rechtsordnung gebunden und muss diese aufrechterhalten. Aufgrund dieser "legalen Blindheit" sind dem Staat daher die Hände gebunden; es sei denn, das Schweizer Volk würde dem Staat den Auftrag zum Schutz der Sans-Papiers via Gesetzesänderung erteilen. Der Staat kann lediglich Massnahmen ergreifen, um weiteren Personen die illegale Einreise zu verbieten.

[1] Für die vorliegende Arbeit werden die Begriffe irreguläre Migrantinnen und Migranten sowie Sans-Papiers verwendet. In der Literatur und auch in der Praxis werden unterschiedliche Bezeichnungen für das selbe Phänomen verwendet, wie z.B. 'nicht-dokumentierte', 'nicht-autorisierte' sowie 'illegale' Migrantinnen und Migranten. Bei der Verwendung der jeweiligen Begriffe schwingt immer auch ein normatives Moment mit, dessen man sich bewusst sein muss.

2.1.2 Sans-Papiers

In der Literatur werden für die hier angesprochene Personengruppe unterschiedliche Bezeichnungen verwendet (Nyers 2010, S. 132). Gemeinsam ist den Begriffen jedoch, dass sie sich grundsätzlich auf die fehlende rechtliche Aufenthaltsregelung einer Person in einem Land beziehen. Für die vorliegende Arbeit wird mehrheitlich der in der Schweiz gängige Begriff Sans-Papiers verwendet. Sans-Papier bezeichnet eine Person, die sich ohne legal geregeltes Aufenthaltsrecht in einem Land aufhält.

Abbildung 1: Hintergründe des illegalen Aufenthaltes



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Achermann et al. (2006, S.25)

Abbildung 1 ist eine schematische Darstellung der Begriffseinteilung von Personen mit irregulärem Aufenthaltsstatus. In der Darstellung wird zwischen zwei Kategorien von Sans-Papiers unterschieden. Auf der rechten Hälfte der Darstellung ist die Entwicklung des Aufenthaltsverhältnis von *primären Sans-Papiers* dargestellt. Personen in dieser Sparte waren noch nie im Migrationssystem erfasst, bzw. haben nie einen Aufenthaltsantrag gestellt und hatten somit noch nie einen rechtlich geregelten Status. Primäre Sans-Papiers haben bereits auf illegale Weise die Grenzen überquert und sind so die formalen Prozesse umgangen. Damit befanden sie sich von Beginn an - mit der Übertretung der Grenzen - in einem irregulären

Aufenthaltsverhältnis. Basiert das Abstammungsprinzip des Einwanderungsstaates auf dem "ius sanguinis"[2] (wie z.B. in der Schweiz, Deutschland und Österreich), so wird die Nationalität über die väterliche oder mütterliche Abstammung übertragen. Im Fall von Sans-Papiers wird *eo ipso* der irreguläre Status der Eltern ebenfalls auf die Nachkommen übertragen. Andere Staaten, wie die USA, Südamerika oder Kanada, kennen hingegen das "ius soli", wobei die Staatsbürgerschaft aufgrund der Geburt im entsprechenden Land erteilt wird. In diesem Fall würden die Nachkommen von Sans-Papiers deren irregulären Status nicht übernehmen.

Die linke Hälfte der Darstellung beschreibt die Entwicklung zum Status als *sekundärer Sans-Papier*. Hierbei handelt es sich um Personen, die bereits einmal eine rechtlich geregelte Aufenthaltsbewilligung besassen, diese jedoch aus unterschiedlichen Gründen wieder verloren haben (ausgelaufenes Visum, Scheidung, negativer Asylentscheid, etc.) und trotzdem im Land geblieben sind.

Diese Unterscheidung ist eine Weiterentwicklung vorgängiger Definitionen (Achermann 2006; Wyssmüler & Efionayi-Mäder 2011) und ist daher relevant, da sich auch die Politiken und die Aufmerksamkeit gerade in der Schweiz für die jeweiligen Gruppen doch merklich unterscheiden. So ist z.B. den sekundären Sans-Papiers in der Schweiz der Zugang zur Nothilfe gewährt, weil sie eben bereits aufenthaltsrechtlich erfasst sind (Morlok et al. 2015, S.17-19). Primäre Sans-Papiers jedoch haben – weil sie nicht erfasst sind - kein Anrecht auf dieses Hilfsangebot und sind auf alternative Hilfeleistungen angewiesen. Diese Unterscheidung ist auch für internationale Abkommen und Austauschforen relevant, da nicht immer klar ist, von welchen Sans-Papiers gesprochen wird, wenn auf gewisse Politiken und Programme verwiesen wird. Bei der Betrachtung unterschiedlicher Lösungsansätze im Umgang mit Sans-Papiers gilt es daher stets diese unterschiedlichen Arten von Sans-Papiers zu berücksichtigen.

2.2 Integrationspolitische Probleme und strategische Optionen

Für die Identifikation des eigentlich zugrundeliegenden Problems der zu analysierenden Situation müssen zwei Herangehensweisen betrachtet werden. *Einerseits* entsteht durch illegale Migration ein Legitimations- sowie Rechtsordnungsproblem der Regierung. *Andererseits* befinden sich Sans-Papiers selber in prekären Lebenssituationen nach einer illegalen Einreise, in welcher die Personen dann z.T. über mehrere Jahrzehnte verharren. Diese unterschiedlichen Herangehensweisen an die Problematik führen zu unterschiedlichen Lösungsansätzen – je nachdem, ob

[2] Für weitere Details siehe: https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/buergerrecht/schweizer_buergerrecht.html

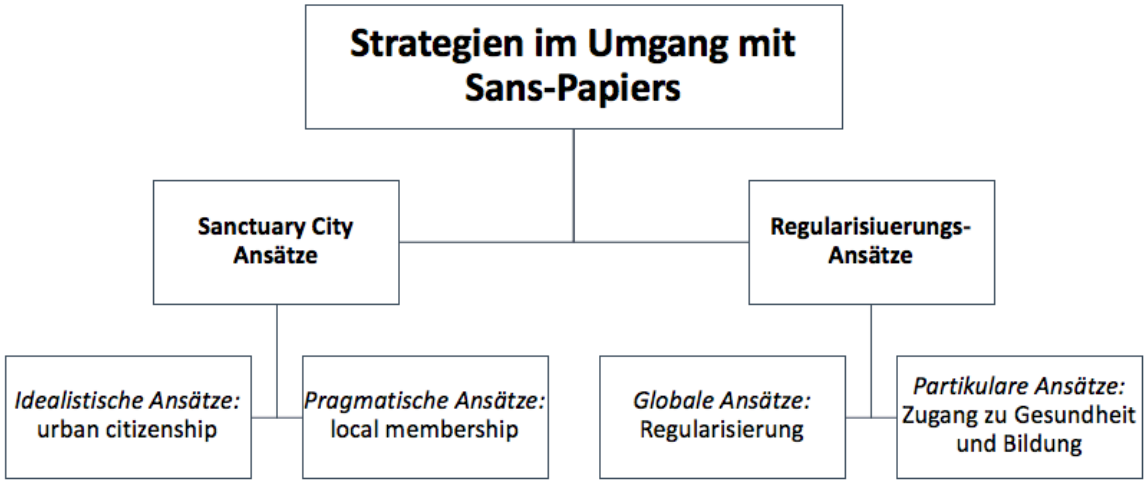
das Interesse des Staates oder jenes der Sans-Papiers im Fokus der jeweiligen Ansätze steht.. Die staatlichen Zielvorstellungen sind nicht immer deckungsgleich mit denjenigen der Interessen der Sans-Papiers. So gibt es z.B. gerade in der Schweiz im Bereich der Gesundheitsversorgung unterschiedliche Ziele, die verfolgt werden. Während die staatlichen Zielvorstellungen die Versicherungspflicht sowie die Gesundheitsversorgung gemäss KVG in den Vordergrund stellen, liegen die individuellen Interessen bei generellen asyl- und ausländerrechtlichen Fragen. Vor diesem Hintergrund fallen auch die einzelnen Lösungsansätze der jeweiligen Städte unterschiedlich aus und decken verschiedene Zielbereiche ab. Inwiefern sich vermehrt die staatlichen oder aber die Interessen der Sans-Papiers in den jeweiligen Strategien wiederfinden, soll Gegenstand einer anderen Forschung sein. Es ist jedoch wichtig anzumerken, dass bei der vorliegenden Problematik unterschiedliche Spannungsfelder vorliegen.

2.3 Kategorisierung der Städtepolitiken zugunsten von Sans-Papiers

In der Literatur werden unterschiedliche Städtepolitiken zugunsten von Sans-Papiers diskutiert, welche in der Praxis entwickelt oder umgesetzt wurden. In diesem Unterkapitel soll versucht werden, Ordnung in die Fülle der Ansätze, mehrdeutigen Politiken sowie Modebegriffe zu bringen (Bauder 2017). Zu diesem Zweck werden nachfolgend Sanctuary City Ansätze und Regularisierungs-Ansätze sowie deren Ausprägungen diskutiert, diese sind in Abbildung 2 dargestellt.

Die Unterscheidung der beiden Ansätze bezieht sich hauptsächlich auf den Umgang mit der illegalen Aufenthaltsregelung – also dem Status - der betroffenen Personen. Städte, die Sanctuary City Ansätze anwenden, *ignorieren den Status* der Sans-Papiers bewusst und suchen Lösungen, bei denen alle Bewohner der Stadt als gesellschaftlich gleichwertige Individuen betrachtet werden und denen somit derselbe Zugang zum städtischen Alltag gewährt werden soll. Regularisierungs-Strategien werden von denjenigen Städten gewählt, die gerade wegen dem irregulären Status von Sans-Papiers bestimmte Lösungen suchen – die also eine Lösung *gerade aufgrund des Status* anstreben. Welche Faktoren bestimmen wann Städte welche Strategien wählen, ist Gegenstand der vorliegenden Arbeit.

Abbildung 2: Städtepolitiken zugunsten von Sans-Papiers



Quelle: Eigene Darstellung

2.3.1 Sanctuary City Ansätze

In ihrem Artikel "What is a "Sanctuary"?" diskutiert Cuison Villazor (2008) den Begriff der Sanctuary Cities. Gonzalez et al. (2017, S. 2) definieren eine Sanctuary City als "eine Stadt oder ein Polizeidepartement, welche (welches) eine Resolution oder Verordnung verabschiedet hat, die es den städtischen Angestellten oder Polizeibeamten verbietet, den Aufenthaltsstatus von Personen zu kontrollieren und/oder mit der Ausländerbehörde (ICE) zu kooperieren". Daraus folgt, dass lokale Regierungen es ihren Angestellten verbieten, städtische Ressourcen für die Durchsetzung des Ausländergesetzes zu verwenden, d.h. unter anderem auch für die Kontrolle des Aufenthaltsstatus der Stadtbewohner (Bilke 2009; Cuison Villazor 2008, 2009). Diese Städtepolitiken zugunsten von Sans-Papiers konzentrieren sich bewusst darauf, den Aufenthaltsstatus der Stadtbewohner zu *ignorieren* und so irreguläre Migrantinnen und Migranten zu schützen. Sanctuaries haben ihren Ursprung in unterschiedlichen Kulturen und Religionen. Die US amerikanische Stadt San Francisco war die erste Stadt, welche 1985 die Sanctuary Bewegung der 1980er Jahre, während der Menschen vor der Deportation geschützt wurden, die aus El Salvador und Guatemala geflüchtet sind, mit einer mehrheitlich symbolischen Städtepolitik verlinkte (Mancina 2013; Bauder 2017). Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 und der darauffolgenden Einführung des Patriot Acts, wurde eine neue Sanctuary Bewegung ins Leben gerufen, welche hauptsächlich irreguläre Migrantinnen und Migranten zu schützen versuchte, die einen negative Asylentscheid erhielten (Gonzalez et al. 2017). Der Grundgedanke

von Sanctuary Cities hat sich vermehrt auch in Europäischen Städten ausgebreitet (Mayer 2017, Bauder 2017).

Wann eine Stadt oder eine Region als Sanctuary bezeichnet werden kann, hängt von dem Verständnis des Phänomens an sich ab. Cuison Villazor (2008) zeigt, dass das Verständnis des Begriffs Sanctuary City selbst zentrale Implikationen für die Form der Lösungsansätze hat. Die Begriffe Sancutary City sowie Sanctuary Policy werden immer weniger verwendet, was mit der negativen Konnotation der Begriffe zusammenhängt (Cuison Villazor 2008, S. 151-154). Im Zusammenhang mit Sanctuary Cities stellt sich immer auch die Frage, auf welcher gesetzlicher Grundlage argumentiert wird. Das heisst, hier treten die zuvor angesprochenen Spannungsfelder zwischen staatlichen und individuellen (Sans-Papiers) Interessen verstärkt auf. Welchem Recht mehr Gewichtung gegeben wird, hängt dabei auch von den jeweiligen Nationalstaatlichen Rechtsordnungen ab (Cuison Villazor 2008, S. 151). Diese Aspekte müssen mit in die Definition einer Sanctuary City miteinbezogen werden.

Die Bereitschaft einer Stadt, bzw. einer lokalen Regierung, ihre Mitarbeiter vor rechtlichen Folgen zu schützen, indem sie ihnen verbietet, föderales Recht durchzusetzen, ist die Voraussetzung für die Ausgestaltung der weiteren Ausprägung dieses Lösungsansatzes im Umgang mit Sans-Papiers (Cuison Villazor 2008; Gonzalez et al. 2017). Dementsprechend ist die Selbsternennung einer Stadt als Sanctuary City eine notwendige Bedingung sowohl für urban citizenship als auch für local bureaucratic membership.

Idealistische Ansätze: Urban citizenship

Eine erste Ausprägung von Sanctuary City ist die urban citizenship (zu Deutsch Stadtbürgerschaft). Urban citizenship ist ein ehrgeiziges und normatives Konzept, welches die Ausweitung der rechtliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Teilhabe aller Stadtbewohner anstrebt (Krenn & Morawek, 2017, S.11). Das Konzept urban citizenship kann unter verschiedenen Aspekten verstanden werden: So kann sie als legaler Status betrachtet werden, der als Alternative zur nationalen Staatsbürgerschaft verstanden wird, urban citizenship kann auch als Recht auf Rechte sowie als die Berechtigung zur politischen Partizipation an einer bestimmten politischen Gemeinschaft verstanden werden oder als eine Form der Identität und Solidarität mit einem bestimmten Ort (Bosniak 2000). Die Autorin Monica Varsanyi (2006, S .240) versteht urban citizenship folgendermassen:

> "In diesem Sinne schlage ich eine Ideal vor, in dem die Bürgerschaft nicht länger [Orts-]gebunden (bounded) (wobei eine a priori politische Gemeinde angenommen wird), sondern vielmehr begründet (grounded) ist. Mit anderen Worten argumentiere ich für eine Bürgerschaft, innerhalb

derer die vollständige Mitgliedschaft nicht abhängig von der Zustimmung gemacht wird, dass man in die bindende Gemeinschaft eintritt und hier verbleibt, wie dies für die heutige Staatsbürgerschaft in liberaldemokratischen Wohlfahrtsstaaten der Fall ist, sondern vielmehr von der schieren Realität der Anwesenheit sowie dem Wohnsitz an einem Ort. Innerhalb dieser uneingeschränkten Form von Bürgerschaft bestünde somit auch kein Unterschied des Status von Zugehörigen und Aussenstehenden gemacht werden, und in diesem Sinne würde der rechtliche Status aufhören, das definierende Charakteristikum zu sein."

Damit führt das Konzept der urban citizenship eine alternative Form der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Mitgliedschaft aller Stadtbewohner ein, die nicht an den Immigrationsstatus oder die Aufenthaltsbewilligung einer Person gebunden ist (Varsanyi 2006; de Graauw 2014).

Aufgrund dieser doch sehr ambitionierten Ziele, sollte urban citizenship eher als normatives Konzept betrachtet, welches so in seiner reinsten Form in der Realität nicht anzutreffen ist. Der Grund hierfür liegt darin, dass urban citizenship als rechtlicher Status die Souveränität des Nationalstaates über die Ausländer- und Staatsbürgerschaftspolitik direkt in Frage stellen würde. Daher wird das Konzept der urban citizenship auch gerne im Zusammenhang mit radikalen Theorien wie z.B. mit der 'right to the city' Theorie (Lefebvre 1968) oder der 'seeing like a city' Theorie (Magnusson 2011; Magnusson 2014) diskutiert. Diesen Theorien haben die Gemeinsamkeit, dass sie die Autorität von Nationalstaaten gegenüber Städten und deren Problemfelder hinterfragen. Dabei gehen die radikalen urbanen Theorien davon aus, dass einer Stadtbürgerschaft mehr Legitimität zukommt als einer Staatsbürgerschaft und erstere daher zu bevorzugen ist. Mark Purcell (2003, S. 577) argumentiert z.B., dass alle Stadtbewohner das Recht auf diese Stadt erhalten sollten, denn dies liegt im Interesse der gesamten Gesellschaft – vor allem aber im Interesse derjenigen, die in der Stadt selbst wohnen. Auf den Thesen von Lefebvre (1991, 1996) aufbauend führt Purcell (2003) weiter aus, dass das Recht auf die Stadt durch den Wohnsitz innerhalb dieser Stadt gegeben ist, dass die Menschen, welche ihren Alltag innerhalb der Stadt leben, legitimiert sind, das Recht auf die Stadt zu beanspruchen (Purcell 2003, Varsanyi 2006).

Nebst der radikalen urban Theorie wird urban citizenship weiter im Zusammenhang mit De-Nationalisierung sowie der Re-Skalierung von Bürgerschaft diskutiert (z.B. Holston 1999, Bauböck 2003, Varsanyi 2006). Wobei auch hier die Einwohner von Städten, bzw. die Stadt als Ort der Einflussnahme als zentrales Element betrachtet werden. Demnach sind Städte die Orte, an denen Menschen Zugang zu wirtschaftlichen, politischen sowie soziokulturellen Netzwerken

haben, welche die Mitgliedschaft in der Gesellschaft ausmachen (Bauböck 2003; Varsanyi 2006).

Beiden Schulen der urbanen Theorie ignorieren also den Aufenthaltsstatus der Menschen, die in der Stadt wohnen und identifizieren die Stadt als zentralen und legitimierten Ort der gesellschaftlichen Teilhabe. Da für beide Theoriestränge das Städtische die Basis für die Gemeinschaft bildet und Sans-Papiers sich in der Stadt aufhalten und hier ihren Alltag verbringen, sollte den Sans-Papiers auch die urban citizenship zugesprochen werden, wie jedem anderen Stadtbewohner auch.

Aufgrund des normativen Charakters von urban citizenship, wird diese Stadtpolitik als *idealistischer Ansatz* betrachte. Als Kategorisierung von Politiken zugunsten von Sans-Papiers ist urban citizenship dennoch relevant, da sie als Inspiration für andere Formen von Stadtpolitiken dient und von politischen Akteuren als Argumentationsinstrument verwendet wird So diente das Konzept der urban citizenship als Ausgangspunkt für die Diskussionen im Rahmen des Kunstprojektes "Urban Citizenship" in Zürich, woraus später das Projekt 'Züri[3] City Card' entstand (Krenn & Morawek 2017).

Pragmatische Ansätze: Local bureaucratic membership

Eine weitere Ausprägung von Sanctuary City Ansätzen ist die local bureaucratic membership. Hierbei handelt es sich um ein pragmatischeres Konzept, als die urban citizenship, mit dem Hauptziel, irregulären Migrantinnen und Migranten den Zugang zu städtischen Dienstleistungen zu ermöglichen, ohne dabei neue Rechte für Sans-Papiers zu schaffen. Die Autorin Els de Graauw (2014) hebt hervor, dass diese Stadtpolitik zugunsten von Sans-Papiers die nationale Souveränität anerkennt und die föderale Autorität in den Bereichen der Ausländer- und Staatsbürgerschaftspolitik respektiert. Während urban citizenship die Stadt als zentralsten Ort der gesellschaftlichen Gemeinschaft und Teilhabe annimmt, nimmt die Stadt bei local bureaucratic membership Politiken den untersten Platz in der hierarchisch-administrativen Staatsordnung ein. Ausgehend von dieser Annahme stellt sich für die Ausgestaltung von local bureaucratic membership Politiken die Frage, wie Städte die ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsspielräume bestmöglich ausnutzen können, um lösungsorientierte Stadtpolitiken zugunsten von Sans-Papiers zu formulieren?

Eine Ausgestaltungsform von local bureaucratic membership Stadtpolitiken ist z.B. das Ausstellen von Stadt-Identitätskarten. Solche Karten sollen den Sans-Papiers den Zugang zu

[3] Züri ist die schweizerdeutsche Version von Zürich

städtischen Dienstleistungen erleichtern sowie ihnen helfen, die zentralen Akteure (z.B. Stadtverwaltungsangestellte, Polizei, Schulen, Gesundheitsdienste, usw.) im Alltagsleben ausfindig zu machen. Els de Graauw (2014) hat in ihrer Studie solche städtische ID-Kartenprogramme und deren Auswirkungen auf das Leben irregulärer Migrantinnen und Migranten in den USA untersucht.

Die Autorin beschreibt die Idee der ID Karten folgendermassen:

> "städtische ID Karten sind eine neue Form von Initiativen, die mehrere US Städte in den vergangen Jahren entwickelt haben, welche die gesellschaftliche Integration von Stadtbewohnern vorantreiben soll, die Schwierigkeiten haben, offizielle Ausweisdokumente zu erhalten, also nicht-dokumentierte Einwanderer, transgender Individuen, Obdachlose, ältere Menschen, junge Menschen sowie ehemalige Gefängnisinsassen. Städtische ID Karten sind für alle Stadtbewohner zugänglich, unabhängig von deren Einwanderungs- und Aufenthaltsstatus. Sie sind nur innerhalb der Stadt gültig, welche sie ausgestellt hat und können zur Identifikation gegenüber der Polizei, Schulen und anderen städtischen Behörden sowie lokalen Banken und Geschäften verwendet werden. Sie [die ID Karten] können nebst der Identifikation auch zu anderen Zwecken verwendet werden, so z.B. als Bibliothekskarte, Ermässigungskarten für lokale Geschäfte sowie als prepaid und vollwertige Debit Karten. Schon bald werden sie höchstwahrscheinlich auch als ÖV-Transportkarten verwendet werden können. Städtische ID Karten erteilen jedoch weder einen geregelten Aufenthalt, noch erteilen sie eine Arbeitsbewilligung oder dienen als gültigen Führerschein, sie können weder für die Alterskontrolle bei Alkohol- oder Tabakverkauf vorgewiesen werden, noch erteilen sie den Karteninhabern neue städtische Unterstützungsleistungen oder ändern die Berechtigung des Karteninhabers für jedwede lokale, staatliche oder föderale Unterstützungen oder Dienstleistungen." (Els de Graauw 2014, S. 313)

Wie urban citizenship fokussieren auch local bureaucratic membership Politiken darauf, die Aufenthaltsbewilligung der Stadtbürger zu ignorieren, obwohl diese Art von Stadtpolitiken die Vormachtstellung des Nationalstaates in der Ausländer- und Staatsbürgerschaftspolitik anerkennt.

2.3.2 Regularisierungs-Ansätze

Während Sanctuary City Ansätze die Aufenthaltsregelung der städtischen/lokalen Bevölkerung ignorieren, konzentrieren sich die Regularisierungs-Ansätze darauf, den Status von Sans-Papiers hervorzuheben und *gerade wegen der spezifischen Aufenthaltsregelung* (oder eher das Fehlen davon) entsprechende Politiken zu formulieren. Daraus ergeben sich zwei mögliche Handlungsformen. Entweder die Regierung ermöglicht den Sans-Papiers den Zugang zu einzelnen

gesetzlich vorgeschriebenen Bereichen wie Gesundheit und Bildung oder sie regularisieren den Aufenthaltsstatus von Sans-Papiers ganz und erteilen ihnen so ein legales Aufenthaltsrecht.

Globale Politiken: Regularisierung

Regularisierung ist der Prozess, bei dem Personen ohne geregeltes Aufenthaltsrecht einen Antrag stellen können, um eine legale Aufenthaltsbewilligung in dem Land zu erhalten, in dem sie sich zur Zeit des Antrages illegal aufhalten (Levinson, 2005, S.4). Levinson (2005) hat im Zeitraum zwischen 1980 und 2005 die Regularisierungs-Programme von acht europäischen Staaten untersucht und dabei herausgefunden, dass bei allen Programmen der Nationalstaat für die Formulierung und Implementierung der Regularisierungs-Programme zuständig war. Dabei wurden die meisten dieser Programme nur sehr zurückhaltend formuliert, denn die Formulierung eines offiziellen Regularisierungs-Programmes ist gleichzeitig ein Eingeständnis, dass es die irreguläre Migration im Land gibt. Damit wird indirekt auch zugegeben, dass sowohl die inneren als auch die äusseren Migrationskontrollen nicht vollumfänglich greifen (siehe Kapitel 2.1.1). Aus diesem Grund wurden zum Teil Ausnahmen, Spezialbewilligungen oder Amnestien formuliert, die nicht im geltenden Ausländergesetz verordnet waren (Levinson 2005).

Damit Regularisierungs-Programme Kategorisiert werden können, haben Apap et al. (2000) haben fünf Dimensionen identifiziert: (1) Permanente Regularisierungen kennen keine zeitliche Begrenzung und stellen einen fortlaufenden Prozess dar. Bei einmaligen Regularisierungs-Programmen wird zu einem bestimmten Zeitpunkt eine endliche Zahl Personen regularisiert, wobei die Anträge innerhalb eines festgesetzten Zeitraums eingereicht werden müssen. (2) Die Regularisierung aus Gründen von *fait accompli* bezieht sich auf die Aufenthaltsdauer einer Person sowie auf den Zeitpunkt der Einreise. Dabei werden meist geografische sowie ökonomische Beurteilungskriterien für die Erteilung einer Regularisierung beigezogen. Regularisierung aus Schutzgründen bezieht sich auf humanitäre, medizinische sowie familiäre Gründe, aufgrund welcher eine Regularisierung erteilt wird. (3) Eine individuelle Regularisierung liegt dann vor, wenn die zuständige Behörde jeden Antrag auf Regularisierung individuell prüft, wobei ein gewisser Ermessensspielraum bestehen bleibt. Bei der kollektive Regularisierung hingegeben werden für die Beurteilung der Anträge objektiven Kriterien angewendet, welche auf eine gesamte Gruppe von Sans-Papiers angewandt wird, ohne individuelle Beurteilung. (4) Die Motivation für ein Regularisierungs-Programm kann entweder aufgrund eines innenpolitischen Kalküls oder aber aufgrund von Zwang oder aussenpolitischem Druck implementiert werden. (5) Schliesslich kann auch zwischen organisierter und informeller Regularisierung unterschieden werden, wobei letztere dann der Fall ist, wenn keine klaren formellen Vorgaben für die

Regularisierung vorliegen und Migranten/Migrantinnen somit individuelle Anträge auf Regularisierung stellen können. Werden mehrere solcher individueller Anträge eingereicht, sind die Behörden gefordert mehr organisierte Programme zu implementieren, um der daraus entstandenen Situation einheitlich und flächendeckend zu begegnen.

Ticktin (2011) hat gezeigt, dass solche schutzbietende Regularisierungs-Programme – der Kategorisierung von Apap et al. (2000) folgend - oft als unscheinbare, humanitäre, unpolitische Mittel dargestellt wurden, welche die menschliche Würde vor dem Hintergrund der harschen Ausländergesetze schützen sollen.

Wenn hauptsächlich der Nationalstaat für die Formulierung von Regularisierungs-Programmen zuständig ist, stellt sich die Frage, wieso diese Politik zugunsten irregulärer Migrantinnen und Migranten unter dem urbanen Aspekt betrachtet werden soll? Wie sich in den Fallstudien zeigen wird, haben subnationale Einheiten wie die Stadt die Möglichkeit, auf der Nationalstaaten-Ebene für die Regularisierung von Sans-Papiers zu lobbyieren, da Städte die Orte sind, an denen sich die meisten Sans-Papiers niederlassen. Städte können hier bei von ihrem politischen und wirtschaftlichen Einfluss Gebrauch machen und können diesen noch vergrössern, wenn sie sich zu einem Städtenetzwerk oder zu einem Netzwerkes mit anderen zentralen politischen Akteuren auf verschiedenen Ebenen zusammenschliessen.

Städte haben sich in anderen Bereichen auf diesem Weg bereits erfolgreich für progressive Politiken auf der nationalen Ebene eingesetzt, welche später erfolgreich umgesetzt wurden (Kübler & Wälti 2001, Sapotichne & Jones 2012).

Heutzutage herrscht in vielen Ländern ein eher fremdenfeindliches und ablehnendes Klima gegenüber irregulärer Migration. Daher sind Regularisierungs-Programme für Sans-Papiers stets umstritten. Ein Land entscheidet sich daher selten als erstes für eine Regularisierung. Normalerweise wird der Entscheid zur Einführung eines Regularisierungs-Programmes auf nationaler Ebene erst dann getroffen, wenn sowohl die internen, als auch die externen Einwanderungskontroll-Mechanismen versagt haben (Levinson 2005, S.5). Studien zu Regularisierungen lassen sich vor allem der post-migrantischen Literatur zuordnen, wobei die Folgen von Regularisierungs-Programmen für das Empfängerland untersucht werden (Triandafyllidou & Ambrosini, 2011; Pastore, 2008). Andere Studien setzen am Prozess der Regularisierung selbst an, d.h. Beschreiben unterschiedliche Voraussetzungen und Prozesse in den Ländern, in welchen Regularisierungs-Programme implementiert wurden (van Meetren 2014; Vogel 2000).

Regularisierungs-Programme legalisieren den Aufenthalt von Sans-Papiers. Solche Programme agieren daher innerhalb des rechtlich legalen Ausländer- sowie Staatsbürgergesetz des

Nationalstaates. In der Praxis finden sich unterschiedliche Formen von Regularisierungs-Programmen.

Partikulare Politiken – Zugang zu Gesundheit und Bildung

Diese Politiken weisen auf die Verantwortung einer Stadt hin, ihre Bürger zu schützen oder ihnen den Zugang zur Bildung und medizinischer Versorgung zu ermöglichen, ungeachtet ihrer Aufenthaltsregelung (Cuison Villazor 2008, S. 151). Und da gerade Sans-Papiers dieses Angebot ohne klare Regelung nicht nutzen werden (aus Angst vor einer Ausschaffung), muss der Zugang zu diesen grundrechtlichen Angeboten rechtlich abgesichert werden. Dies ist in internationalen Abkommen und Grundrechten verankert. Für die Ausgestaltung dieser partikularen Politiken arbeiten öffentliche Stadtverwaltungen vermehrt mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen, welche zentrale Aufgaben in diesen Bereichen übernommen haben. Margrit Mayer (2017) zeigt z.B. den Einfluss zivilgesellschaftlicher Organisationen in der Ausgestaltung von Integrationspolitiken auf. Wichtig hierbei scheint das Herausstreichen von Bewegungen, die durch die irregulären Migrantinnen und Migranten selbst konstituiert sind. Diese scheinen gerade in Hinblick auf politische und gesellschaftliche Partizipation stark motiviert zu sein, um eben einen Zugang zu den rechtlichen Möglichkeiten zu erhalten. Diese Stadtpolitik grenzt sich von local bureaucratic membership dahingehend ab, als hier der rechtliche Rahmen eingehalten wird und den Sans-Papiers kein Schutz vor Aufenthaltsstatus garantiert wird. Daher kann angenommen werden, dass hauptsächlich sekundäre Sans-Papiers Zugang zu partikularen Regularisierungs-Politiken erhalten werden, da es sich unter diesen Umständen wie mit der Nothilfe (siehe Kapitel 2.1.2) verhält.

3 Theorie II - Erklärende Faktoren

3.1 Einleitung akteurzentrierter Institutionalismus (AZI)

Um die Frage nach den Gründen für die unterschiedlichen urbanen Strategien im Umgang mit Sans-Papiers zu beantworten, bedarf es eines Analyserahmens, mit dem die erklärenden Faktoren identifiziert werden können. Hierzu soll der von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (1995) entwickelte Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus angewendet werden. Der AZI basiert auf der Idee, dass eine Analyse von bestehenden Strukturen ohne den Bezug zu den involvierten Akteuren genauso unzureichend ist, wie eine Analyse des Verhaltens involvierter Akteure ohne den Einbezug der sie umgebende Strukturen (Mayntz & Scharpf 1995, S.46). Der AZI ist somit der theoretischen Strömung des "Neo-Institutionalismus" (NI) zuzuordnen, welche sich seit Mitte der 1980er Jahren in den Sozialwissenschaften etabliert hat (Hall und Taylor

1996; Immergut 1998). Der NI geht davon aus, dass Akteure ihren Wahrnehmungen von Regeln und Praktiken entsprechend handeln. Diese sind ihrerseits sozial konstruiert (March & Oslen 1989, S. 23; Oslen 2001, S. 193). Da sich die vorliegende Masterarbeit auf Entscheidungen und Politiken im öffentlichen Sektor - genauer in urbanen Verwaltungen - konzentriert, scheint eine NI- Herangehensweise besonders geeignet. Am nächsten steht der AZI dem Rational-Choice-Institutionalismus. Dennoch räumt der AZI den Institutionen einen grösseren Einfluss auf die Politikformulierung ein, als dies beim Rational-Choice-Institutionalismus der Fall ist. Der Institutionenbegriff des AZI deckt sich mit dem, der auch in Studien des historischen Institutionalismus (Hall 1986; Thelen & Steinmo 1992) und des Rational-Choice-Institutionalismus (Shepsle 2006; Ostrom 1999) verwendet wird. Der AZI versucht zudem, jeweils die Stärken des soziologischen Institutionalismus mit denjenigen des ökonomischen Institutionalismus zu vereinen. Somit ist der AZI ein Versuch, den methodologischen Individualismus mit dem Institutionalismus zu kombinieren (Scharpf 2000). Anders ausgedrückt wird damit versucht, eine Verbindung zwischen handlungstheoretischen und strukturalistischen Paradigmen herzustellen. Das führt dazu, dass sich die theoretischen Perspektiven auf den Problembereich und die beobachtbare Realität der hier herrschenden politischen Interaktionen stärker überlappen (Scharpf 2000; Jakobi 2007; van Lieshout 2008).

Der AZI ist keine komplette Theorie, sondern vielmehr eine 'Forschungsheuristik', welche "die wissenschaftliche Aufmerksamkeit auf bestimmte Aspekte der Wirklichkeit lenkt" (Mayntz und Scharpf 1995, S.39). Daher wird der AZI für die hier durchgeführte Analyse der Unterschiede urbaner Politiken nicht voll umfänglich übernommen, sondern in Anlehnung an die Überlegungen von Jakobi (2007, S. 8) sollen vielmehr die zentralen Elemente und Vorstellungen zur Anwendung kommen. Für die vorliegende Arbeit wird zudem auf die spieltheoretische Anwendung des AZIs verzichtet, die Scharpf (2000) in einem späteren Werk ausformuliert hat. Eine spieltheoretische Analyse der angewandten urbanen Politiken kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht durchgeführt werden, denn für die Übersetzung der Akteurkonstellationen in eine angemessene Matrix mit jeweils plausiblen Auszahlungen sind noch nicht ausreichende Informationen vorhanden. Daher wird lediglich auf den "grundlegenden Erklärungsansatz" (Scharpf 2000, S. 84) zurückgegriffen. Dieses Vorgehen ist unproblematisch, da auch Mayntz und Scharpf (1995) ihren Ansatz nicht als "gegenstandsbezogene inhaltliche Theorie" (Mayntz und Scharpf 1995, S.39) betrachten (Jakobi 2007, S. 8).

Als Analyserahmen gibt der AZI dem Forscher ein Instrumentarium an die Hand, welches bei der Erforschung von urbanen Politiken zugunsten von Sans-Papiers Orientierung bieten soll,

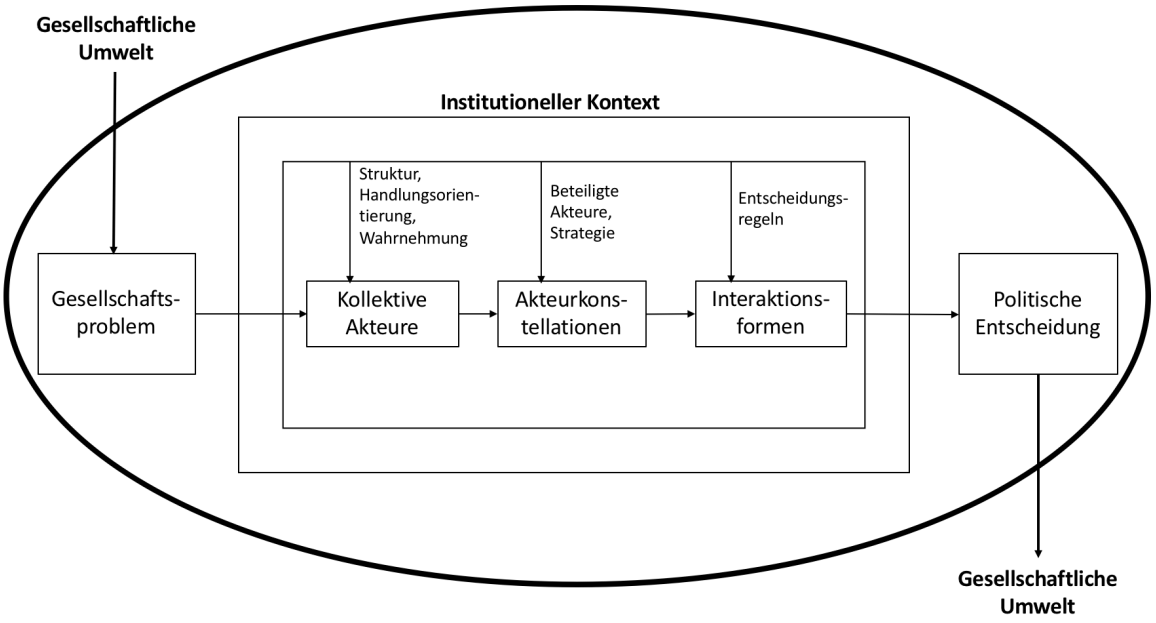
wobei der Fokus auf die Interaktion politischer Akteure innerhalb eines bestimmten institutionellen Kontextes gelegt wird (Treib 2015, S. 278). Für die Analyse bietet der AZI drei zentrale Elemente: Eine deskriptive Sprache, ein Ordnungssystem sowie kausale Mechanismen. Die wichtigsten Charakteristiken dieser drei Elemente sind der institutionelle Kontext, die Akteure (d.h. deren Handlungen, Präferenzen und Entscheidungen) sowie die Wechselwirkung zwischen den beiden (Akteure und institutioneller Kontext)(Mayntz & Scharpf 1995; Scharpf 1997, Rotter et al. 2016). Somit erklärt der AZI soziale Phänomene vor dem Hintergrund, dass die beobachtbaren Handlungen von Akteuren als unmittelbare Ursachen des gesellschaftlichen Problems betrachtet werden. Der institutionelle Kontext hingegen wird als entfernte Ursache angeschaut (Mayntz & Scharpf 1995, S.46-47).

Über das allgemeine theoretische Rahmenwerk hinaus liefert der AZI spezifische Analysekategorien. Diese bieten ein Ordnungssystem, das die umfangreichen Informationen einer Analyse des institutionellen Kontextes sowie das Handeln der Akteure überschaubar macht. Ein analytischer Zugriff auf die nachfolgenden Konzepte (*komplexe Akteure, Akteurkonstellationen* sowie *Interaktionsformen*) können dabei als Analysekategorie angewendet werden (Jakobi 2007, S. 13). Gerade auch in Hinblick auf den explorativen Charakter der vorliegenden Arbeit scheint der AZI daher äusserst gut geeignet.

Kritisiert werden kann am AZI, dass er für gewisse Handlungsmodelle zu wenig komplex sei. Da sich der Ansatz jedoch spezifisch auf politisches Handeln beschränkt, kann diese Kritik durchaus hingenommen werden. Der AZI lässt sich für die vorliegende Masterarbeit sehr gut anwenden, da vor allem politisches Handeln im Zentrum der Analyse steht (Schimank 2004, S.287 ff.).

Abbildung 3 stellt die Mechanismen und Wechselwirkungen des AZI dar. Die *kollektiven Akteure* können anhand zugänglicher Informationen durch die Forscherin ermittelt werden. Die beiden analytischen Dimensionen der *Akteurkonstellationen* sowie der *Interaktionsformen* sind zentral für die nachfolgende Analyse und müssen durch komplexe Forschungsmethoden erhoben werden. Alle drei Konzepte werden ihrerseits durch den institutionellen Kontext beeinflusst und prägen diesen ihrerseits. Hier besteht also eine Wechselwirkung, auf die im nächsten Kapitel genauer eingegangen wird. Die zwei analytischen Dimensionen sowie das deskriptive Konzept der *kollektiven Akteure* und deren Relevanz für den vorliegenden Themenbereich werden im Anschluss vorgestellt.

Abbildung 3: Akteurzentrierter Institutionalismus



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Scharpf (2000, S. 85).

3.2 Institutioneller Kontext

Institutionen kommen im AZI von Mayntz und Scharpf (1995) eine zentrale Rolle zu, in dem sie den Rahmen für die in ihnen stattfindenden Interaktionen bilden. So wird bereits in der Grundannahme festgehalten, dass soziale Phänomene das Ergebnis der Interaktionen zwischen intentional handelnden Akteuren innerhalb eines institutionellen Kontextes sind (Scharpf, 2000, S.17). Der institutionelle Rahmen, innerhalb dessen diese Interaktionen stattfinden, ist auf verschiedene Arten strukturierend: "Der institutionelle Rahmen, der die Regeln definiert, deren Einhaltung man von anderen erwarten kann und sich selbst zumuten lassen muss, konstituiert Akteure und Akteurkonstellationen, strukturiert ihre Verfügung über Handlungsressourcen, beeinflusst ihre Handlungsorientierungen und prägt wichtige Aspekte der jeweiligen Handlungssituation" (Mayntz & Scharpf, 1995, S.49).

Der vom AZI verwendete Institutionenbegriff ist nur ansatzweise bestimmt. Dies liegt daran, dass Regelsysteme sowohl historisch als auch geographisch bedingt sind (Jakobi 2007, S. 10). Daher ist der diese Regelsysteme bestimmende institutionelle Kontext "(...) ein Sammelbegriff, der im Forschungsprozess anhand des Untersuchungsgegenstandes und der Forschungsfrage jeweils konkret operationalisiert und gefüllt werden muss." (Scharpf 2000, S.77 ff). Die Autoren verwenden also einen engen Institutionenbegriff, welcher sich auf "Regelsysteme" beschränkt. Dieses Verständnis von Institutionen umfasst jedoch nicht nur formal rechtliche Regelungen,

sondern auch informelle Regelungen wie soziale Normen, Konventionen sowie Erwartungen. Mythen oder unhinterfragte Praktiken des Alltaglebens hingegen – wie sie der soziologische Institutionalismus kennt - sind nicht im Institutionenbegriff des AZI enthalten (Hall & Taylor, 1996, S. 14).

Für den institutionellen Kontext sollen hier zwei relevante Anmerkungen angeführt werden. Akteure werden *erstens* zwar durch ihre rechtlich-formalen Bestandteile konstituiert (Mayntz & Scharpf 1995, S. 48), dennoch sollte die Analyse an sich nicht nur auf formal konstituierte Akteure fokussiert werden, sondern auch andere relevante Akteure aus dem Untersuchungsfeld ergänzt werden (Mayntz & Scharpf 1995, S. 44). Das Handeln der Akteure wird durch den institutionellen Kontext lediglich strukturiert, in dem die Regeln der Mitgliedschaft, die zur Verfügung stehenden Ressourcen, die Vorgabe legitimer Handlungsweisen sowie die Werte der Akteure geregelt sind. Obwohl der institutionelle Rahmen einen starken Einfluss auf die Akteure hat, bestimmt er *zweitens* das Handeln nicht final. Es bleibt ein bestimmter Handlungsspielraum für die Akteure bestehen (Mayntz & Scharpf 1995, S. 50).

Die Handlungsmöglichkeiten von städtischen Regierungen bezüglich des Umgangs mit Sans-Papiers in der Schweiz werden einerseits durch die gesetzlichen Bestimmungen wie das Ausländergesetz (AuG) sowie lokal bestimmte Regeln der Entscheidungsfindung begrenzt. Andererseits wirken in diesem Problemfeld auch soziale Normen und Konventionen, z.B. in Form des Drucks von z.T. international geltenden Konventionen (z.B. Sanctuary Cities) oder aber in Form von kulturell bedingten Voraussetzungen .

Für die Beschreibung des institutionellen Kontextes sollen an dieser Stelle die von Sager und Rielle (2013) vorgeschlagenen organisationsspezifischen Eigenschaften und institutionelle Gegebenheiten der jeweiligen Städte vorgestellt werden. Relevant für die vorliegende Analyse sind demnach: *(1) der Grad der Zentralisierung*, so werden z.B. in manchen Kantonen die immigrations- und ausländerrechtlichen Fragen ausschliesslich auf Kantonsebene in einem Amt behandelt, während in anderen Kantonen auch die Stadt ein Amt betreibt, das sich mit denselben Fragen befasst. *(2) Der Grad der Auslagerung von Aufgaben an Akteure ausserhalb des öffentlichen Sektors*. Je mehr Aufgaben ausgelagert werden, desto tiefer wird der Zentralisierungsgrad und umso stärker die Aufteilung der Verantwortung für eine Policy. Dies kann hinderlich sein für eine kohärente und allumfassende Ausgestaltung einer Policy. *(3) Die berufliche Spezialisierung* der Mitglieder der Organisation gibt Auskunft über das Expertenwissen, das bereits vorhanden ist. Wenn im Politikgestaltungsprozess professionell ausgebildetes Personal beteiligt ist, welches mit der Ausgestaltung der Policy beauftragt wird, ist die Wahrscheinlichkeit höher,

dass die Policy auch angenommen wird (Sager & Rielle 2013, S. 7). *(4) Die Koordination* bezieht sich auf das managen des tatsächlichen Formulierungs- und Implementierungsprozesses. Damit eine Organisation in der Formulierung einer Policy erfolgreich ist, braucht es – wie O'Toole und Meier (1999) gezeigt haben – führungsstarke Personen. Die beiden Strategien von Koordination sowie Kooperation sind dafür entscheidend, ob eine Policy erfolgreich implementiert werden kann oder nicht. Wie Sager und Rielle (2013, S. 7) argumentiert haben, führt die Koordination zwischen einzelnen öffentlichen Abteilungen von kantonalen Behörden zu vermehrten Lerneffekten und damit zu innovativeren Lösungen (Sager 2005). *(5) Die Anzahl der involvierten Departemente* untersucht, wie viele Akteure bei der Koordination für den Gestaltungsprozess einer Politik beteiligt sind. Je höher die Anzahl der Beteiligten, desto stärker die Fragmentierung und desto komplexer die Koordination unter den involvierten Akteuren. *(6)* Als letztes sind die Bereitschaften zur *vertikalen und horizontalen Kooperation* zu nennen. Letztere umschreibt die Kooperation zwischen Städten, was zu Lernprozessen führen kann. Policies die bereits in anderen Regionen erfolgreich waren (Sager & Rielle 2013, S. 8), können anderswo erfolgreicher umgesetzt werden, sofern Städte von anderen Städten lernen wollen. Der vertikale Austausch zwischen städtischen, kantonalen als auch nationalen Behörden ist ebenfalls zentral und kann zu innovativeren Lösungen für gesellschaftliche Probleme führen, da hierbei fehlendes Know-how an eine andere Ebene weitergegeben werden kann (Sager 2003; Sager 2009; Sager & Rielle 2013).

Nebst den sechs zentralen organisationspezifischen Dimensionen spielt auch die vorherrschende Parteizugehörigkeit der involvierten Akteure eine wichtige Rolle. Diese wird in der Literatur allgemeinhin als Erklärung für unterschiedliche lokale Immigrationspolitiken genannt. Gerade bei lokalen Behörden, die innerhalb eines konservativ dominierten Kontextes agieren oder aber konservative Beamten selbst wählen eher exkludierende Immigrationsmassnahmen als lokale Regierungen, wo progressive Mehrheiten vorherrschen (Filomeno 2015, S. 104). Bezüglich der Rolle der ethnischen Zusammensetzung einer Gesellschaft hat Good (2005) festgestellt, dass Regierungen von heterogeneren Gemeinden mit einer grossen ethnischen Mehrheit aber mehreren kleineren ethnischen Minderheiten eher dazu tendieren, mulitikulturalistische Politiken als Antwort auf Immigrationsprobleme zu suchen.

3.3 Komplexe Akteure

Komplexe Akteure umfassen im AZI nicht einzelne Individuen, sondern vielmehr Personengruppen, welche als gemeinsam und einheitlich handelnde Akteure angenommen werden.

Dabei werden die beiden Kategorien *kollektive Akteure* und *korporative Akteure* (für eine grafische Darstellung siehe Anhang 3) unterschieden (Treib 2015, S. 280-281).

Die beiden Akteurstypen unterscheiden sich nach ihrer Fähigkeit zu strategischem, kollektivem Handeln. Die Zielvorstellungen der einzelnen Mitglieder eines Akteurstypus sowie die institutionellen Faktoren bestimmen die Handlungsfähigkeit kollektiver und korporativer Akteure (Treib 2015).

Kollektive Akteure (Treib 2015, S. 280) verfügen zwar über eine gemeinsame Handlungskoordination, diese ist jedoch immer auch vom Wille der einzelnen Mitglieder abhängig. Unterschieden werden die Unterkategorien der kollektiven Akteure je nachdem, ob sie gemeinsame oder separate Ziele verfolgen sowie ob den kollektiven Akteuren kollektive Handlungsressourcen (z.B. gemeinsames Sekretariat, Budget. Etc.)zur Verfügung stehen. *Koalitionen* haben dieser Definition zufolge die geringste Fähigkeit zu kollektivem Handeln, da sie über keine kollektive Handlungsressourcen verfügen und die Mitglieder individuelle -wenn auch parallel verlaufende – Ziele verfolgen. *Clubs* haben eine mittlere Handlungsfähigkeit. Die Mitglieder zwar verfolgen separate Ziele, den Clubs stehen jedoch zentralisierte Instrumente der Handlungskoordination. *Soziale Bewegungen* hingegen verfügen nicht über kollektive Handlungsressourcen, dafür wird das gemeinsame Handeln durch die gemeinsamen Ziele erleichtert. *Verbände* sind die handlungsfähigsten kollektiven Akteure, da sie sich aus Mitgliedern mit gemeinsamen Zielen zusammensetzen und über zentrale Instrumente der Handlungskoordination verfügen (Scharpf 2000, Treib 2015, S. 280-281).

Der zweite Akteurstyp sind die *korporativen Akteure,* diese weisen die stärkste kollektive Handlungsfähigkeit auf. Hier werden gemeinsame Strategien durch die Führung festgelegt, welche mit hierarchischer Weisungsbefugnis ausgestattet ist (Scharpf 2000, S. 105–106). Korporative Akteure wie Behörden oder Ministerien werden daher in der Policy-Forschung als einheitlich handelnde Akteure betrachtet, obwohl die jeweiligen Untereinheiten durchaus separate Eigeninteressen verfolgen können. Gerade bei korporativen Akteuren mit geringer zentraler Führung ist es wichtig, dass immer auch die Positionen der Mitglieder in die Analyse miteinbezogen werden (Mayntz und Scharpf 1995, S. 50–51).

Dem strategischen Handeln von Akteuren kommt für die Erklärung der Entstehung von Politiken im AZI eine zentrale Rolle zu. Die Handlungsorientierung von Akteuren ergibt sich aus der Wahrnehmung, bzw. der Interpretation der Situation durch die Akteure selbst. Relevant hierfür ist die institutionelle Bezugseinheit der einzelnen Individuen innerhalb der kollektiven und korporativen Akteure Treib 2015, S. 281). Der AZI folgt hierfür der von Lindenberg (1991)

vorgeschlagenen "Methode der abnehmenden Abstraktion". Diese Methode operiert mit einfacher zugänglichen Daten aus institutionellen Annahmen. Abweichende individuelle Faktoren werden erst dann in Betracht gezogen, wenn konkrete Beweise für deren Notwendigkeit vorliegen (Scharpf 2000, S.111-114).

Die Wahrnehmungen und Situationsinterpretationen der kollektiven und korporativen Akteure werden vom institutionellen Kontext beeinflusst und sind ein weiteres zentrales Element des AZIs. Akteure handeln nicht vollständig informiert (wie dies der ökonomische Institutionalismus annimmt), sondern im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Informationen. Der AZI geht also von der Annahme aus, dass Akteure begrenzt rational handeln, d.h. dass bei allen an der Formulierung einer Policy beteiligten Akteure die mehr oder weniger gleiche Mischung aus Wissen und Nichtwissen vorhanden ist. Dieser Wissensstand ist durch öffentliche Kommunikationsprozesse auch für die Forscherin relativ gut nachvollziehbar (Scharpf 2000, S. 114-116; Treib 2015, S. 282). Unter dem Stichwort Fähigkeiten der Akteure Scharpf (2000) im Zusammenhang mit politischem Handeln der Akteure sind nicht nur die Aspekte einer begrenzten Rationalität zu verstehen, sondern es wird vielmehr auf die Handlungsressourcen aufmerksam gemacht (Scharpf 2000, S. 95), die den Akteuren zur Verfügung stehen. Sogenannten "(Macht-) Quellen des Handelns" (Moldaschl/Diefenbach 2003, S. 140) kommt daher AZI eine zentrale Rolle zu.

Das letzte, aber ebenfalls zentrale Element des Konzeptes komplexer Akteure sind die Präferenzen. Dieses Element setzt sich aus vier Dimensionen zusammen. Die ersten drei, also die *institutionellen Eigeninteressen, die normativen Rollenerwartungen* sowie die *Identitäten der Akteure* sind alle häufig institutionell festgelegt und somit für die Forscherin relativ gut nachvollziehbar (Scharpf 2000, S. 119-121; Treib 2015, S. 282). Die *Interaktionsorientierungen* bilden die vierte Dimension der Präferenzen von Akteuren. Sie umschreiben die Logik der Situation, in der Akteure interagieren, es geht also um die Frage, auf wessen Vorteile oder Nachteile die Akteure fokussieren, wenn sie in gewissen Entscheidungssituationen stehen (Scharpf 2000; Treib 2015, S. 283). Diese Interaktionsorientierungen bilden die Grundlage für die Akteurkonstellationen.

Für den AZI sind die Akteurskonzepte am relevantesten, welche von einheitlich oder eben strategisch handelnden Entitäten ausgehen, welche die sie umgebende Realität auf vergleichbare Weise wahrnehmen. Für die Modellierung der Präferenzen von Akteuren spielen die institutionellen Eigeninteressen sowie die normativ definierten Zielvorstellungen der kollektiven und korporativen Akteure eine zentrale Rolle. Scharpf (2000, S.148-158) operiert zudem

standardmässig mit der auch von Rational-Choice-Ansätzen gebrauchten individualistischen Interaktionsorientierung (Treib 2015, S. 283).

In der Migrations- und Ausländerpolitik agieren neben individuellen Akteuren vor allem verschiedene komplexe Akteure. Scharpf (2000, S.101-107) zeigt dabei ein Spektrum an Akteuren auf, das von bloss aggregierten Individuen, über kollektive Akteure, bis hin zu korporativen, d. h. formal organisierten Akteuren reicht. Diese Unterscheidungen fordern im konkreten Forschungsprozess dazu auf, vorgängig die jeweilige Art von involvierten komplexen Akteuren zu identifizieren. Dabei können auch Mischformen auftreten. Insbesondere bilden mehrere korporative Akteure häufig einen kollektiven Akteur (Schneider 2003, 111). So sind bei der Formulierung von Policies im Umgang mit Sans-Papiers in Schweizer Städten nicht nur individuelle Politiker involviert, sondern auch organisierte Interessensverbände, also zivilgesellschaftliche Akteure, die ein gemeinsames Ziel verfolgen sowie zuständige Behörden, die im Umgang mit Sans-Papiers direkt involviert sind. Wer und wie viele Akteure genau involviert sind, kann sich von Stadt zu Stadt stark unterscheiden.

3.4 Akteurkonstellationen

Eine zentrale Annahme des AZI ist, dass Politiken nicht durch einzelne politische Akteure autonom ausgearbeitet werden können. Damit Politik zustande kommt, müssen sich oftmals mehrere Akteure innerhalb der Regierungen einig werden. Zusätzlich sollten auch die Interessen von mächtigen und einflussreichen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Akteuren mit in den Entscheidungsprozess einbezogen werden. Eine Politik kann natürlich auch ohne deren Zustimmung eingeführt werden, für die erfolgreiche Implementierung ist die Unterstützung dieser zivilgesellschaftlichen Akteure jedoch unabdingbar (Treib 2015, S. 284). Für die Analyse von Politikgestaltungsprozessen muss daher eine "interaktionsorientierte" Perspektive eingenommen werden, bei der angenommen wird, dass eine Politik das Ergebnis von interdependenten Entscheidungen ist, die von mehreren politischen Akteuren getroffen werden (Scharpf 2000, S. 33). Das heisst, bei der Projektion von politischen Problemen auf Akteurkonstellationen können die sozialen Interessen nicht einfach als "Inputs" in ein politisches System betrachtet werden, welches diese dann zu "Outputs" umwandelt (Easton 1965). Vielmehr soll dargestellt werden, wie bestimmte politische Akteure mit bestimmten Handlungsorientierungen und Fähigkeiten diese sozialen Interessen in ihre eigenen Handlungsorientierungen einbeziehen oder eben auch nicht einbeziehen (Scharpf, 2000, S.128).

Die Logik dieser Interaktionen wird mit dem Konzept der Akteurkonstellationen beschrieben. Darunter wird die Ansammlung von Informationen verstanden, die über die beteiligten Akteure vorliegt. Das Konzept stellt dabei die entscheidende Verbindung zwischen der materiellen Policy-Analyse und der interaktionsorientierten Policy-Forschung her (Scharpf, 2000, S. 123). Für die Beschreibung der Konstellationen greift Scharpf (2000, S. 83 ff.) hier die Spieltheorie auf. Ein Spiel – also eine bestimmte Akteurkonstellation - ist damit immer auch mit einem Modus – also einer bestimmten Interaktionsorientierung (siehe vorangegangenes Kapitel) - verbunden (Scharpf 2000, S. 148 ff.). Diese Modi repräsentieren die Handlungsorientierungen der jeweiligen Akteure[4], welche ihrerseits wiederum mit den daraus folgenden Strategien der Akteure verbunden sind (Scharpf 2000, S. 88; Jakobi 2007, S. 16). Diese Annahme ist für die Akteurkonstellationen dann erklärungsstark, wenn das Handeln der involvierten Akteuren stark durch eine spezifische rolle geprägt ist und ihre Wahrnehmung – also ihre Situationsdeutung – dementsprechend stark typisiert wird.

Die Anwendung des spieltheoretischen Ansatzes für die Darstellung der Akteurkonstellationen ist jedoch nicht zwingend. Genauso wenig muss eine akteurzentrierte interaktionsorientierte Analyse nicht unbedingt auf einem – wenn auch abgeschwächten – Rational-Choice-Modell basieren (Schneider 2003, S. 107 ff.; Jakobi 2007, S.16). Die Idee des AZI ist vielmehr die abstrakte und präzise Beschreibung der Handlungssituation. Dies soll wiederum einen Vergleich mit anderen Handlungssituationen ermöglichen (Scharpf 2000, S. 88). Auch Mayntz und Scharpf (1995) verwenden hierzu nicht die – erst später durch Scharpf (2000) angewandte – spieltheoretischen Mittel. Die Autoren schlagen noch allgemeiner eine Unterscheidung der zwei analytischen Dimensionen Akteurkonstellation und Interaktionsform vor. Diese Konzepte kennzeichnen eine Handlungssituation und können empirisch in verschiedenen Kombinationen auftreten (Jakobi 2007, S.17). Somit lassen sich auch solche Konstellationen beschreiben und analysieren, in welchen die Rollen sowie die Situationsdeutungen der Akteure noch nicht eindeutig konsolidiert sind. Gerade für die Analyse der Lösungsansätze für den Umgang mit Sans-Papiers ist dies ein zentraler Punkt. In der Schweiz kommen hier entsprechend unterschiedliche Ausprägung bezüglich der Rollen und Situationsdeutungen in den verschiedenen Städten vor. Die Anwendung spieltheoretischer Mittel ist daher nur bedingt sinnvoll.

[4] Scharpf (2000) nimmt hier jeweils zwei Akteure an. Für eine Einführung in die Spieltheorie für Sozialwissenschaftlerinnen siehe Braun 1999.

Eine theoretische Rekonstruktion der Akteurkonstellation ist derweilen nicht möglich, sondern muss jeweils empirisch erhoben werden. Eine Beschreibung und Darstellung des Policy-Netzes kann die Akteurkonstellation wesentlich illustrieren. Damit können die Akteure sowie deren mittelfristig stabilen oder sogar institutionalisierten Beziehungen abgebildet werden (Windhoff-Héritier 1987, S. 43). Für eine solche Beschreibung sind die bereits zuvor vorgestellten Interaktionsorientierungen (siehe Kapitel XXX) von grosser Bedeutung, denn sie sind Ausdruck der subjektiven Wahrnehmung der objektiven Interessenskoalitionen zwischen den involvierten Akteuren (Jakobi 2007, S. 17). Scharpf unterscheidet dabei die am häufigsten auftretenden Interaktionsorientierungen: *Individualismus, Solidarität, Wettbewerb, Altruismus* sowie *Feindschaft* (Scharpf 2000, S. 152 ff.). Diese machen den Charakter der Akteurkonstellationen aus. So stellt sich auch für die vorliegende Arbeit die Frage, welche Interaktionsorientierungen den jeweiligen Akteuren zugrunde liegt, wenn die Stadtpolitiken zugunsten von Sans-Papiers betrachtet wird.

3.5 Interaktionsformen

Während Akteurkonstellationen ein statisches Bild der Handlungssituation beschreiben, dienen die Interaktionsformen eher der systematischen Beschreibung der eigentlichen Interaktionen (Jakobi 2007, S. 17). Unter dem Begriff Interaktionsformen werden die unterschiedlichen "Modi sozialer Handlungskoordination" (Mayntz & Scharpf 1995, S. 60) verstanden. Interaktionsformen bezeichnen also den konkreten "prozeduralen Modus, mit dem politische Akteure in gegebenen Akteurkonstellationen – getrennte oder gemeinsame – Entscheidungen treffen (Treib 2015, S. 287). Die beiden Autoren Mayntz und Scharpf (1995) unterscheiden dabei vier unterschiedliche grundlegende Formen der Interaktion sowie vier bestimmte institutionellen Kontexte, innerhalb derer die Interaktionen eingebettet sind (Scharpf 2000, S. 91). Diese übergeordneten Strukturen stellen mehr oder weniger stabile und dauerhafte Beziehungen zwischen den Akteuren her und stützen die jeweiligen Interaktionsformen unterschiedlich stark. So verlangen Verhandlungen z.B. ein gewisses Mass an verbindlichen Regeln, die für alle Akteure gelten, wohingegen hierarchische Steuerung nur in einer entsprechend strukturierten Organisation möglich, aber keinesfalls in einem anarchischen Feld vorstellbar ist. Einseitiges Handeln andererseits ist immer möglich. So sind bestimmte Konfliktkonstellationen mit gewissen Interaktionsformen und innerhalb eines bestimmten institutionellen Kontextes konstruktiv auflösbar. Unter anderen Interaktionsformen und kontextuellen Bedingungen führen sie jedoch zu Blockaden oder aber Nichtentscheidungen (Treib 2015, S. 287).

Der AZI ist für die vorliegende Arbeit deshalb interessant, da er eine Unterscheidung zwischen institutionellen Entscheidungsstrukturen und den tatsächlich eintretenden Koordinationsmechanismen ermöglicht. Unter dem Oberbegriff der Verhandlungen im "Schatten der Hierarchie" (Scharpf 2000, S. 323), können konsensorientierte Interaktionsformen auch unter institutionellen Bedingungen zum Einsatz kommen, welche eigentlich hauptsächlich hierarchische oder mehrheitsbasierte Entscheidungen erlauben. Scharpf (2000) schätzt solche Hybride aus hierarchischen und konsensorientierten Entscheidungsfindungsprozessen als besonders effektiv ein. So kann das grundlegende Problem von hierarchischer Steuerung – das Informationsproblem – vermieden werden. Denn wenn staatliche Akteure mit Verbänden über Policy-Formulierungen verhandeln oder diese Verbände im Schatten von gesetzlichen Vorschriften unabhängig über Lösungen für einschlägige Gesellschaftsprobleme zum Handeln veranlassen, fliessen alle belangvollen Informationen für eine sachgemässe Lösung mit in die Policy-Formulierung ein (Treib 2015, S. 290). Werden die zivilgesellschaftlichen Akteure miteinbezogen, kann dieses Informationsproblem somit aufgelöst werden. Der Schatten der Hierarchie führt zusätzlich dazu, dass die Transaktionskosten der Verhandlungen an sich gesenkt werden. Zudem kann die Drohung mit hierarchischen, staatlichen Eingriffen zu gemeinwohlorientierteren und gerechteren Verhandlungslösungen führen. Zu guter Letzt kann die Regierung so auch stärker auf die Unterstützung und Akzeptanz der involvierten zivilgesellschaftlichen Organisationen zählen, welche in die Policy-Formulierung eingebunden sind. Dies ist vor allem in Hinblick auf die Durchführung der getroffenen Regelungen relevant (Scharpf 2000, S. 323-335). Für die vorliegende Arbeit wird vorab angenommen, dass in Genf das Regularisierungs-Programm 'Opération Papyrus' durch das Verhandeln im 'Schatten der Hierarchie' zustande gekommen ist, wobei Verbände und die Regierung zusammen nach einer Lösung zugunsten von Sans-Papiers gesucht haben. Für Zürich wird jedoch angenommen, dass hauptsächlich einseitiges Handeln die Interaktion zwischen den involvierten Akteuren bestimmt. Dies vor allem, da es auf kantonaler Ebene vermehrt zu Blockaden während dem Politikfindungsprozesses gekommen ist. Diese Annahmen müssen mit der vorliegenden Analyse überprüft werden.

4. Methode

Im folgenden Kapitel wird das methodische Vorgehen vorgestellt. Für die vorliegende Arbeit wird ein rückblickendes Forschungsdesign angewendet, d.h. es wird von einem zu erklärenden Phänomen oder von einer abhängigen Variable am anderen Ende der hypothetischen Kausalkette ausgegangen. Das erwartete Endprodukt der Forschung stellt die Erklärung von urbanen

Politiken zugunsten von Sans-Papiers oder aber die Einschätzung der Realisierbarkeit dieser Politiken dar (Scharpf, 2000, S.57). Nachfolgend werden die beiden Fälle Genf und Zürich vorgestellt und auf deren Gemeinsamkeiten und Unterschiede eingegangen. Dies ist die Basis für die Anwendung des "most similar systems" - Designs aus der vergleichenden Fallstudien (Przeworski & Teune, 1970), das aus der Mill's Difference-Methode abgeleitet wurde (Mill 1872). Hierbei werden Fälle miteinander verglichen, die sich im zu untersuchenden Phänomen (unterschiedliche Städtepolitiken zugunsten von Sans-Papiers) sowie den angenommenen erklärenden Faktoren (institutioneller Kontext, Akteurkonstellationen, Interaktionsformen) unterscheiden, sich aber in weiteren möglichen erklärenden Faktoren - wie der Grösse, Einwohnerzahlen, Charakteristiken urbaner Räume – ähnlich sind (Seawright & Colier, 2010, S. 337–38).

4.1 Fallauswahl

Wie bereits ausgeführt, werden im Rahmen der vorliegenden Arbeit die Politiken von Schweizer Städten verglichen und analysiert. Die Fallauswahl für dieses Unterfangen ergibt sich derweilen aus den theoretischen Überlegungen. Genf und Zürich sind zwei der grössten Städte der Schweiz[5] mit den höchsten Anzahlen an Sans-Papiers (Morlok et al. 2015, S. 24). Der Druck und der Anreiz, einen geeigneten Lösungsansatz zu finden, ist somit für beide Städten gegeben. Schweizer Städte sind für die Policy Forschung interessante Fälle für vergleichende Studien, da sie von einer relativ grosszügigen Gemeindeautonomie profitieren (Sellers & Lindström 2007). Zudem haben sich Schweizer Städte bereits in anderen Policy Bereichen erfolgreich für einen Politikwandel auf nationaler Ebene eingesetzt (Kübler & Wälti 2001).

Da sich bei der Forschung auf Städteebene immer auch um spezifische Orte dreht (Pierre 2005), wird die Fallauswahl auf zwei ähnliche Schweizer Städte beschränkt. Durch diese Einschränkung der Auswahl auf zwei Städte können bestimmte Faktoren, wie die Demografie sowie die politischen und ökonomischen Verhältnisse der Städte, kontrolliert werden (siehe Tabelle 1). Beide Städte sind in ihren jeweiligen Lösungsansätzen innerhalb der Schweiz Pioniere und haben als erste entsprechende Strategien gewählt.

Die zwei Städte Genf und Zürich bieten sich deshalb für einen Vergleich an, da sie unterschiedliche urbane Politiken zugunsten von Sans-Papiers gewählt haben. So ist bekannt, dass Genf mit der 'Opération Papyrus'[6] ein Regularisierungs-Programm formuliert und implementiert

[5] Ende 2016 lebten in Zürich 402'762 ständige Einwohner und in Genf 198'979 (Brechbühl et al., 2018, S.16).
[6] Mehr Informationen hierzu siehe https://www.ge.ch/actualite/operation-papyrus-presentee-aux-medias-21-02-2017

hat, während Zürich dabei ist mit der 'Züri City Card' eine local bureaucratic membership Politik zu formulieren.

Nebst dem zu untersuchenden Phänomen unterscheiden sich die beiden Fälle zusätzlich in zwei zentralen Elementen des institutionellen Kontextes: (1) Während der Kanton Genf als 'Stadtkanton' betrachtet wird, d.h. dass der Kanton fast ganz aus der Stadt selbst besteht, ist die Stadt Zürich in einen vielfältigen Kanton eingebettet, der weitere Städte sowie Agglomerationsgebiete und ländliche Gebiete aufweist. (2) In beiden Städten hat sich ein Netzwerk aus NGOs etabliert, die sich für die Rechte von Sans-Papiers einsetzen. In Genf hat sich ein lange bestehendes und funktionierendes Mehrebenen-Netzwerk etabliert, das sowohl aus zivilgesellschaftlichen als auch aus öffentlichen Akteuren besteht. Für Genf kann somit erwartet werden, dass sich Verhandlungen im 'Schatten der Hierarchie' als Interaktionsform ausbilden.

Wohingegen sich in Zürich lediglich ein urbanes Netzwerk etabliert hat, wobei ein Austausch zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und der städtischen Regierung besteht, aber eher zurückhaltend und informell ausgestaltet ist. Daher ist zu erwarten, dass sich die Interaktionsformen auf einseitiges Handeln beschränken wird.

Die beiden Städte eignen sich somit besonders für das 'most similar systems design' (Przeworski & Teune 1970). Dieses Forschungsdesign soll es ermöglichen, die Akteurkonstellationen und Interaktionsformen in den unterschiedlichen institutionellen Kontexten und Netzwerkausgestaltungen zu identifizieren und somit die unterschiedlichen Formulierungen von urbanen Politiken zugunsten von Sans-Papiers zu erklären.

Tabelle 1: Überblick über die Kriterien für die Fallauswahl

Faktortypen	Operationalisierung	Genf	Zürich
Kontrollfaktoren	Einwohner	198'979	402'762
	Anzahl irregulärer Migrantinnen/Migranten	Ca. 13'000 (Mehr als 8 per 1'000 Einwohner)	Ca.10'000 (Mehr als 8 per 1'000 Einwohner)
	Politische Zusammensetzung:[7]		
	Der Stadtregierung	- 4 links - 1 mitterechts	- 6 links - 3 mitterechts
	Des Stadtparlaments	- 54% links	- 44% links
	Der Kantonsregierung	- 3 links - 3 mitterechts	- 2 links - 3 mitterechts - 2 rechts
	Des Kantonsparlaments	- 34% links	- 29% links
	Zentrale Wirtschaftszweige	Internationale Organisationen und Finanzwirtschaft	Finanz- und Versicherungswirtschaft
Mögliche erklärende Faktoren	Institutionelle Voraussetzungen	Stadtkanton	Stadt innerhalb eines Kantons
	Akteurkonstellationen	Multilevel-Governance Netzwerk	Urban-Governance Netzwerk
	Interaktionsformen	Verhandlungen im Schatten der Hierarchie	Einseitiges Handeln, Verhandlungen
Zu erklärendes Phänomen	Urbane Politiken im Umgang mit Sans-Papiers	Regularisierung ('Operation Papyrus')	Local Bureaucratic Membership (Zürich City Card)

Tabelle in Anlehnung an Blatter und Haverland (2012)
Quellen: Brechbühl et al. 2018, S.16 (für die Einwohnerzahlen); Morlok et al. 2015 (für die Anzahl Sans-Papiers).

4.2 Erhebungsmethode

Die vorliegende Arbeit baut auf semi-strukturierten Leitfadeninterviews mit Experten auf. Damit die während der Interviews gesammelten Informationen den wissenschaftlichen Gütekriterien entsprechen, wurde die Methode der Daten-Triangulation angewandt. Das Ziel dabei war, die Qualität der Analyse durch die Verbindung der Interviews mit anderen Datenquellen zu verbessern (Denzin 1970; Flick, 1991; Flick 2000, S. 310; Stobbe 2004, S. 82). Daher wurden nebst den Interviews weitere Daten, wie Berichte (z.B. Morlok et al. 2015) sowie offizielle Dokumente (z.B. die Pressemitteilung zur "Opération Papyrus", Pressemitteilung zur Motion Züri

[7] Anwendung der von Kriesi et al. (2008) vorgeschlagenen Kategorisierung: links, mitterechts und rechts.

City Card) berücksichtigt, aber auch Gesetzestexte, Zeitungsartikel und Nachrichtenbeiträge, welche das Thema von urbanen Politiken zugunsten von Sans-Papiers aufgreifen wurden mit in die Analyse einbezogen.

4.2.1 Das Experteninterview

Das qualitative Experteninterview wird in der Politikforschung folgendermassen definiert:"(...) ein systematisches und theoriegeleitetes Verfahren der Datenerhebung in Form der Befragung von Personen, die über exklusives Wissen über politische Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse oder über Strategien, Instrumente und die Wirkungsweise von Politik verfügen." (Kaiser 2014, S. 6). Durch das Experteninterview werden Sachinformationen generiert, was durch einen höheren Grad an Strukturierung mittels eines Interviewleitfadens (vgl. Kapitel 4.2.2) sowie einer aktiven Gesprächsleitung durch den Interviewer sichergestellt werden soll (Kaiser 2014, S. 2-3). Durch das leitfadengestützte Experteninterview können differenzierte Informationen zum Untersuchungsgegenstand gewonnen werden, die sonst kaum oder gar nicht zugänglich wären (Kaiser, 2014, S. 31). Das „aus der Praxis gewonnene, reflexiv verfügbare und spontan kommunizierbare Handlungs- und Erfahrungswissen" (Bogner & Menz, 2009, S. 64) einer Interviewpartnerin oder eines Interviewpartners kann durch das Experteninterview erforscht weiter kategorisiert werden. So unterscheiden z.B. Meuser und Nagel (2009b, S. 470) zwischen Betriebs- und Kontextwissen, wobei Betriebswissen dann generiert wird, wenn die zum untersuchten Feld gehörenden Experten nach ihrem Insiderwissen, ihren Wahrnehmungen und Routinehandlungen in ihrem Feld befragt werden. Kontextwissen wird dann erhoben, wenn die Experten zu ihrem möglichst objektiven Wissen über die Institutionen, die Regeln sowie die Akteure in ihrem Feld befragt werden. Während den Experteninterviews werden häufig beide Wissensformen erhoben (Wassermann 2015, S. 52), was auch für die vorliegende Untersuchung angestrebt wird.

Leitfadengestützte Experteninterviews sind potenziellen Defiziten und Mängeln ausgesetzt. Die interviewende Person sieht sich mit Problemen konfrontiert, wie z.B. der fehlenden Bereitschaft zur Teilnahme von Interviewpartnern, möglichen hohen Kosten sowie einem eventuellen Einfluss der Interviewerin/des Interviewers auf die Ergebnisse der Befragung selbst (Häder 2010, S. 189). Probleme dieser Art können das wissenschaftliche Gütekriterium der Objektivität gefährden. Unwissen oder soziale Erwünschtheit können zudem dazu führen, dass Experten verfälschte Informationen angeben (Kaiser 2014, S. 33). Eine weitere Gefahr während den Experteninterviews besteht darin, dass das Gespräch nur mangelhaft geleitet werden kann, womit die

für die Analyse erforderlichen Informationen nicht oder nicht ausreichend gesammelt werden können (Kaiser 2014, S. 5). Mit dem Einsatz eines Leitfadens kann die Interviewsituation bis zu einem gewissen Grad kontrolliert werden. Dennoch kann sich eine Dynamik entwickeln, die nur schwer prognostizierbar ist (Kaiser, 2014, S. 34). Diesen meisten angesprochen Problemen wird jedoch mit der Daten-Triangulation sowie mit dem Interviewleitfaden entgegengewirkt.

4.2.2 Leitfadeninterviews

Damit die Interviews miteinander verglichen werden können, wurden ein Interviewleitfäden entwickelt. Dieser enthält alle Fragen, die während dem Interview gestellt werden sollen, gibt jedoch weder die exakte Reihenfolge noch die genaue Formulierung vor (Hildebrandt 2015, S. 248). Der Leitfaden dient also hauptsächlich als Orientierungsrahmen und verleiht dem Experteninterview die notwendige Strukturierung (Nohl 2012, S. 15; Stigler & Felbinger 2012, S. 141). Idealerweise sollte der Leitfaden dynamisch eingesetzt werden können, sodass während dem Interview weitere narrative Passagen Platz finden und der Interviewsituation entsprechend Nachfragen gestellt werden können (Meuser & Nagel 2009b, S. 473; Kurtenbach 2018, S. 159). Für ein erfolgreich ablaufendes Experteninterview ist jedoch nicht nur der Leitfaden, sondern auch die fachliche Kompetenz der Interviewerin/des Interviewers zentral (Trinczek1995, S. 65). Es soll verhindert werden, dass "(...) der Experte sich in Allgemeinplätzen oder Verallgemeinerungen und somit unpräzisen Äusserungen verliert“ (Wassermann, 2015, S. 60). Ein strukturiertes Auftreten der Interviewerin/des Interviewers kann dabei Fachkompetenz vermitteln. Die erhöhte Struktur soll aber auch helfen, sich während dem Interview thematisch auf das Fachwissen an sich konzentrieren zu können (Meuser & Nagel, 2009a, S. 58).

Der für die vorliegende Studie konzipierte Leitfaden (siehe Anhang 1.1) besteht aus sechs Blöcken mit jeweils bis zu drei offenen Leitfragen. Der Leitfaden verfolgt die Argumentationslogik, wonach mit thematisch eher allgemeinen Fragen begonnen wird und dann spezifischer werdende Fragen gestellt werden. So wird dem Experten ermöglicht, sich langsam "ins Gespräch einzufinden" (Kaiser, 2014, S. 53). Kurtenbach (2018, S. 159) folgend, dienen die Leitfragen als Gesprächsimpuls, welche längere Narrationen durch die oder den Experten auslösen. Um die Erzählungen nicht unnötigerweise zu unterbrechen, wurden Nachfragen sparsam und bedacht eingesetzt.

Am Anfang steht der Einleitungstext, welcher die interviewte Person über den Inhalt der Arbeit sowie das Ziel und den Ablauf des Interviews aufklärt und den Dank für die Teilnahme ausspricht. Block 1 des Fragebogens ist eine Eisbrecherfrage und geht sogleich auf die Sans-Papiers

Debatte ein sowie erfragt die Positionierung der Interviewpartnerin/des Interviewpartners innerhalb dieses Bereiches. Diese sehr allgemein gehaltene Einleitungsfrage soll zudem ein erstes Verständnis dafür geben, „wie der Gesprächspartner die Themenstellung des Experteninterviews verstanden hat“ (Kaiser, 2014, S. 64). Diese Information kann den weiteren Verlauf des Interviews und dessen Struktur je nach dem verändern. Der Hauptteil (Block 2) wird durch einen Übergangstext eingeleitet, welcher sich je nach Fall (Genf oder Zürich) und deren Städtepolitiken zugunsten von Sans-Papiers unterscheidet. Während für Genf nach dem Zustandekommen der 'Opération Papyrus' gefragt wird, soll in Zürich die Thematik der 'Züri City Card' aufgegriffen werden. Im Block drei und vier werden die erklärenden Faktoren nach dem AZI Akteurkonstellationen und Interaktionsformen erfragt. Der Leitfaden wird mit dem Block fünf erneut mit offenen Fragen zu weiteren Bemerkungen abgerundet. Dies bietet Raum für weitere Informationen, über welche die befragte Person Auskunft erteilen oder zu welcher sie/er ihre/seine Meinung äussern möchte und die während dem Gespräch zu kurz gekommen sind (Jäger & Reinecke, 2009, S. 44). Am Schluss des Leitfadens folgt eine erneute Danksagung an die interviewte Person.

4.3 Identifikation der Experten

Die Auswahl der Experten für die Durchführung der Experteninterviews stellt ein zentrales Element dar. Als Experte gilt, "(...) wer in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung oder wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt." (Meuser und Nagel 1991, S. 443). Für die Auswahl dieser Experten schlägt Kaiser (2014, S. 41) zwei Kriterien vor: Einerseits die Position oder des Status einer Person, andererseits deren Funktion innerhalb ihrer/seiner Organisation. Ein Experte sollte also in der einen oder anderen Form eine verantwortliche Position innehaben im Prozess der Politikgestaltung. Sie oder er sollte aber auch über ausreichend themenspezifisches Wissen sowie über Kenntnisse der zugrunde liegenden Prozesse verfügen. Allerdings ist es nicht zwingend nötig, dass die Experten über die Gesamtheit des Sachverhaltes informiert sind, der für die Analyse relevant ist (Gläser & Laudel 2006, S. 113). Gerade für die vorliegenden Analyse können also Experten für Zürich und solche für Genf identifiziert werden, ohne dass sie für den jeweils anderen Fall über Expertenwissen verfügen.

Angelehnt an die klassische Definition von Meuser & Nagel (1991, S. 443) wurden zwölf Personen bestimmt, die sich als Experten für die vorliegende Untersuchung eignen. Einerseits

wurden Personen ausgewählt, die beim Entwurf, der Implementierung oder der Beratung für neue Vorschläge im Umgang mit Sans-Papiers in der Schweiz involviert waren oder immer noch sind. Es wurden jedoch auch Personen mit in die Analyse einbezogen, welche einen privilegierten Zugang zu Informationen bezüglich Sans-Papiers in der Schweiz haben. Die Auswahl besagter Experten stützt sich zudem auf die von Kaiser (2014, S. 41) erarbeiteten Kriterien. Die Experten können in zwei Oberkategorien eingeteilt werden, die sich an ihrer Organisationszugehörigkeit orientiert: Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung sowie NGO Mitarbeiter. In der Tabelle 2 sind die Experten aufgeführt, die für ein Interview ausgewählt wurden.

Tabelle 2: Befragte Experten, nach Name, Organisation, Position, Organisationsform und Ort geordnet

Interview-Nr.	Organisation	Position	Organisations-form	Ort
Interview 1	Züri City Card, SPAZ	Vorstand, Leiterin	NGO	ZH
Interview 2	Züri City Card, Advokatur Gartenhof	Vorstand, Rechtsanwalt	NGO	ZH
Interview 3	Reformierte citykirche offener St.Jakob	Pfarrerin	NGO	ZH
Interview 4	Integrationsförderung der Stadt Zürich, interdepartementale Arbeitsgruppe	Leiter	Öffentliche Verwaltung	ZH
Interview 5	Migrationsamt des Kantons Zürich	Stv. Amtschef	Öffentliche Verwaltung	ZH
Interview 6	Ausländerinnen- und Ausländerbeirat	Vorstandsmitglied	Öffentliche Verwaltung	ZH
Interview 7	Collectif de soutien aux sans-papiers	Koordinator	NGO	GE
Interview 8	Centre social protestant	Anwalt s	NGO	GE
Interview 9	Kantonales Bevölkerungs- und Migrationsamt (OCPM)	Generaldirektor	Öffentliche Verwaltung	GE
	Kantonales Bevölkerungs- und Migrationsamt (OCPM)	Stv. Generalsekretär (DS)	Öffentliche Verwaltung	GE
Interview 10	Direction du Département de la cohésion sociale et de la solidarité - Unité communication-événements	Direktionsassistentin	Öffentliche Verwaltung	GE
Interview 11	Eidgenössische Migrationskommission EKM	Stv. Geschäftsführerin und Informationsverantwortliche	Öffentliche Verwaltung	Bund

4.4 Durchführung der Interviews und Schwierigkeiten

Insgesamt wurden 11 leitfadengestützte Experteninterviews mit 12 relevanten öffentlichen Angestellten und Vertretern der zentralen NGOs sowie mit Experten geführt. Die Interviews wurden während den Monaten April bis Juni 2018 abgehalten und anschliessend schriftlich festgehalten. Nebst der französischen Sprache war eine der Schwierigkeiten das Erreichen der relevanten Personen. Dies vor allem bei den jeweiligen Behörden, insbesondere in Zürich. Nach

der Anfrage wurde hier eine längere Zeit nach der geeigneten Person für ein Gespräch gesucht, was sich rückblickend jedoch sehr lohnenswert war, da die ausgewählten Personen gut informiert und auch in die Thematik involviert waren.

Die Interviews wurden persönlich mit drei unterschiedlichen Zielgruppen in Zürich und Genf durchgeführt: (1) mit gewählten Amtsinhabern oder anderen Angestellten der kommunalen und kantonalen Verwaltung, die einen Bezug zum Sans-Papiers Diskurs haben, (2) mit Mitarbeitern von städtischen Migrationsrechtsorganisationen sowie (3) mit weiteren Experten (mit juristischem Hintergrund oder anderem Bezug zur Sans-Papiers Thematik). Die Dauer der jeweiligen Interviews war stark von den Interviewpartnern abhängig, bewegte sich aber zwischen 50 Minuten und anderthalb Stunden. Alle Gespräche wurden mit einem Audiogerät aufgezeichnet und die Hauptargumente in Form eines Interviewprotokolls festgehalten.

Anschliessend an die Durchführung der jeweiligen Interviews wurden in Anlehnung an Kaiser (2014, S.86-88) zusätzlich die wichtigsten inhaltlichen Informationen aber auch Besonderheiten des Interviews festgehalten.

4.5 Auswertung der Interviews

Dem Dokumentieren der Experteninterviews sind keine expliziten Grenzen gesetzt (Kaiser 2014, S. 97). Es sollte aber auf ein chronologisches Festhalten der Gespräche geachtet werden, damit der Zusammenhang der Expertenaussagen weiterhin gegeben ist. Für die vorliegende Analyse wurden Analyseprotokolle zu den jeweiligen Interviews geführt. Auf eine vollständige Transkription der Experteninterviews wurde aus unterschiedlichen Gründen verzichtet. Zum einen wurde ein Teil der Gespräche auf Französisch geführt und der Rest auf Deutsch. Zum anderen fordert die weitere Analyse kein Wort für Wort Transkript – vielmehr sollten die relevanten und zentralen Hauptaussagen festgehalten werden.

Für die Auswertung der Experteninterviews werden in der Literatur unterschiedliche Verfahren vorgeschlagen (zusammenfassend Mayer 2009). Diese lassen sich alle dem Oberbegriff der qualitativen Inhaltsanalyse zuordnen (Kaiser 2014, S. 90). In den Politikwissenschaften wird jedoch vermehrt auf das von Mayring (2010) entwickelte inhaltsanalytische Verfahren zurückgegriffen (Kaiser 2014, S. 90). Da dieses Verfahren aufgrund seiner kommunikationsorientierten Fundierung als weitgreifend und dadurch zu aufwändig für die vorliegende Analyse ist, soll lediglich auf die drei zentralen Grundschritte der Interpretation des Textmaterials eingegangen werden (Kaiser 2014, S. 90). Die drei unterschiedlichen analytischen Vorgehensweisen sind: die Zusammenfassung, die Explikation sowie die Strukturierung (Mayring 2010, S. 65). Während

der Zusammenfassung wird das Textmaterial soweit reduziert, bis lediglich die wesentlichen Inhalte bleiben. Die Explikation dient dazu, unklare Interviewaussagen mit ergänzendem Informationsmaterial zu komplementieren. Bei der Strukturierung werden schliesslich relevante Aspekte aus dem gesammelten Textmaterial herausgearbeitet und den im Voraus definierten Ordnungskategorien zugeteilt. Dieser letzte Schritt der Strukturierung kann laut Mayring (2010, S. 92-109) in seiner Ausgestaltung weiter unterteilt werden. So wird zwischen der formalen, der inhaltlichen, der typisierenden sowie der skalierenden Strukturierung unterschieden. Für die vorliegende Analyse wurde die inhaltlich strukturierende Inhaltsanalyse durchgeführt. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass die relevanten Inhalte in einem ersten Schritt aus dem Textmaterial herausgearbeitet werden, dann wurden sie zusammengefasst und schliesslich den aus der Theorie hergeleiteten Kategorien und Unterkategorien zugeteilt.

Durch eine Zuordnung der zentralen Aussagen zu den Oberkategorien konnte bereits eine erste Selektion vorgenommen werden. Diese Oberkategorien wurden aus Leitfaden abgeleitet, der wiederum aus dem oben beschriebenen Analyserahmen AZI hergeleitet wurde. Der AZI bietet nämlich über den grundlegenden Theorierahmen hinaus auch spezifische Analysekategorien. Diese ermöglichen es, die gewonnenen Informationen aus den Analysen zum institutionellen Kontext sowie zum Handeln der Akteure zu ordnen und sie in ihrer Fülle überschaubarer darzustellen (Jakobi 2007, S. 13). Die beiden analytischen Dimensionen der Akteurkonstellation sowie der Interaktionsformen dienten hier als Grundgerüst für die Analysekategorien. Diese wurden in einem nächsten Schritt weiter spezifiziert und auf die Forschungsfrage angepasst. So entstanden weitere Unterkategorien. Die Kategorientabelle im Anhang 2 enthält die für die Analyse verwendeten Kategorien. Als Analyseeinheit wurde der Satz verwendet, wobei teils zentrale Abschnitte komplett analysiert wurden (Kaiser 2014, S. 105).

Da sich der Umfang der protokollierten Interviews mit knapp 70 Seiten in Grenzen hielt, wurde auf die Verwendung einer qualitativen Auswertungssoftware verzichtet. Stattdessen wurde mit der Vorselektion durch die Kategorienerstellung bereits eine erste Analyse vorgenommen. In einem weiteren Schritt wurden dann die Aussagen mittels offener Codierung (Gläser & Laudel 2010; Kurtenbach 2018, S. 83) weiter eingeteilt und in einer Excel Tabelle festgehalten.

4.6 Analyse

Für den Analyseteil der vorliegenden Arbeit wurde eine inkrementelle Vorgehensweise gewählt. In einem ersten Schritt wurden 'within case'-Analysen für Genf und Zürich vorgenommen. Das Ziel dieser Analysen war es, die Fälle als unabhängige und eigenständige Fallstudien

zu betrachten (Eisenhardt 1989). Dabei wurde der AZI auf die einzelnen Fälle angewendet, wobei sich so die Eigenheiten und Muster für die einzelnen Fälle zeigten. Im zweiten Schritt wurden dann im Rahmen der 'cross case'-Analyse die beiden Einzelfallstudien einander gegenübergestellt. Dabei wurde fallübergreifend nach Gemeinsamkeiten und Unterschieden in der Formulierung von urbanen Politiken zugunsten von Sans-Papiers gesucht sowie die erkennbaren Muster herausgearbeitet. Auch in diesem Schritt wurden die Analysekonzepte des AZI angewendet. Ziel der 'cross case'-Analyse ist es, eine Verzerrung des Forschungsergebnisses im Allgemeinen durch die Ergebnisse eines einzelnen Falls (Eisenhardt 1989). Das strukturierte Beobachten der Daten sowie der Ergebnisse aus den 'within case'-Analysen zwingen die Forscherin, den anfänglichen Eindruck zu hinterfragen und zu erweitern. Die Beobachtung mehrerer Fälle ermögliche eine zusätzliche Triangulation der erhobenen Daten und erhöht so die Qualität der Analyse weiter (Eisenhardt 1989; Yin 1993; Flick 1991, 2000)

5 Fallanalyse

Im Folgenden werden die Ergebnisse aus der Analyse vorgestellt und diskutiert. In einem ersten Schritt soll auf die allgemeine Rechtslage in der Schweiz und den institutionellen Kontext eingegangen werden. Danach folgen die 'within case'-Analysen der Fälle Genf und Zürich, wobei der Fall Genf zuerst analysiert wird, weil hier das Regularisierungs-Programm 'Opération Papyrus' bereits formuliert und implementiert ist. Abschliessend folgt die 'cross case'-Analyse der beiden Fallstudien.

5.1 Schweizer Kontext Sans-Papiers

Die beiden Städte Genf und Zürich sind in denselben gesetzlichen Kontext eingebettet, da die Schweiz ein föderaler Staat ist und das Ausländergesetz auf Bundesebne verordnet ist. Immigrations- und Ausländerfragen sind im AuG (SR 142.20) und der dazugehörenden Verordnung der VZAE (SR 142.201) geregelt und bilden den institutionellen Kontext, innerhalb dem die beiden Städte agieren können.

In der Schweiz wird auf Bundesebene eine legalistische Haltung gegenüber Regularisierungen eingenommen, das heisst, dass "Illegalität nicht belohnt werden" darf (Nideröst 2009, S.378). Entsprechend wird Personen, die sich ohne geregeltes Aufenthaltsverhältnis in der Schweiz befinden und somit gegen die Ausländergesetzgebung verstossen, der Zugang zu einer Aufenthaltsbewilligung verweigert.

Tabelle 3: Eingänge von Härtefallgesuchen beim SEM nach Kantonen zwischen September 2001 und Dezember 2017 (nach Art. 30 Abs. 1 Bst. B AuG)

Kanton	Gesuchseingänge	Gutheissungen	Ablehnungen
GE	3'001	2'574	427
VD	1'352	852	500
FR	143	110	33
BE	79	66	13
BS	67	47	20
NE	28	23	5
ZH	22	22	0
BL	19	19	0
JU	13	12	1
SG	6	1	5
SO	6	6	0
SH	4	4	0
AG	3	3	0
LU	3	3	0
GL	1	1	0
SO	1	1	0
SZ	1	1	0
TI	1	1	0
VS	1	0	1
19 Kantone	**4'751**	**2'746**	**1'005**

Quelle: Eigene Darstellung (Daten vom SEM, Statistiken zu Härtefälle). *Anmerkung:* Zusätzliche 28 Gesuche, von denen 14 gutgeheissen und 14 abgelehnt wurden, welchen Kantonen diese zuzuordnen sind, ist in der Statistik des SEM nicht angemerkt.

Für Personen, bei denen ein "schwerwiegender persönlicher Härtefall" vorliegt wird jedoch eine Ausnahme gemacht (VZAE Art.31, Abs.1). Liegt ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vor, kann die betroffene Person ein Härtefallgesuch stellen, das dann anhand von bestimmten Kriterien beurteilt, ob ein solcher vorliegt und die Person somit Anrecht auf einen regulären Status hat. Bei dieser Ausnahmeregelung handelt es sich nicht um eine kollektive Regularisierung, wie sie in Kapitel 2.3.3 beschrieben wurde, diese Form der Regularisierung wurde in der Schweiz bisher noch nie eingesetzt (Efionayi-Mäder et al. 2010, S.43). Anstelle von objektiven Kriterien werden für die Beurteilung der Härtefallsituation individuelle Kriterien verwendet. So wird "a. *die Integration* der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers; b. *die Respektierung der Rechtsordnung* durch die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller; c. *die Familienverhältnisse*, insbesondere der Zeitpunkt der Einschulung und die Dauer des Schulbesuchs der Kinder; d. *die finanziellen Verhältnisse* sowie der Wille zur Teilhabe am Wirtschaftsleben und zum Erwerb

von Bildung; e. *die Dauer der Anwesenheit* in der Schweiz; f. *der Gesundheitszustand*; g. *die Möglichkeit für eine Wiedereingliederung im Herkunftsstaat*." beurteilt (VZAE Art. 31). Aufgrund dieser sehr weitgreifenden und nicht immer klar definierten Kriterien kommen im Rahmen des heutigen AuG nur eine geringe Anzahl Sans-Papiers für ein Härtefallgesuch und dessen Bewilligung in Frage (Zeugin 2003, S. 39).

Die Gesuche werden auf Basis des AuG und der VZAE durch die kantonale Behörden beurteilt und anschliessend an den Bund weitergereicht. Hier werden die Härtefallgesuche durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) erneut geprüft und abschliessend angenommen oder abgelehnt. In den meisten Fällen nimmt das SEM die von den Kantonen gutgeheissenen und weitergereichten Gesuche an. Somit handelt es sich beim Schweizer Härtefall-System um eine *de facto* Regularisierung (Levinson 2005), da sie zwar auf Bundesebene geregelt ist, jedoch auf Kantonsebene umgesetzt wird. Dies ist Ausdruck des starken Vollzugsföderalimus, der das Schweizer System prägt (Sager et al. 2018, S. 35).

Den Kantonen wird bei der Beurteilung der Härtefälle einen gewissen Spielraum eingeräumt. Dieser Handlungsspielraum hat zur Folge, dass sich die Anzahl eingegangener, gutgeheissener sowie abgelehnter Härtefallgesuche zwischen den Kantonen z.T. deutlich unterscheidet, was in der Tabelle 3 festgehalten ist. Der Kanton Genf besetzt mit 3'001 eingereichten Härtefallgesuchen (also ca. ¾ der total eingereichten Härtefallgesuchen in allen Kantonen) den ersten Platz. Der Grossteil dieser Härtefallgesuche wurde dabei gutgeheissen. Mit deutlich weniger eingegangen Gesuche steht der Kanton Waadt mit 1'352 Gesuchen an zweiter Stelle. Auch hier wurde mehr als die Hälfte der eingegangen Gesuche gutgeheissen. Abgeschlagen auf dem dritten Platz, mit 143 Härtefallgesuchen, folgt der Kanton Fribourg. Mit 79 eingegangen Gesuchen steht Bern als erster Deutschschweizer Kanton an vierter Stelle. Zürich, der grösste Kanton mit der geschätzt grössten Anzahl Sans-Papiers, besetzt den Platz 7 und weist mit 22 Härtefallgesuchen im Vergleich zu Genf eine eher tiefe Rate aus. Diese Zahlen unterstützen Zeugins (2003) Aussage, wonach vor allem die Westschweizer Kantone Genf und Waadt einen Grossteil der Härtefallgesuche gutheissen, während Deutschschweizer Kantone nur wenige Gesuche genehmigen (Zeugin 2003, S. 38). Diese Einsicht ist insofern interessant, als im Kanton Zürich eine höhere Anzahl irregulärer Migrantinnen und Migranten wohnen, als im Kanton Genf (Morlock et al. 2015).

Nebst der Möglichkeit auf eine Regularisierung sind Sans-Papiers weiter durch die europäische Menschenrechtskonvention und die darin enthaltenen Protokolle sowie durch die in der Schweizer Verfassung festgehaltenen Grundrechte geschützt. Grundrechte wie die

Familieneinheit, Zugang zu medizinischer Versorgung und zu Bildung sowie wirtschaftliche Rechte sollen aufgrund diesen rechtlichen Rahmen gewährt werden.
Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die politische Debatte in der Schweiz rund um die Ausländer- und Staatsbürgerschaftspolitiken für Sans-Papiers nicht gleich salient und akut präsentiert, wie sie dies in anderen Regionen wie z.B. Südeuropa oder den USA tut.

5.2 "Within-case"-Analyse Genf

Der Stadtkanton Genf weist eine der höchsten Bevölkerungsdichte in der Schweiz auf und belegt Platz 2 auf der Rangliste des Urbanisierungsgrads (Wichmann et al. 2011; BFS City Statistics Porträts 2017). Mit einem Ausländeranteil von 48%, liegt Genf an erster Stelle und deutlich über dem Schweizer Durchschnitt (knapp 25%) (BFS City Statistics Porträts 2017).Knapp die Hälfte der Bevölkerung des Kantons Genf lebt in der Stadt Genf selbst. Als Stadtkanton überschneiden sich gewisse Verantwortungsbereiche der Stadt und des Kantons Genf. So hat die Stadt selbst kein eigenes Bevölkerungsamt, stattdessen ist dieser Kompetenzbereich auf der Kantonsebene zentralisiert. So werden Einbürgerungsfragen ausschliesslich durch das kantonale Bevölkerungs- und Migrationsamt (Office cantonal de la population et des migrations OCPM) geprüft.
Die Stadt Genf ist bekannt als "internationales Genf", denn sie hat eine lange Tradition als Standort internationaler Organisationen. Vor allem auch mit der Gründung des Roten Kreuzes 1863 hat sich Genf als international ausgerichtete Stadt etabliert und gilt heute als eines der führenden Zentren für globale Governance[8]. Die Stadt Genf konnte sich auch dank dem Austausch mit internationalen Organisationen sowie Vertretungen von Mitgliedsstaaten als Kompetenzzentrum in unterschiedlichen Gebieten, wie der humanitären Hilfe, des internationalen Arbeitsmarktes, der Wirtschaft oder auch der Wissenschaft etablieren.

5.2.1 Regularisierung: 'Opération Papyrus'

Im Februar 2017 wurde in Genf an einer Pressekonferenz die Lancierung des Pilotprojektes 'Opération Papyrus' bekannt gegeben. Das Regularisierungs-Programm ist das erste seiner Art in der Schweiz und soll während zwei Jahren implementiert werden. Bei dieser Regularisierung handelt sich um eine globale Regularisierung, welche den Aufenthalt einer Person voll umfänglich regularisiert. Erwartet wird, dass während der Zeitdauer von Anfang 2017 bis Ende 2018

[8]Mehr zum "internationalen Genf" unter folgendem Link: <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/internationale-organisationen/internationale-organisationeninderschweiz/internationales-genf.html>

ungefähr 2'000 Personen ohne geregeltes Bleiberecht regularisiert werden. Das Regularisierungs-Programm wird bereits während der Implementierungsphase von verschiedenen wissenschaftlichen Studien begleitet und Ende 2018 - nach Ablauf der Pilotphase - durch eine Studie der Universität Genf abschliessend evaluiert (Interviews: 7, 8 und 9). 'Opération Papyrus' wurde als humanitäres und wirtschaftliches Programm formuliert. Bei der Ausarbeitung wurde dem spezifischen Kontext von Genf als internationaler Stadt Rechnung getragen, indem hauptsächlich die Personen mit einem irregulären Aufenthalt anvisiert werden, welche im Haushaltssektor tätig sind. Das Regularisierungs-programm wurde durch begleitende Arbeitsmarktmassnahmen ergänzt, dabei werden *"(...) Tests durchgeführt, die sowohl potentielle Sogeffekte überprüfen als auch die Arbeitsnachfragesituation kontrollieren, dies trägt zu einer Stabilisierung des Arbeitsmarktes sowie zur Legalisierung dieses spezifischen Wirtschaftszweig der Hausarbeit bei (...)"*(Interview 9).

Das Pilotprojekt soll somit einerseits zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Sans-Papiers in Genf beitragen. Andererseits sollen die begleitenden Arbeitsmarktmassnahmen zur Stabilisierungen des Haushaltssektors in Genf beitragen. Die parallel geführten Studien liefern zudem wichtige Daten und Informationen zum Phänomen Sans-Papiers in der Schweiz und geben Aufschluss über die Bedingungen im Haushaltssektor, was durch den spezifischen Charakter dieses Wirtschaftszweig ansonsten kaum möglich ist (Interviews: 7 und 9).

Die involvierten Akteuren wurden sich bereits sehr früh im Formulierungsprozess einig, dass 'Opération Papyrus' nicht als kollektive Regularisierung formuliert werden kann. Ein NGO Vertreter erklärt weshalb:

> *Wir sprechen nicht von einer kollektiven Regularisierung, dieser Begriff wurde verworfen, da er negativ konnotiert ist. De facto handelt es sich vielleicht um eine Form der kollektiven Regularisierung, aber genannt wird es nicht so. Jedes Dossiers wird momentan individuell bearbeitet, jedoch nach objektiven Kriterien beurteilt. (Interview 7)*

Die Genfer Behörden betonen zudem, dass es sich bei 'Opération Papyrus' um ein pragmatisches Programm handle, das innerhalb des gesetzlichen Rahmens sowohl der Schweiz als auch des Kantons Genf formuliert wurde, wie ein Vertreter des Kantons Genf bestätigt:

> *Es ist jedoch wichtig anzumerken, dass hier nichts Neues geschaffen wurde. Das muss eben auch den anderen Kantonen klar gemacht werden. Es wurden lediglich die legalen Rechtsnormen enger geschnürt und klarer ausformuliert. Dabei wird dieses Projekt während zwei Jahren getestet und endet dieses Jahr (Ende 2018). Danach folgt eine Evaluation, welche den kantonalen sowie nationale Behörden übergeben werden. (...) Es handelt sich hierbei also nicht um eine Amnestie und auch nicht*

um eine Massenregularisierung, sondern um eine Regularisierung, die eine spezifische Gruppe anhand spezifischer Kriterien anvisiert. (Interview 9)

Die Genfer kantonalen Behörden haben zusammen mit den vier wichtigsten zivilgesellschaftlichen Akteuren, welche sich für Sans-Papiers in der Stadt Genf einsetzen[9], vier Kriterien erarbeitet, welche bestimmen sollen, wer für eine Regularisierung unter 'Opération Papyrus' in Frage kommt. Das Programm steht denjenigen Personen ohne geregelten Aufenthalt zur Verfügung, die (1) für eine bestimmte Zeit im Kanton Genf gelebt haben[10]; die (2) finanziell unabhängig sind und eine Beschäftigung nachweisen können; die (3) gut integriert sind, d.h. die mindestens ein Sprachniveau A2 in Französisch nachweisen und die (4) einen einwandfreien Leumund vorweisen können. Selbstredend ist, dass nur primäre Sans-Papiers für eine Regularisierung unter 'Opération Papyrus' zugelassen sind, da Härtefallgesuche von sekundären Sans-Papiers unter anderen gesetzlichen Voraussetzungen beurteilt werden. Ein NGO Vertreter erzählt von anfänglichen Schwierigkeiten:

(…) es gab auch diejenigen Personen, die leider enttäuscht wurden, da sie die Kriterien nicht erfüllten für eine Regularisierung unter Papyrus. (...) Im Schweizer Ausländergesetz wird eine klare Unterscheidung zwischen drei Gruppen von Ausländern gemacht [entsprechend unterscheidet sich auch die Gesetzgebung]. Es gibt also ein Gesetz für Asylsuchende, ein Gesetz für Ausländer sowie das Personenfreizügigkeitsabkommen. Wenn eine Person bereits einmal einen Asylantrag in der Schweiz gestellt hat, wird sie oder er immer unter dem Asylgesetz beurteilt. (...) Es gibt also keine Möglichkeit, den rechtlichen Rahmen zu ändern, innerhalb dem das Gesuch einer Person beurteilt wird, es sei denn er oder sie verlässt die Schweiz offiziell und reist erneut ein. (Interview 7)

Nach langen Diskussionen haben die involvierten Akteure während der Politikformulierung entschieden, das letzte Kriterium aus dem Kriterienkatalogs des Art. 31 Abs. 1 Bst. g der VZAE für die 'Opération Papyrus' zu ignorieren. Dieser fordert eine Abklärung über die Möglichkeit einer Wiedereingliederung im Herkunftsstaat. Ein NGO Vertreter erklärt die Begründung für das Weglassen dieses Kriteriums:

Dieses Kriterium war das willkürlichste und wurde immer wieder verwendet, wenn eine Behörde ein Gesuch abschmettern wollte (...). Wenn eine Behörde jedoch Ja [zu einem Gesuch] sagen wollte, wurde dieses Kriterium gar nicht erst genannt. (…) Als Folge davon haben wir entschieden, dass

[9] Die vier NGOs sind: Collectif de soutien aux sans-papiers (CSSP), Centre Social Protestant (CSP), Syndicat SIT (SyS) and Centre de contact Suisses-Immigrés (CCSI).

[10] Die Aufenthaltsdauer ist festgelegt auf 5 Jahre für Familien mit eingeschulten Kindern und auf 10 Jahre für alle anderen Personen

wenn alle Kriterien erfüllt waren, (…) dass dieses Kriterium dann auch erfüllt ist und abgehakt werden kann. Damit konnte man im Rahmen des Art. 31 der VZAE bleiben. (Interview 8)

Die finale Version des Regularisierungs-Programmes baut auf einem zwei-Phasen-System auf. Dabei werden in einem ersten Schritt die Gesuche auf die Kriterien hin überprüft. Hierfür haben die genannten vier zentralen NGOs Anlaufstellen eingerichtet, an die sich Interessierte Personen wenden können, um ihre Dossiers auf die Kriterien hin zu überprüfen und die benötigten Unterlagen, Formulare und Nachweise zusammenzustellen. Die NGOs nehmen in dieser Phase also eine Art Triage vor und reichen nur jene Dossiers an den Kanton weiter, welche sie für eine Annahme empfehlen. Der Kanton überprüft die eingegangenen Dossiers in einem zweiten Schritt erneut und reicht sie dann ans SEM weiter, wo das Gesuch gutgeheissen oder abgelehnt wird. Ein Vertreter der Genfer Behörden erklärt, weshalb dieses System so wichtig ist:

(...) Dieser Doppelfilter-Mechanismus wurde implementiert, da es absolut unabdingbar ist, dass Genf seine Glaubwürdigkeit gegenüber dem Bund beweisen und aufrechterhalten kann. Der erste Filter ist also bei den NGO und der zweite Filter bei den kantonalen Behörden, welche andere Aspekte überprüfen, auf welche die Vereine keinen Zugriff haben (z.B. einwandfreier Leumund). Dadurch gibt es natürlich auch nur eine verschwindend geringe Anzahl an Zurückweisungen der Dossiers [sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene]. Das beruht aber schlussendlich alles auf dieser akribischen Vorarbeit, welche Genf gemacht hat und immer noch macht. (Interview 9)

Ein Jahr nach der Einführung der 'Opération Papyrus' wurden bereits 1'093 Personen regularisiert und haben somit eine B-Aufenthaltsbewilligung[11] erhalten. Der Grossteil der eingegangenen Gesuche stammte von Familien mit Kindern und 70% der Gesuchsstellenden waren Frauen. Der mit Abstand grösste Teil der erwerbstätigen Sans-Papiers ist im Haushaltssektor tätig. 42% der Gesuche stammen von Personen aus Südamerika, gefolgt vom Balkan und den Philippinen (République et canton de Genève 2018). Dies entspricht dem Bild, das bereits bei der Lancierung des Pilotprojektes an der Pressekonferenz präsentiert wurde. Die Interviewpartner weisen darauf hin, dass dies mit der minuziösen Arbeit zusammenhängt, die vorgängig getätigt wurde. Dadurch konnte bereits vorher klar bestimmt werden, wer die genaue Zielgruppe der 'Opération Papyrus' sein würde. Zusätzlich dazu wurde eine ex-ante Evaluation durchgeführt, um zu eruieren, wie diese Zielgruppe direkt erreicht werden könnte (Interviews: 7, 8 und 9). Die erste Zwischenbilanz Anfang dieses Jahres 2018 hat auch gezeigt, dass die

[11]Aufenthaltsbewilligung/ Ausweis B: Aufenthalter sind Ausländerinnen und Ausländer, die sich für einen bestimmten Zweck langfristig mit oder ohne Erwerbstätigkeit in der Schweiz aufhalten (Siehe auch: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/aufenthalt/eu_efta/ausweis_b_eu_efta.html>)

Begleitmassnahmen griffen, also die Stellenbörse für den Haushaltssektor, die Arbeitsmarktkontrollen sowie die Arbeitsintegrationsmassnahmen, ihre Wirkung zeigten. Eine abschliessende Evaluation der Arbeitsmarktentwicklung im Haushaltssektor folgt allerdings erst nach beenden des Regularisierungs-Programms.

5.2.2 Erklärende Faktoren für die Opération Papyrus

Die Politikformulierung der 'Opération Papyrus' war erfolgreich, da die Verhandlungen im 'Schatten der Hierarchie' geführt werden konnten (Scharpf 2000, S. 323). Somit ist diese urbane Politik zugunsten der Sans-Papiers durch eine konsensorientierte Interaktionsform entstanden, wobei staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure zusammen nach einer Lösung der Problematik der (hauptsächlich primären) Sans-Papiers suchten.

Die vier Haupterklärungsfaktoren für die erfolgreiche Formulierung des Regularisierungs-Programmes in Genf sind *erstens* das funktionierende Policy-Netzwerk zwischen den zivilgesellschaftlichen Verbänden und den kantonalen Behörden sowie *zweitens* die Möglichkeit, hinter verschlossenen Türen verhandeln zu können, *drittens* die Unterstützung des Projektes durch politische Führungspersonen und *viertens* der spezifische institutionelle Kontext des Stadtkantons Genf. Diese vier Gründe sind ineinander verflochten und bedingen sich gegenseitig. So ist ein gut funktionierendes Policy-Netzwerkes von den politischen Entscheidungsträgern abhängig, die ein solches unterstützen. Die Entscheidungsautonomie der kantonalen Behörden hängt wiederum von der Ausgestaltung des institutionellen Kontextes ab.

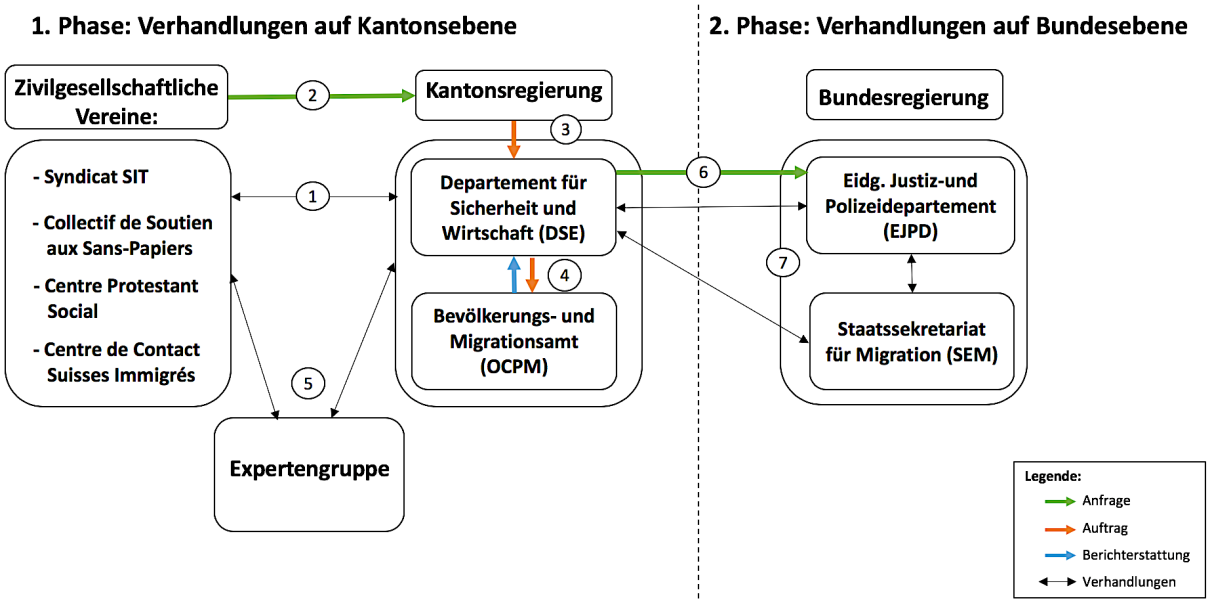
Abbildung 4 ist eine grafische Darstellung der beteiligten Akteure, der Interaktions-Schnittstellen sowie der Ebenen, auf denen diese Interaktionen stattfinden. Als nächstes wird diese Graphik und die darin enthaltenen erklärenden Faktoren genauer erläutert.

Die Abbildung 4 ist in zwei Phasen aufgeteilt. Diese stellt die 'Multilevel Governance'[12] Netzwerk von Genf dar. Die erste Phase der Politikformulierung (linke Seite der Abbildung 4) hat sich ausschliesslich auf der Kantonseben abgespielt. In der zweiten Phase (rechte Seite der Abbildung 4) wurden die Verhandlungen auf Bundesebene geführt. Die gestrichelte Linie zwischen den beiden Seiten soll aufzeigen, dass die Verhandlungen aus der ersten Phase mit in die

[12] 'Multilevel Governance' wird von Martin Horak (2012, S. 339) in Bezug auf die Stadt als "Form der Politikgestaltung bezeichnet, die komplexe Interaktionen zwischen mehreren Ebenen der Regiuerng und gesellschaftlichen Akteuren involviert."

zweite Phase getragen wurden und zwischen den beiden Ebenen keine Abbruch der Verhandlungen stattfand. Als erstes werden die Verhandlungen auf kantonaler Ebene beleuchtet.

Abbildung 4: Verhandlungen im Schatten der Hierarchie in Genf



Quelle: Eigene Darstellung

Der *erste* erklärende Faktor für die Einführung der 'Opération Papyrus' ist langjährige und gut funktionierende Policy-Netzwerk zwischen dem Kanton Genf und den zivilgesellschaftlichen Vereinen, welche sich für Sans-Papiers in Genf einsetzen. Für diesen Punkt wird die Entstehungsgeschichte der 'Opération Papyrus' genauer erläutert, welche immer auch vor dem Hintergrund der langjährigen Genfer Tradition als immigrationsfreundliche Region -sowohl der Kanton als auch die Stadt - betrachtet werden muss. So gab es *"seit langer Zeit eine Partnerschaft zwischen der Regierung und den NGOs zu unterschiedlichen Themen, wie der Schwarzarbeit, der Migration und den Rechten der Ausländer. Auf Kantonsebene herrscht hier also grundsätzlich ein grosses Einverständnis unter den involvierten Akteuren (...)."* (Interview 9). Aus dieser langjährigen Zusammenarbeit entwickelte sich im Bereich der Ausländerpolitik ein gut funktionierendes Netzwerk aus zivilgesellschaftlichen und öffentlichen Akteuren. So konnten die involvierten Akteure auf diesem Netzwerk aufbauen, als es darum ging, eine Lösung für die Sans-Papiers Problematik in Genf zu finden. Eine Expertin erklärt, weshalb die Zusammenarbeit innerhalb eines Netzwerkes so zentral für das Funktionieren der 'Opération Papyrus' ist:

> *Es braucht eine Vertrauensbeziehung zwischen den Behörden und den Anlaufstellen [NGOs, die sich für Sans-Papiers einsetzen], was in Genf der Fall ist und auch dazu beitrug, dass dieses Projekt umgesetzt werden konnte. Die Behörden müssen akzeptieren, dass es diese Beratungsstellen [der*

NGOs] gibt und dass sie glaubwürdig sind, wenn sie die Gesuche für die Genehmigung an den Kanton weiterreichen. (Interview11)

Ein NGO Vertreter hält fest, dass sich seit 2004 der Kontakt zwischen den vier Haupt-NGOs, welche sich für Sans-Papiers in Genf einsetzen und den öffentlichen kantonalen Behörden etabliert (Pfeil 1, Abbildung 4), als die Genfer Regierung das Anliegen der Regularisierungs-Bewegung aufnahm und an die Bundesbehörden herantrug – auch wenn die Netzwerkstrukturen zu diesem Zeitpunkt noch nicht vollkommen ausgereift waren. Auschlaggebend hierfür war eine Initiative, welche die Syndicat SIT gestartet wurde, wobei Sans-Papiers sich bei der Gewerkschaft melden konnten, mit dem Ziel, eine kollektive Regularisierung durchzuführen. Ein NGO Vertreter erzählt:

Daraufhin wurde dann durch eine parlamentarischen Vorstoss eine erste Untersuchungen auf universitärer Ebene in Auftrag gegeben, um herauszufinden, um wie viele Betroffene es sich handelt, wer sie sind, in welchem Arbeitssektor sie tätig sind, welche Herkunft sie haben, welche Probleme, was bringt eine Regularisierung dem Staat, Kosten für das Sozialsystem/Sozialversicherungen usw. (...)Aufgrund dieser Studie hat Genf beim Bund dann den Antrag auf die Regularisierung von 5'000 Sans-Papiers nur für den Haushaltssektor gestellt. (Interview 7)

Diese erste Anfrage wurde vom Bund jedoch abgelehnt (Interview 8). Der direkte Kontakt zwischen den zivilgesellschaftlichen Vereinen und der kantonalen Behörden blieb dennoch während den kommenden fünf Jahren bestehen und hat auch dazu beigetragen, dass der Kanton 2011 die Gründung einer Expertengruppe erliess (Pfeil 3, Abbildung 4). Ausgelöst wurde der Entscheid dadurch, dass die Regularisierungs-Gespräche erneut aufgenommen wurden und die zivilgesellschaftlichen Vereine sich offiziell an den Kanton wandten (Pfeil 2, Abbildung 4). Die Expertengruppe setzte sich aus den vier Vorsteher der zivilgesellschaftlichen Vereinen sowie aus Vertretern der in die Sans-Papiers Thematik involvierten kantonalen Ämtern – allen voran dem Migrationsamt- zusammen (Pfeil 5, Abbildung 4). Die Aufgabe bestand darin, als erstes einen Überblick über die Situation zu erstellen und mögliche Handlungsfelder für den Kanton zu erarbeiten (Interviews: 7, 8 und 9). Ein NGO Vertreter erinnert sich:

In einer ersten Phase sollten alle wichtigen Informationen zusammengetragen werden, damit ein Überblick verschafft und die konkrete Zielgruppe identifiziert werden konnte. Darauf aufbauend sollten dann Vorschläge erstellt werden (...). (Interview 7)

Der *zweite* erklärende Faktor für die erfolgreiche Implementation des Regularisierungs-Programms 'Opération Papyrus' ist die Ausgestaltung der Verhandlungen. Während der ersten Phase wurde die Öffentlichkeit ausgeschlossen und die Verhandlungen hinter verschlossenen

Türen abgehalten, *"was dann auch dazu geführt hat, dass das Diskussionsniveau sehr pragmatisch war und die Politik in einem ersten Schritt aussen vor gelassen werden konnte. So hat man sich dann gegenseitig angehört und dann überlegt, wie man eine Lösung für das Problem finden könnte."* (Interview 7). Am Anfang sollten die Verhandlungen also eher diskret geführt werden, damit das Thema Sans-Papiers sachlich ausgearbeitet werden konnte. Dies ermöglichte die Ausarbeitung der zentralen Kriterien, die von allen involvierten Akteuren akzeptiert wurden. Die geheimen Treffen innerhalb der Expertengruppe fanden am Anfang alle ein bis zwei Wochen statt. Die Mitglieder der Expertengruppe haben sich auch nach der Ausarbeitung der Kriterien und der wichtigsten Eckpunkte des Regularisierungs-Programms regelmässig getroffen und ausgetauscht (Interviews: 7 und 8). Erst als ein Kompromiss gefunden und mit dem Bund besprochen wurde, hielt der Kanton eine Pressekonferenz ab und informierte die Öffentlichkeit über das ausgearbeitete Projekt 'Opération Papyrus'. Die Entscheidung für dieses Vorgehen bei der Politikformulierung wurde von allen Beteiligten getragen (Interviews: 7, 8 und 9).

'Opération Papyrus' wurde weder von politischen noch von anderen Akteuren schwerwiegend kritisiert. Mit der Ausnahme von einzelnen Personen wurde das Projekt von allen Akteuren als pragmatische Lösung für das Sans-Papiers Problem akzeptiert. Die Interviewpartner schreiben dies unter anderem auch der minuziösen Vorarbeit während der Politikformulierung, die innerhalb dieses gut funktionierenden Policy-Netzwerkes ausgeführt wurde:

> *Die Vorbereitungszeit belief sich auf ungefähr sechs Jahre (2011-2017). (...) Während dieser Zeit konnten wir unsere Arbeit weiter verfeinern und die unterschiedlichen Argumente gegen eine Regularisierung aufgreifen und mit in die Politikformulierung integrieren. (...) diese minuziöse Vorbereitung war für das Zustandekommen einer sinnvollen Lösung sehr hilfreich. (Interview 7)*

'Opération Papyrus' wird somit als pragmatischer Ansatz betrachtet, der während jahrelanger Diskussionen zum Thema Sans-Papiers in Genf erarbeitet wurde, die hinter verschlossenen Türen stattfanden (Interview 9). Die konstante Zusammenarbeit innerhalb des Policy-Netzwerkes hat diese auf Vertrauen basierende Beziehung geformt und weiter ausgebildet, sowie die Wahrnehmung der Verhandlungspartner gestärkt, dass sie mit kompetenten Akteuren zusammenarbeiten. Die Kontinuität hat zusätzlich dazu geführt, dass bereits angesammelte Wissensfundus zur Thematik innerhalb des Netzwerkes gesichert werden konnte. Unter anderem wurden durch ex-ante Evaluationen Informationen zu anderen Regularisierungs-Programmen gesammelt und analysiert. Hierzu wurden die Erfahrungen aus anderen Ländern, wie z.B. Spanien, wo bereits 11 Regularisierungs-Programme durchgeführt wurden (Interview 9).

Der *dritte* Erklärungsfaktor für die Implementierung der 'Opération Papyrus' sind personelle Wechsel, welche sowohl auf kantonale als auch auf nationaler Ebene vollzogen wurden. Im Juni 2012 übernahm der neue gewählte Genfer Regierungsrat (Conseil d'État, Exekutive) Pierre Maudet das Sicherheitsdepartement (département de la sécurité), dem das Migrationsamt unterstellt ist. Der frühere Genfer Bürgermeister hat die Arbeit der Expertengruppe erst einmal für sechs Monate sistiert und forderte einen Bericht über die Situation der Sans-Papiers in Genf (Pfeil 4, Abbildung 4). Ein NGO Vertreter merkte halb im Scherz an, *"dass die Geheimhaltung der Expertengruppe durchaus funktionierte, denn als Maudet ankam wusste er wirklich gar nichts von dem, was wir in den vergangenen Monate diskutiert haben."* (Interview 8). Zwei NGO Vertreter erzählen, wie sie Maudets Vorgehensweise und dessen Rolle erlebt haben:

> *Nach den sechs Monaten hat er [Pierre Maudet] alle zu sich gerufen und die involvierten Personen gebeten, ihn innerhalb einer Stunde zu überzeugen [von der 'Opération Papyrus'], was dann auch funktioniert hat. Er hat dann das Dossiers an sich genommen und er als rechter [FDP] hat es dann auch verteidigt, was eine ausserordentliche Chance für dieses Projekt war. (Interview 8)*

> *(...) Der Sache war tatsächlich auch gedient, dass Maudet von der FDP war und wirtschaftliche Aspekte mit in die Diskussion miteinbrachte, denn humanitäre und ethische Aspekte der Diskussionen alleine hätten nicht ausgereicht [um eine Mehrheit für die Idee zu gewinnen]. Also die Gewinne die erzielt würden, wenn dieser Arbeitsbereich ins Licht gebracht würde und die Arbeitgeber in die Verantwortung gezogen würden. (Interview 7)*

Auch auf der nationalen Ebene fanden Personalwechsel statt, die zentral für den weiteren Politikprozess waren. Sowohl beim eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), als auch beim SEM (das dem EJPD untersteht) wurden Anfang der 2010er Jahre die Leitungspositionen ausgewechselt. Die neue Führung war gegenüber Regularisierungen für Sans-Papiers offener eingestellt. Das SEM hat bereits sehr früh in der Zusammenarbeit seine Befürwortung des Projektes 'Opération Papyrus' ausgedrückt – allerdings auch hier nicht öffentlich, da die Vorbereitungsphase geheim gehalten wurde (Interviews: 8 und 9). Die Zusammenarbeit mit dem SEM ist in der Abbildung 5 mit den Pfeilen 7 gekennzeichnet. Ein kantonaler Angestellter erinnert sich:

> *Dann gab es auf der politischen Ebene Diskussionen in Bern mit Frau Bundesrätin Sommaruga und auf der professionellen Ebene die Diskussionen mit dem SEM [mit Herr Gattiker]. Nach diesen Diskussionen ist man sich einig geworden, dass auf der Basis der Härtefall Klausel und den Kriterien kollaboriert würde. (Interview 9)*

Vor der Lancierung des Pilotprojektes hat das SEM ca. 85% aller Härtefallgesuche, die vom Kanton weitergereicht wurden, gut geheissen. Unter 'Opération Papyrus' wurden erst 4 von den insgesamt 1'097 eingereichten Härtefallgesuchen abgelehnt, was nicht einmal 1% entspricht. Diese Änderungen und Zusammensetzungen im Personal sowohl auf kantonaler, als auch auf nationaler Ebene haben ebenfalls dazu beigetragen, dass 'Opération Papyrus' formuliert und implementiert werden konnte. Ein Regierungsvertreter nebst nebst den personellen Gründen noch andere Erklärungen für die Akzeptanz des Projektes auf Bundesebene:

> *(...) Die Antworten waren jedoch immer negativ. Zum einen wollten die Bundesbehörden keine kollektive Regularisierung gutheissen und zum anderen wollten sie keine Sonderbewilligung für einen Kanton ausstellen. Sie forderten Genf daher auf, andere Kantone mit dem gleichen Anliegen zu finden. Genf hatte jedoch immer sehr Mühe, andere interessierte Kantone ausfindig zu machen - vor allem Deutschschweizer Kantone. Aber auch in der Westschweiz gab es keine 100% Übereinstimmung, da das Profil der Sans-Papiers in Genf (Haushaltssektor) nicht mit dem der Sans-Papiers in anderen Kantonen übereinstimmte. (Interview 9)*

Aus den zuvor angesprochenen anfänglichen Versuchen, mit den Bundesbehörden zusammen eine Lösung zu finden, wurden einige Lehren gezogen. Ein Vertreter des kantonalen Migrationsamtes erläutert, dass *"Genf damals direkt bei den Bundesbehörden eine Regularisierung gefordert hat. 2014 wurde jedoch lediglich angefragt, ob sich Experten zu dieser Thematik zusammensetzen und diskutieren dürften. Das war also eine andere Herangehensweise. Und Papyrus ist also aus dieser zweiten Herangehensweise entstanden."* (Interview 9).

Der *dritte* erklärende Faktor für den Erfolg der 'Opération Papyrus' ist der institutionell günstige Aufbau von Genf als Stadtkanton. Dies bedeutet, dass das Projekt mittels der erhöhten Einfluss des Kantons durchgesetzt werden konnte. Das spezielle föderalistische System der Schweiz ermöglicht es kantonalen Akteuren innerhalb des Multilevel Governance Netzwerkes einen institutionellen Zugang zu nationalen Institutionen zu haben. Zudem ist es als Stadtkanton möglich, dass ein Regularisierungs-Programm wie 'Opération Papyrus' innerhalb des existierenden rechtlichen Rahmens der Schweiz durchgeführt werden kann. Aus diesen Gründen wurde dieses Projekt hauptsächlich auf der kantonalen Ebene des Stadtkantons formuliert und implementiert. Die kantonalen Behörden haben bei der 'Opération Papyrus' also den Lead übernommen, während sich die städtischen Behörden in gegenseitigem Einverständnis zurückhielten. Es herrschte diesbezüglich von Anfang an ein Konsens zwischen Kanton und Stadt. Die Stadt Genf hat im Bereich der Ausländerfragen auch gar keine Kompetenzen. Das zeigt sich daran, dass das Migrationsamt alle ausländerrechtlichen Fragen auf Kantonsebene bearbeitet.

(Interviews: 9 und Interview 10). Da die endgültige Entscheidungshoheit über eine Regularisierung beim Bund liegt, wurde dieser ebenfalls in den Politikgestaltungsprozess miteinbezogen. Zwei NGO Vertreter erklären weshalb:

> *Also hat man sich hauptsächlich mit den kantonalen Behörden verständigt. Damit es ['Opération Papyrus] auch akzepteiert wurde, hat man auch auf Bundesebene miteinander abgesprochen. Damit das Pilotprojekt - mit festgelegten Kriterien und einem beschränkten Zeitrahmen – umzusetzen konnte, benötigte es die Zustimmung des Bundes. Denn auch wenn die Aufenthaltsbewilligungen auf kantonaler Ebene ausgestellt werden, so müssen sie dennoch durch den Bund kontrolliert werden. (Interview 7)*

> *Während fünf Jahren hat man in Genf diskutiert, aber am Ende wurde auf Bundesebene entschieden. (Interview 8)*

In einem Interview wurde erzählt, dass auf mehreren Ebenen verhandelt wurde und dabei unterschiedliche Akteure involviert waren. Es wurde also einerseits auf kantonaler Ebene zwischen dem Kanton und den zivilgesellschaftlichen Verbänden verhandelt und andererseits zwischen dem Kanton und dem Bund auf nationaler Ebene (Pfeile 6 und 7, Abbildung 4). Auf der kantonalen Ebene waren es sachliche Verhandlungen, bei denen es um die Ausgestaltung der Politik selbst ging. *"Danach wurde dann auf der politischen Ebene der Kontakt mit den Bundesbehörden etabliert. Zuerst zwischen Maudet und dem Bundesrat und später dann auch mit dem SEM."* (Interview 7). Bei den Gesprächen und Verhandlungen auf Bundesebene waren die zivilgesellschaftlichen Verbände nicht mehr direkt beteiligt.

5.3 'Within-case' Analyse Zürich

Zürich ist ebenfalls eine internationale Stadt, mit dem Fokus auf wissensintensiven Geschäftsdienstleistungen. Zürich ist die grösste Stadt der Schweiz mit der höchsten Einwohnerzahl. Der Kanton Zürich besteht aus mehreren Städten, Agglomerationen sowie ländlichen Regionen. Zürich zählt zu den grösseren Schweizer Kantonen und ist der am meisten bevölkerte Kanton. Der Ausländeranteil ist sowohl in der Stadt als auch im Kanton Zürich sehr hoch.

Der Kanton Zürich verfolgt eine sehr restriktive Praxis der Härtefallbeurteilung von Sans-Papiers. Eine Antwort des Regierungsrates auf eine Interpellation aus dem Kantonsrat vom Mai 2017 (KR-NR. 89/2017) [13], welche sich nach einer möglichen Übernahme der Praxis 'Opération

[13] Link zur Antwort auf die Interpellation im Kantonsrat: http://www.kantonsrat.zh.ch/Dokumente/Dbc3d5efef7ed-4d02-aa52-43a370666775/R17089.pdf#View=Fit

Papyrus' erkundigt hat, zeigt, dass der Regierungsrat in diesem Bereich keinen Handlungsbedarf sieht. Der Regierungsrat hat argumentiert, dass die Situation in Zürich nicht mit derjenigen in Genf vergleichbar sei (der Arbeitsmarkt in Zürich ist anders als in Genf), dass die Zahl der in Zürich lebenden Sans-Papiers überschätzt würde und dass bereits das Instrument der Härtefallklausel bestehe sowie eine unabhängige Härtefallkommission in Kraft sei, was ein zusätzliches Regularisierungs-Programm wie die 'Opération Papyrus' in Zürich überflüssig mache.
Wegen dieser blockierenden Haltung auf kantonaler Ebene ist die Stadt Zürich gezwungen, nach anderen Lösungen zu suchen und eigene urbane Politiken zugunsten der Sans-Papiers zu formulieren.

5.3.1 Local Bureaucratic Membership: 'Züri City Card'

Die Stadt Zürich befindet sich mitten in der Politikformulierung einer Policy zugunsten der Sans-Papiers. Diese Städtepolitik soll es ermöglichen, die Blockade auf der Kantonseben zu umgehen, damit die Lebensumstände der in der Stadt Zürich lebenden Sans-Papiers verbessert werden kann. Die vorgeschlagene Städtepolitik der 'Züri City Card' ist ein local bureaucratic membership Ansatz und basiert auf der Idee städtischer Identitätskarten.
Der Einschätzung eines Vorstandsmitgliedes des Vereins 'Züri City Card' zufolge nahm dieses Projektes 2015 seinen Anfang. Damals wurden im Rahmen des Kunstprojektes 'die ganze Welt in Zürich' Diskussionen zum Thema urban citizenship geführt wurden. Diese Anfangsdiskussionen fanden in der Shedhalle – einer Zürcher Institution für zeitgenössische und kritische Kunst – statt und wurden in drei Arbeitsgruppen abgehalten (Interview1). Innerhalb dieser Arbeitsgruppen wurden verschiedene Fragestellungen rund um das Thema urban citizenship diskutiert, wobei sich eine der Gruppen mit dem Thema der Aufenthaltssicherheit beschäftigte. Eine der Teilnehmerinnen dieser Arbeitsgruppe erinnert sich:

> *In unserer Gruppe (...) stellte sich sehr schnell heraus, dass wir so etwas wie eine ID Card brauchen, welche auch von der Stadtpolizei anerkannt würde. (Interview 1)*

Die Arbeitsgruppe setzte sich mit Ideen und Beispielen von urban citizenship, urban ID Cards und Sanctuary Cities auseinander, die hauptsächlich aus den USA stammen (Interview 1).
Aus diesem anfänglichen Kunstprojekt hinaus wurde dann im Winter 2015/2016 der Verein 'Züri City Card' gegründet, wobei hier alle wichtigen Organisationen und Institutionen integriert und eingebunden wurden, welche sich mit Sans-Papiers beschäftigen. Der Verein fordert eine städtische Identitätskarte, welche für jede in Zürich lebende Person erhältlich sein soll – unabhängig von deren Aufenthaltsregelung. Das Hauptziel dieses Projektes ist, dass der Zugang

zu den städtischen Dienstleistungen für Sans-Papiers ermöglicht wird (Nideröst 2017, 421). Dabei soll sich die Zürcher Stadtpolizei bei Personenkontrollen nicht mehr den Aufenthaltsstatus einer Person überprüfen und diesen auch nicht an die kantonalen oder nationalen Behörden weitergeben. Die Haltung der Stadt Zürich selber sowie der Stadtpolizei gegenüber einer solchen Sanctuary City Policy ist momentan jedoch eher skeptisch und zurückhaltend (Interview 4).

Die Anfangsdiskussionen innerhalb des Kunstprojektes sowie auch der Verein 'Züri City Card' sind von der Idee des Konzeptes urban citizenship inspiriert, allerdings ist die jetzige Ausgestaltung des Projektes 'Züri City Card' eher dem local bureaucratic membership Ansatz zuzuordnen, welches aber auch als Kernelement das Sanctuary City Konzept aufweist. Dieser Politikvorschlag wurde zum jetzigen Zeitpunkt vom Stadtparlament noch nicht angenommen und wird daher auch nicht offiziell von der Stadt unterstützt. Allerdings wurde im Juli 2018 eine Motion (278/2018)[14] im Gemeinderat eingereicht, welche in der kommenden Herbstsitzung 2018 diskutiert wird. Die Motion fordert den Stadtrat dazu auf, Abklärungen bezüglich der möglichen Einführungen einer städtischen Identitätskarte für alle in der Stadt Zürich lebenden Personen zu tätigen.

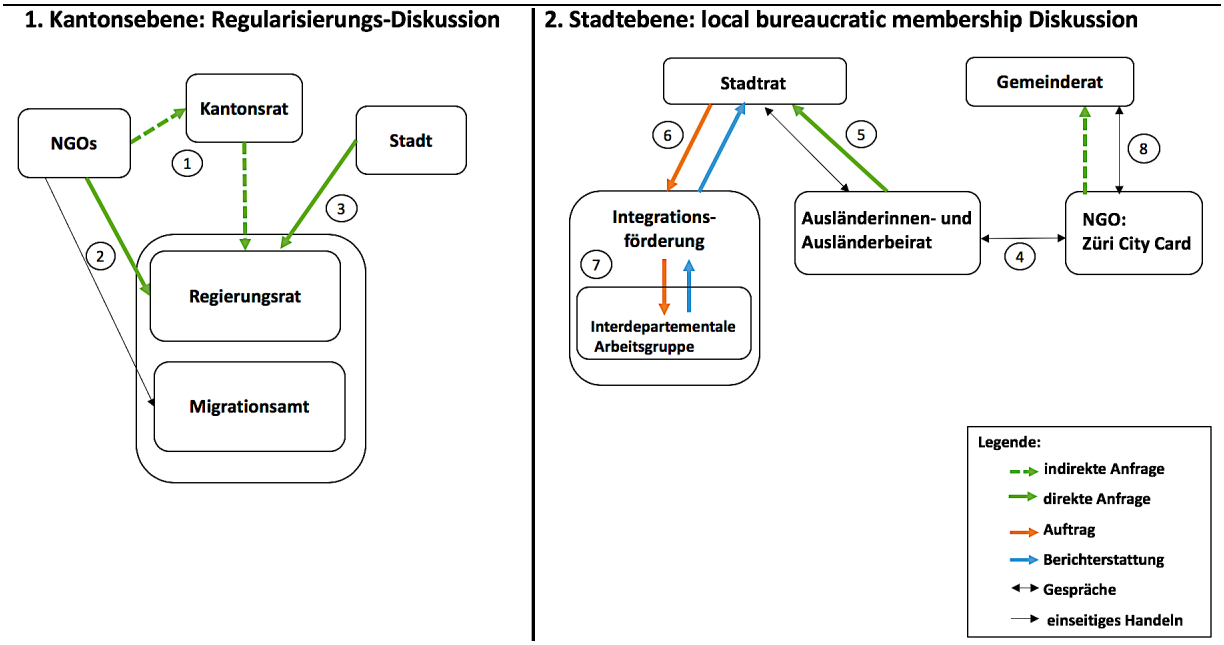
5.3.2 Erklärende Faktoren für die 'Züri City Card'

Da die Politikformulierung in Zürich noch nicht abgeschlossen ist, können nur die bisherigen Verhandlungsschritte analysiert werden. Im Fall von Zürich hat sich bisher vor allem die Interaktionsform des einseitigen Handelns gezeigt (Scharpf 2000). Innerhalb dieser Interaktionsform werden keine gemeinsamen Entscheidungen oder Abkommen getroffen. Die involvierten Akteure handeln jeweils für sich, ihre Handlungen wirken sich allerdings auf die anderen Akteure aus. Diese reagieren darauf ihrerseits wiederum mit einseitigen Handlungen (Treib 2015, S. 288). Die Konfliktbearbeitungsfähigkeit dieser Interaktionsform ist stark eingeschränkt. Unter diesen Umständen werden nur dann kooperative Lösungen gefunden, wenn alle beteiligten Akteure Vorteile aus der Kooperation ziehen (Scharpf 2000, S. 190-192). Auf Kantonaler Ebene konnte kein Konsens gefunden werden und auf Stadtebene zeigt sich die Stadtregierung bisher zurückhaltend. Erst wenn eine Gemeinderatsbeschluss vorliegt, wird sich zeigen, wie sich die weitere Politikformulierung ausgestalten wird. Die nachfolgenden zwei Faktoren sollen

[14] Link zur Motion: http://www.gemeinderat-zuerich.ch/DocumentLoader.aspx?lib=doc&ID=8b0e2581-29f8-4f3f-97ac-777f68ea5338&Title=2018_0278.pdf

erklären, weshalb in Zürich keine Regularisierungs-Programm implementiert wurde, sondern auf ein local bureaucratic membership Ansatzes gesetzt wurde. *Erstens* zeigte sich der Kanton nicht gewillt, den Forderungen der städtischen zivilgesellschaftlichen Organisationen nachzukommen und die Problematik der Sans-Papiers in der Stadt Zürich zu anerkennen, was den Weg eines Regularisierungs-Programms blockiert hat. *Zweitens* ist die Stadt grundsätzlich bereit, die Problematik der Sans-Papiers zu anerkennen und etwas zu unternehmen, sprechen sich momentan jedoch noch nicht klar für eine 'Züri City Card' aus und gegen sich zurückhaltend. Eher wird der bereits bestehende partikulare Politiken bevorzugt, bei denen der Zugang zu Grundversorgungen in Bildung, Gesundheit und Sicherheit sichergestellt werden (Kapitel 2.3.2 partikulare Politiken). Solange die Zustimmung der Politik jedoch nicht vorliegt, sind den städtischen Behörden die Hände gebunden. Als Folge davon ist der Verein 'Züri City Card' der zentrale Akteur, der sich für die Einführung einer Politik zugunsten der Sans-Papiers in der Stadt Zürich einsetzt. Der Verein versucht vor allem über den politischen Weg eine Lösung zu finden und wandte sich daher an den Gemeinderat. Zürich kann bei der Politikformulierung also weder auf ein Mehrebenen- Netzwerk (Bund-Kanton-Stadt) mit zivilgesellschaftlichen und öffentlichen Akteuren zurückgegriffen werden, noch scheint ein ausgereiftes Städte-Netzwerk zu bestehen, da die Interaktion zwischen der Stadt Zürich und dem Verein vorerst noch sehr eingeschränkt und zurückhaltend ist in Hinblick auf die Politikformulierung für Sans-Papiers.

Abbildung 5: Einseitiges Handeln in Zürich



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 5 ist eine grafische Darstellung der Situation in Zürich und zeigt die beteiligten Akteure, der Interaktions-Schnittstellen sowie der Ebenen, auf denen diese Interaktionen stattfinden. Als nächstes wird diese Graphik und die darin enthaltenen erklärenden Faktoren genauer erläutert. Abbildung 5 ist in zwei Ebenen aufgeteilt, die jeweils einzeln zu betrachten sind. Die durchgezogene Linie zwischen den beiden Ebenen soll zeigen, dass die Koordination hier nicht durchgängig ist und die Verhandlungen erst auf der Kantonsebene geführt wurden, durch die Blockade auf dieser Ebene dann in einer neuen Form auf der Stadtebene neu aufgegriffen wurden.

Die erste Ebene zeigt die Interaktionen auf der kantonalen Ebene und greift zugleich den *ersten* erklärenden Faktor für die Politikformulierung der 'Züri City Card' auf. Sowohl zivilgesellschaftliche Organisationen (indirekt via Kantonsrätinnen und Kantonsräte- Pfeil 1, Abbildung 5) als auch die Stadt Zürich (Pfeil 2, Abbildung 5) haben Anfragen an den Regierungsrat gestellt. Die Antworten des Regierungsrates haben gezeigt, dass sich die Problemdefinition des Kantons und der Stadt sowie den zivilgesellschaftlichen Organisationen nicht überschneiden. Eine NGO Vertreterin sowie ein Angestellter der Stadt Zürich erzählen von Versuchen, Verhandlungen mit dem Kanton aufzunehmen:

> *Über das Thema Regularisierung (in Form der Härtefallbewilligung) haben wir (...) schon einige Gespräche mit dem Migrationsamt, dem SEM und mit dem zuständigen Regierungsrat gehabt. Betreffend 'Opération Papyrus' haben wir über 2 Kantonsrätinnen eine Interpellation einreichen lassen und selber haben wir eine Petition mit vielen Unterschriften beim Regierungsrat eingereicht, in der wie eine 'Opération Papyrus' auch für den Kanton Zürich gefordert haben. (Interview 1)*

> *Der Stadtrat hat vor einem Jahr jedoch den Regierungsrat angeschrieben in diesem Zusammenhang [Regularisierung in Zürich], die Anfrage wurde jedoch mit einer sehr knappen Antwort abgelehnt, mit der Begründung, dass es in Zürich gar keine Sans-Papiers gäbe. (Interview 4)*

Es fanden also Gespräche zwischen den zivilgesellschaftlichen Organisationen und dem Kanton sowie mit dem SEM statt. Da der Vollzug von öffentlichen Politiken in der Schweiz durch den Vollzugsföderalismus geprägt ist und die Kantone zuständig sind für die Umsetzung national verabschiedeter Politiken (Sager 2018, S.35), kann eine eidgenössische Behörde wie das SEM dem Kanton Zürich auch keine Vorschriften zur Umsetzung des AuG machen, solange der Kanton sich an den gesetzlichen Rahmen hält. Ein Angestellter des Migrationsamtes erzählt vom Austausch mit dem SEM:

> *Es wurde einfach nachgefragt, wie denn jetzt genau diese Praxis funktioniert. Das SEM hat festgestellt, dass es dieselbe Praxis ist, wie bisher. Genf hat einfach das Verfahren geändert. Für uns hat sich jedoch nichts geändert, da sich die Kriterien nicht geändert haben. (Interview 5)*

Die entgegengesetzten Situationseinschätzungen der zivilgesellschaftlichen Organisationen und der kantonalen Behörden führt dazu, dass zwischen den beiden Akteuren ein misstrauisches Verhältnis herrscht, wie ein kantonaler Angestellten bestätigt: *"(...) daher glaube ich auch, dass hier eine gewisse Art Misstrauen auf Seiten der NGO gegenüber dem kantonalen Migrationsamt herrscht."* (Interview 5). Gerade in Bezug auf das Einreichen von Härtefallgesuchen sind sich die beiden Akteure nicht einig. Eine NGO Vertreterin beschreibt das Verhältnis zum Kanton folgenermassen:

> *Es herrscht bezüglich Regularisierung eine gewisse Frustration und Machtlosigkeit. Die ablehnende Haltung des Kantons ist auch nicht nachvollziehbar, da es eine riesen Chance hätte sein können. In den Medien oder Allgemein wurde die 'Opération Papyrus' sehr positiv aufgenommen. Es wären Lorbeeren zu holen gewesen, wenn man dies im Kanton Zürich auch eingeführt hätte. Aber der Regierungsrat funktioniert hier anscheinend anders. (Interview 1)*

Aufgrund der Positionierung des Regierungsrates sowie vergangener Erfahrungen, die zivilgesellschaftliche Organisationen mit dem Sicherheitsdepartement des Kantons Zürich gemacht haben (Interview 3), ist der Verein 'Züri City Card' gegenüber Verhandlungen mit dem Kanton eher zurückhaltend eingestellt. Die Stadt Zürich scheint den Präferenzen und Zielvorstellungen des Vereins deutlich näher zu stehen, wie ein NGO Vertreter erzählt:

> *Wir sprechen natürlich die Stadt an, weil wir hier eine politische Einheit haben und weil wir hier natürlich auch politisch gute Verhältnisse haben. Mit dem Kanton muss man ja gar nicht erst versuchen, das Gespräch zu suchen. (Interview 2)*

Diese Aussage leitet über zum *zweiten* erklärenden Faktor für die Ausgestaltung einer local bureaucratic membership Policy: die Ausgestaltung eines Urban Governance Netzwerkes, dass durch die zurückhaltende Positionierung der Stadt Zürich geprägt ist. Die Interaktionen hinter der Ausgestaltung sind auf der rechten Seite der Abbildung 5 dargestellt.

Eine Vertreterin des Ausländerinnen- und Ausländerbeirates der Stadt Zürich berichtete, dass die Idee der 'Züri City Card' via den Ausländerinnen- und Ausländerbeirat[15] an den Stadtrat

[15] Der Ausländerinnen- und Ausländerbeirat ist ein Organ, das aus Vertretern unterschiedlicher Interessensverbänden besteht aber grundsätzlich das organisierte Interesse von Ausländerinnen- und Ausländer der Stadt Zürich gegenüber dem Stadtrat vertritt. Für mehr Informationen siehe: < https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/integrationsfoerderung/auslaenderbeirat.html>

herangetragen wurde (Pfeil 5, Abbildung 5), nach dem eine Vertreterin des Vereins 'Züri City Card' das Projekt beim Beirat präsentiert hat (Pfeil 4, Abbildung 5) (Interviews: 1 und 6). Der Stadtrat hat das Anliegen des Beirates aufgenommen und das Einsetzen einer interdepartementalen Arbeitsgruppe veranlasst (Pfeil 6, Abbildung 5). Unter der Leitung der Integrationsförderung der Stadt Zürich sind Vertreter der betroffenen Departemente innerhalb dieser Arbeitsgruppe zusammengekommen, um einen Bericht über die aktuelle Situation der Sans-Papiers in der Stadt Zürich zu erstellen (Interview 4). Die Arbeitsgruppe wurde aufgefordert, eine systematisch geschaffene Auslegeordnung zu erarbeiten sowie allfällige Handlungsfelder zu identifizieren. Der Bericht wurde dann dem Stadtrat vorgelegt, steht jedoch nicht der Öffentlichkeit zur Verfügung (Pfeil 7, Abbildung 5) Die weiteren möglichen Handlungsfelder der Stadt Zürich werden auf der Grundlage dieses Berichtes eruiert, wie ein Mitarbeiter der Stadt Zürich erklärt:

> *Aufgrund des Berichtes wird nun das Ganze ein wenig vertiefter verfolgt. Grundsätzlich wird ein menschenrechtlicher Zugang zur Thematik verfolgt. (Interview 4)*

Grundsätzlich nimmt die Stadt Zürich eine positive aber zurückhaltende Positionierung gegenüber den Forderungen und Vorstellungen des Vereins 'Züri City Card' ein. Die Zürcher Stadtregierung scheint Massnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Sans-Papiers grundsätzlich wohlwollend gegenüber zu stehen. Bis jetzt positioniert sich diese interdepartementale Arbeitsgruppe - und damit auch die Zürcher Regierung - jedoch eher zurückhaltend. Dies liegt zum einen daran, dass eine entsprechende Antwort und damit ein entsprechender Handlungsauftrag aus dem Gemeinderat noch ausstehend ist. Aus diesem Grund hat der Verein 'Züri City Card' eine Motion im Gemeinderat eingereicht, welche die Einführung einer Städtischen Identitätskarte fordert. Die Motion wurde durch zwei Stadtparlamentarier eingereicht, die Mitglied des Vereins 'Züri City Card' sind (daher der Pfeil 8 für indirekte Anfragen in Abbildung 5). Zum anderen möchte man in der Stadt Zürich eine laute Politik vermeiden, welche die bereits bestehenden Strukturen – sowohl informelle als auch formelle – gefährden könnten. Die Zurückhaltung und die Befürchtungen der Stadt Zürich widerspiegeln sich in der folgenden Aussage eines Mitarbeiters der Stadt Zürich:

> *Im gesamten Bereich Sans-Papiers bewährt es sich eben nicht, laute Politik zu machen (...). Auch die Stadt Zürich positioniert sich eher auf der leisen Seite der Politik. Sie [die Stadt] muss im Gesundheitsbereich nun etwas machen, da eine offizielle Anfrage des Gemeinderates kam. Sie wird sich auch irgendwann zu einer City Card positionieren müssen. Das ist aber nicht immer nur gut, hier muss immer ein Dreh gefunden werden, wie man das machen muss. Daher erfreue ich mich*

jeweils auch nicht immer darüber, wenn ein Artikel zum Thema Sans-Papiers und der Politik der Stadt Zürich erscheint. (Interview 4)

Die Stadt befürchtet also, dass die politische Aufmerksamkeit ungewollte Probleme mit sich bringen könnte. Derselbe Interviewpartner hat in diesem Gebiet auch das Gefühl, dass "*wenn es [das Thema Sans-Papiers] auf eine politische Agenda kommt, das Resultat nicht immer positiv sein muss (...). Es muss einfach mit Nebeneffekten gerechnet werden (...)"* (Interview 4). Die Stadt Zürich betont zudem, dass es zusätzlich zur 'Züri City Card' auch noch andere Lösungsansätze gibt, die z.T. bereits greifen oder aber noch weiter ausgebaut werden können. Somit bevorzugt die Stadt Zürich zum jetzigen Zeitpunkt partikulare Politiken, welche den Sans-Papiers den Zugang zu grundrechtlichen Leistungen ermöglichen soll, die den irregulären Migrantinnen und Migranten ohnehin zustehen. Ein Angestellter der Stadt Zürich erklärt:

Im Vordergrund der Grundrechte stehen die Bildung, die Gesundheit und der Zugang zur Justiz. Bei der Bildung ist es so, dass alles was Volksschule angeht bereits gut abgedeckt ist. (...) Der Gesundheitsbereich ist wichtig. In diesem Bereich ist die Situation allerdings so, dass dank dem zivilgesellschaftlichen Engagement ein gutes Angebot an Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers besteht [es existieren auch städtische Ambulatorien gibt, für die jedoch erneut geschaut werden muss, wie diese allenfalls gesichert werden können]. Aber am schwierigsten ist sicher der gesamte Zugang zur Justiz. (Interview 4).

Den Zugang zur Justiz sehen sowohl die Stadt Zürich, als auch der Verein 'Züri City Card' als ein zentrales Element für die Ausgestaltung einer Städtepolitik zugunsten von Sans-Papiers in Zürich. Der Zugang zur Justiz wird unter anderem dadurch ermöglicht, wenn irreguläre Migrantinnen und Migranten nicht vor einer Kontrolle des Aufenthaltsstatus fürchten müssen. Daher wird die Stadtpolizei von den zivilgesellschaftlichen Akteuren als *"pièce de resistance"* betrachtet, wie ein NGO Vertreter erklärt:

(...) wenn alles auf Vertrauen aufbaut, die Polizei aber schlussendlich doch nicht mitmacht, dann ist das wichtigste, noch fehlende Glied in der Kette dennoch nicht integriert. Dann nutzt auch der ganze Aufwand und das ganze Geschrei um das Projekt nichts. (...) wenn das Projekt durch den Gemeinderat durch ist, und gesetzlich abgesichert wird, dann halten sie [die Stadtpolizei] sich auch daran. Sie brauchen halt einfach die Sicherheit, dass sie nicht der Begünstigung beschuldigt werden können. Das ist natürlich auch ein legitimes Bedürfnis, sie sollen am Schluss natürlich auch nicht angreifbar sein, weil sie die City Card bei einer Kontrolle als genügenden Ausweis akzeptiert haben (...) " (Interview 2).

Das heisst, der Verein 'Züri City Card' versteht die Befürchtungen der Stadtpolizei und nimmt diese auch ernst, glaubt aber dennoch, dass eine Lösung gefunden werden kann, die dann auch gesetzlich abgesichert ist. Die Stadt Zürich und die zivilgesellschaftlichen Organisationen sind sich auch über die rechtlichen Verpflichtungen der Stadtpolizei Zürich sowie über ein mögliches Nichtbefolgen von geltendem Ausländerrecht durch die Stadt Zürich nicht ganz einig. Grundsätzlich vertritt die Stadt die Haltung, dass eine allfällige Lösung mit dem nationalen und auch kantonalen Gesetzen vereinbar sein muss, die auch für die Stadtpolizei gelten. Die Stadt möchte daher rechtliche Unstimmigkeiten im Zusammenhang mit städtischen Identitätskarten oder Sanctuary City Policies vermeiden, wie das folgende Statement zeigt:

> *Es wird immer wieder der Vergleich gemacht mit New York City, aber diese City Card schützt die Personen nicht direkt, sondern was Schutz bietet ist das Konzept der Sanctuary City. Das heisst, die Stadt verbietet ihren Mitarbeitern Migrationsrechtliche Daten an die zuständige Behörde weiterzuleiten. So kann jeder Polizist die City Card als Ausweisdokument akzeptieren (...). Das ist in Zürich anders, denn hier muss ein Polizist die Person melden, weil er sich sonst strafbar machen würde. Die Stadt Zürich wird ihren Mitarbeitern, kaum verbieten, migrationsrechtliche Daten an den Kanton weiterzuleiten. Denn hier wäre es auch so, dass die politischen Entscheidungsträger angeklagt werden könnten. In der Schweiz ist es anders als in den USA (...). (Interview 4)*

Dass sich die Meinungen zwischen städtischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren unterscheiden, zeigt sich in der Aussage eines Mitgliedes des Vereins 'Züri City Card:

> *Politiker sagen dann, dass das [Verstösse gegen das Ausländergesetz] alles Offizialdelikte seien. Aber auch im Strassenverkehr handelt es sich meistens um Offizialdelikte, wenn die Polizei jedem einzelnen nachlaufen müsste, müssten sie die ganze Zeit Bussen ausstellen. Wegen dem Opportunitätsprinzip unterlassen sie dies allerdings. Das Verhältnismässigkeitsprinzip sollte auch bei den Sans-Papiers gelten. D.h. nur weil jemand keinen legalen Aufenthaltsrecht hat, heisst das nicht gleich, dass es ein Strafverfahren braucht (...). (Interview 2)*

Aufgrund dieser Streitpunkten mit der Stadt Zürich sowie der nicht bestehenden Interaktion mit dem Kanton, hat der Verein den politischen Weg genommen, damit eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden kann. Gerade auch in Hinblick auf das vorteilhaften Wahlresultat von diesem Frühling 2018, sind die Mitglieder des Vereins sehr optimistisch, dass sich auf diesem Weg eine erfolgreiche Lösungen finden lassen wird:

> *(...)Viele Gemeinderätinnen und Gemeinderäte haben bereits eine Karte [Züri City Card] gekauft (...). Vor den Wahlen vom Frühling 2018 gaben mehr als 70% der Kandidaten (aus den meisten*

Parteien - inklusive SVP) an, dass sie es begrüssen würden, wenn eine Züri City Card eingeführt würde (...). (Interview 1)

Ein Erfolg im politischen Prozess würde nicht nur die Legitimität des Projektes an sich erhöhen, sondern auch eine gesetzliche Grundlage für eine städtische Identitätskarte schaffen. Dadurch könnte als Folge die Stadtpolizei unter dem Schutz der Sanctuary City agieren und wäre vor dem Vorwurf der Begünstigung geschützt (Interview 2). Der Verein 'Züri City Card' möchte vor allem die Idee der städtischen Identitätskarte auf die politische Agenda bringen. Die konkrete Ausgestaltung liegt dann bei der Stadt selbst, wie ein Vereinsmitglied erklärt:

(...) Wir finden die Idee vom Grund her gut, aber die restliche Ausgestaltung soll danach beim Stadtrat und dem Gemeinderat liegen. Wenn grundsätzlich die Zusammenarbeit weiter so funktioniert, also wir als NGO, der Stadtrat als Exekutive und der Gemeinderat mit den Parteien und verschiedenen Interessen, dann könnte dies eine konstruktive Zusammenarbeit geben. So muss es dann auch Konturen annehmen. (Interview2)

Für die Zukunft sieht der Verein 'Züri City Card' also durchaus Potenzial für eine Zusammenarbeit. Ob und wie sich diese ausgestalten wird, zeigt sich nach den Diskussionen zur Motion im Gemeinderat diesen Herbst 2018.

5.4 "Cross-Case" Analyse Genf und Zürich

Die Resultate der Analyse zeigen auf, dass der institutionelle Kontext alleine nicht ausreicht, um die unterschiedliche Herangehensweisen im Umgang mit Sans-Papiers in Genf und Zürich zu erklären. Einige institutionelle Voraussetzungen sind in Genf und Zürich sehr ähnlich. So sind beide Städte in den bestimmenden Rechtskontext des AuGs der Schweiz eingebettet und ihre Handlungen werden durch diesen Kontext beschränkt. Die Entscheidungshoheit über die Staatsbürgerschaft liegt innerhalb dieses Systems beim Bund, wird vorab jedoch auf Kantonsebene überprüft. Weder in Genf noch in Zürich gibt es Migrationsämter auf städtischer Ebene, dies schränkt die Autonomie und den Handlungsspielraum der beiden Städte weiter ein. Diese institutionellen Bedingungen stellen für die Ausarbeitung von Städtepolitiken zwar den institutionellen und rechtlichen Rahmen auf, bestimmen die Politikhandlungen der Akteure innerhalb der Städtepolitik jedoch nicht abschliessend. Daher werden weitere erklärende Faktoren gesucht, welche mit Hilfe der Akteurkonstellationen und die Interaktionsformen identifiziert werden konnten. Dabei fällt auf, dass sich die Interaktionsformen zwischen den beiden Städten tatsächlich unterscheiden. Während in Genf im 'Schatten der Hierarchie' verhandelt wurde, handeln die Akteure in Zürich vor allem einseitig. Erklärungen für die unterschiedlichen

Interaktionsformen finden sich in der Ausgestaltung der Policy-Netzwerke, innerhalb derer nach Lösungen für das Sans-Papiers Problem gesucht wird. Die Netzwerke unterscheiden sich hinsichtlich der Interaktionen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und den öffentlichen Behörden sowie hinsichtlich der Ebene, auf welcher diese Interaktionen stattfinden (Bund, Kanton, Stadt).

In Genf verhandeln die Vereine direkt mit den verantwortlichen Personen des Kantons und stehen in ständigem und engen Kontakt und Austausch miteinander. Die Verantwortlichen der vier zentralen zivilgesellschaftlichen Verbänden wurden von Anfang an in den Politikformulierungsprozess involviert und die Meinungen sowie das Expertenwissen der Verbände floss so in die Policy Gestaltung mit ein. Das Sicherheitsdepartement des Kantons Genf konnte damit das Knowhow, die Erfahrungen und die Nähe zur Zielgruppe der zivilgesellschaftlichen Organisationen erfolgreich nutzen. Rechtspraxen wie Regularisierungen werden durch das Migrationsamt angewendet, dementsprechend werden hier die Entscheidungen zu diesen Prozessen getroffen. Daher war es äusserst vorteilhaft für die 'Opération Papyrus', dass die Verhandlungen hier stattfanden wurden.

In Zürich gibt es keine regelmässige Interaktion zwischen dem Kanton und den zivilgesellschaftlichen Vereinen. Bis auf offizielle Anfragen an den Kantonsrat oder den seltenen Austausch bezüglich individuellen Härtefallgesuchen sind die kantonalen Behörden und die zivilgesellschaftlichen Organisationen kaum miteinander in Kontakt. Die politische Zusammensetzung des kantonalen Parlaments und der kantonalen Regierung haben die zivilgesellschaftlichen Organisationen dazu veranlasst, ihre Interaktionen auf die städtischen Behörden zu konzentrieren, wo angenommen wird, dass die Politik gegenüber der Sans-Papiers Thematik offener eingestellt ist. Das Ziel eine 'Züri City Card' in der Stadt Zürich einzuführen scheint auf der Stadtebene erfolgreicher, als auf kantonaler Ebene; gerade auch in Hinblick auf den Linksrutsch im Gemeinderat der Stadt Zürich nach den Wahlen im Frühling 2018. Dem Projekt sind jedoch rechtliche Grenzen gesetzt, so muss eine Städtepolitik, welche die Lebensumstände der Sans-Papiers verbessern soll, sowohl nationales als auch kantonales Recht einhalten. Somit besteht für die Ausgestaltung nur ein sehr geringer Handlungsspielraum. Da die Verhandlungen und Ausgestaltungen hierzu erst im Herbst 2018 im Stadtparlament diskutiert werden, können zum jetzigen Zeitpunkt keine Aussagen zur Ausgestaltung der effektiven Policy gemacht werden. Interessant war jedoch, dass Vertreter der NGOs ihre Rolle vor allem in der Verbreitung der Idee einer 'Züri City Card' sahen, die inhaltliche Ausgestaltung jedoch den städtischen Behörden überlassen wollten.

Aus den geführten Interviews lässt sich folgern, dass die Ausgestaltung der Interaktionsformen aber auch die Akteurkonstellationen stark von Schlüsselakteuren und verantwortlichen Personen von zentralen Ämtern abhängt. In Genf waren von Anfang an dieselben Verantwortlichen der vier Hauptorganisationen im Umgang mit Sans-Papiers in die Verhandlungen involviert. Diese personelle Beständigkeit hat dazu beigetragen, dass eine dauerhafte und vertrauensvolle Beziehung zu den kantonalen Behörden aufgebaut oder weiter ausgebaut werden konnte. Diese Beständigkeit auf Seiten der zivilgesellschaftlichen Organisationen wurde durch verschiedene Personalwechsel in zentralen Ämtern auf kantonaler aber auch nationaler Ebene komplementiert, welche ebenfalls zur erfolgreichen Formulierung des Projektes 'Opération Papyrus' beigetragen haben. In Zürich gestaltete sich die Situation etwas anders. Auf Seiten der zivilgesellschaftlichen Organisationen finden sich zwar ebenfalls Verantwortliche, die bereits seit einiger Zeit in der Sans-Papiers Debatte aktiv sind, allerdings scheinen sich diese Personen im komplizierten Akteurs-Netz innerhalb der Stadt Zürich zu verlieren und bieten sich daher auch nicht als die vertrauenswürdigen und beständigen Verhandlungspartner für den Kanton an, wie dies in Genf der Fall war und ist. So wurde dann die interdepartementale Arbeitsgruppe durch den Zürcher Stadtrat auch damit beauftragt, alle zentralen Akteure zu identifizieren deren Platz im Akteurs-Netz zu skizzieren. Dies bestätigt, dass die Koordinationsstrukturen in Zürich nicht gleich ersichtlich sind, wie in Genf. Auf Seiten der Regierung – und vor allem auf Kantonsebene - scheinen sich die Präferenzen bezüglich dem Umgang mit Sans-Papiers deutlich von denen der zivilgesellschaftlichen Organisationen zu unterscheiden. Die Forderungen des Vereins 'Züri City Card' werden von der kantonalen Regierung denn auch nicht unterstützt (zumindest nicht öffentlich). Das Sicherheitsdepartement des Kantons Zürich, dem Migrationsamt unterstellt ist, verfolgt einen anderen Pfad, als die zivilgesellschaftlichen Organisationen. Der Regierungsrat begründet dies damit, dass es das nationale Ausländerrecht zu befolgen gilt, da es die Handlungsfähigkeit des Kantons einschränkt. Zudem geht die Kantonsregierung davon aus, dass Zahl der Sans-Papiers, welche in Zürich leben, zu hoch eingeschätzt wurde, was sich dieser Aussage zufolge auch in den ausbleibenden Härtefallgesuchen wiederspiegelt. Zudem gäbe im Kanton Zürich – im Vergleich zu anderen Kantonen – bereits Strukturen, welche es Sans-Papiers ermöglichen würden, ihren Aufenthalt zu regularisieren.

6 Diskussion der Ergebnisse

6.1 Zusammenfassung und Einordnung der Ergebnisse

Die 'cross case'-Analyse hat gezeigt, dass die Policy-Netzwerke die zentralen Faktoren für die unterschiedlichen urbanen Politiken zugunsten von Sans-Papiers in Genf und Zürich sind. Diese Policy-Netzwerke werden durch den institutionellen Kontext geformt, in dem sie eingebettet sind. Nebst den Netzwerken sind aber auch die Schlüsselakteure innerhalb dieser Netzwerke und deren Einsatz für die einzelnen Politiken zentrale erklärende Faktoren.

Die Fallauswahl hat den Grossteil der institutionellen Voraussetzungen kontrolliert. Beide Städte sind im selben rechtlichen Rahmen des AuGs eingebettet, welcher die abschliessende Entscheidung zu Ausländer- und Staatsbürgerschaftsfragen auf föderaler Ebene verortet, den Kantonen jedoch bei der Umsetzung einen gewissen Ermessenspielraum einräumt. Der zentrale Unterschied im im institutionellen Kontext zwischen Genf und Zürich ist, dass Genf als Stadtkanton betrachtet werden kann, während die Stadt Zürich eine von mehreren Städten innerhalb eines dichtbevölkerten Kantons ist. Diese Voraussetzung beeinflusst die Ausgestaltung der Policy-Netzwerke. Während sich in Genf ein Multilevel Governance Netzwerk zwischen öffentlichen Akteuren und lokalen NGOs etabliert hat, indem eine produktive und kooperative Interkation ermöglicht wird, sind in Zürich die NGOs die zentralen Akteure, welche für die urban ID Karte lobbyieren. Der Kanton Zürich hingegen sieht in Zürich keine Notwendigkeit, die Problematik der irregulären Migration in der Stadt Zürich anzugehen und die Stadt Zürich hat sich gegenüber dieser Thematik bisher eher zurückhaltend und vorsichtig positioniert. In Genf verhandeln die lokalen NGO Vereine direkt mit den verantwortlichen Beamten der kantonalen Verwaltung und nahmen am Formulierungsprozess teil und sind nun auch ein zentraler Bestandteil des Regularisierungs-Programmes selbst und dienen hier also als Policy-Partner für die kantonale Regierung.

Nebst diesen institutionellen Voraussetzungen bestimmen zudem die Schlüsselfiguren innerhalb des Netzwerkes die Zusammensetzung und Ausgestaltung der Multilevel Governance Netzwerkes, wie die Interviews gezeigt haben. In Genf waren während des Politikformulierungsprozesses dieselben vier Vertreter der Haupt-NGOs am Verhandlungstisch. Dies half, die Vertrauensbeziehung zu den kantonalen Behörden weiter auszubauen. Zusätzlich nahm Pierre Maudet – ein Genfer Regierungsrat – das Dossiers der 'Opération Papyrus' als mitterechts Politiker an sich, was eine breitere Akzeptanz auf dem Parteienspektrum mit sich brachte. In Zürich ist der Verein 'Züri City Card' die wichtigste zivilgesellschaftliche Organisation, welche sich

für die Rechte von (mehrheitlich primären) Sans-Papiers einsetzt. Allerdings fehlt in Zürich eine Schlüsselfigur auf kantonaler und städtischer Ebene, die das Dossier der 'Züri City Card' an sich nimmt und dafür lobbyiert.

Die zentrale Bedeutung des institutionellen Kontextes für die Ausgestaltung von urbanen Politiken zugunsten von Sans-Papiers kann auch andere Schweizer Städte – Basel, Bern und Lausanne – angewendet werden. Während im Stadtkanton Baselstadt momentan im Parlament über ein Regularisierungs-Programm ähnlich dem der 'Opération Papyrus' diskutiert wird, werden in Bern und Lausanne die Einführung einer urbanen ID Karte diskutiert, wobei diese zwei Städte in grössere Kantone Bern und Waadt eingebettet sind. Demnach scheint der institutionelle Kontext eine starker Prädiktor für die Ausgestaltung der urbanen Politik zugunsten von Sans-Papiers zu sein, allerdings liegen für diese drei Städte keine Daten vor. Es scheint jedoch, dass Schweizer Städte sich eher zurückhaltend gegenüber progressiven Politiken zugunsten von Sans-Papiers zu sein scheinen und die Zusammenarbeit mit kantonalen und föderalen Behörden abzulehnen.

Generell kann festgehalten werden, dass die Interaktion in Policy-Netzwerke zentral für das Verständnis der urbanen Politiken zugunsten von Sans-Papiers sind, die institutionellen Einschränkungen und Chancen sowie die Vertretung von Schlüsselfiguren in der Politikentscheidung sind jedoch ebenfalls wichtig für die Entscheidungsfähigkeit des eines Policy-Netzwerkes. Der institutionelle Kontext formt die Zusammensetzung und Ausgestaltung eines Netzwerkes, und die Interaktionen innerhalb des Netzwerkes hängen grösstenteils von der Entscheidungsmacht der involvierten Akteure ab. Diese zwei erklärenden Faktoren sind ineinander greifend, daher scheint es sinnvoll, diese beiden Faktoren in Zusammenhang zueinander zu untersuchen (AZI). Institutionen sind also nicht der ausschlaggebende Grund für die Ausgestaltung der urbanen Politiken zugunsten von Sans-Papiers, aber sie ermöglichen oder hindern Strategien von zielorientierten Akteuren, die innerhalb dieser institutionellen Kontextes agieren (Scharpf 1997).

Bezüglich den urbanen Politiken zugunsten von Sans-Papiers hat die Arbeit gezeigt, wie diese unterschiedlichen Politiken und Konzepte sich unterscheiden oder Gemeinsamkeiten aufweisen. Sanctuary City Ansätze sind der Oberbegriff für Städtepolitiken und Konzepte, die den Aufenthaltsstatus von irregulären Migrantinnen und Migranten bewusst ignorieren und versuchen, Sans-Papiers auf diese Weise in die Gemeinschaft zu integrieren und ihnen den Zugang zu den städtischen Dienstleistungen zu ermöglichen. Während Regularisierungs-Ansätze gerade wegen dem irregulären Status von Sans-Papiers Lösungsansätze formulieren.

Sanctuary City Ansätze wie Sanctuary Policies, urban citizenship und local bureaucratic membership fordern die herrschende Rechtsordnung heraus und versuchen den Sans-Papiers Schutz zu bieten, indem sie sie in der Masse untergehen lassen (oder Teil werden lassen) oder anders ausgedrückt Politiken verabschieden, die bewusst den Aufenthaltsstatus ignorieren. Während sich Regularisierungs- Ansätze innerhalb des rechtlichen Rahmens befinden und Politiken umfassen, die gerade wegen dem Aufenthaltsstatus der Sans-Papiers formuliert werden.
Die Regularisierung ist aus Sicht der pro-Immigrationsakteure die ideale Politiklösung zugunsten von Sans-Papiers, weil den Sans-Papiers damit am meisten Rechte zugesprochen werden und die höchste Sicherheit geboten werden kann. Allerdings finden sich kaum Regularisierungs-Programme auf Stadtebene, da die Entscheidungskompetenz für solche Prozesse in den meisten Fällen bei den übergeordneten Ebenen liegen.
Wenn eine Regularisierung nicht realisierbar ist, oder politisch nicht durchgesetzt werden kann, wird auf alternative Politikansätze ausgewichen, wie z.B. Sancutary City Policies oder local bureaucratic membership Policies. Da Sanctuary City Policies notwendige Bedingungen für die Glaubwürdigkeit von local bureaucratic membership Ansätzen sind, werden meistens beide Politikansätze zusammen diskutiert oder implementiert. So gesehen sind local bureaucratic membership Ansätze tatsächlich eine pragmatische Form von Städtepolitiken zugunsten von Sans-Papiers (de Graauw 2014). Die damit einhergehende Sanctuary City Policy hingegen rückt die local bureaucratic membership Ansätze in ein komisches Licht, da erstere darauf aufbaut, dass das föderale Ausländergesetz nicht umgesetzt wird.

6.2 Grenzen der Arbeit

Die vorliegende Arbeit unterliegt einigen Limitationen, die sich sowohl auf die Arbeit selber wie auch auf die Übertragbarkeit der Resultate beziehen.
Eine der Schwierigkeiten war die Terminologie der verwendeten Konzepte und Begriffe sowie die Kategorisierung der Städtepolitiken. Die Abgrenzung der einzelnen Kategorien konnte nur teilweise aus der Literatur herausgearbeitet werden. Wichtige Inputs konnten z.T. auch während den Experteninterviews in Erfahrung gebracht werden.
Der Fokus auf den Untersuchungsraum der Schweiz – spezifischer der Schweizer Städte - ging mit einer gewissen Einschränkung der möglichen Fälle einher. Da in der Schweiz bisher nur Genf eine Städtepolitik implementiert hat und sich die anderen Städte erst noch in der Formulierungsphase befinden, sind die Resultate der Analyse nur beschränkt aussagekräftig. Die externe Validität ist aufgrund der qualitativen Methode somit auf ein Land beschränkt.

Eine weitere Einschränkung musste wegen der Mehrsprachigkeit der Schweiz in Kauf genommen werden. Da ein Teil der Interviews auf Französisch geführt wurden, jedoch auf Deutsch schriftlich festgehalten und analysiert wurden, muss mit einem minimalen Informationsverlust gerechnet werden.

6.3 Implikationen für die Forschung

Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit liefern Einblicke in ein Feld, das bisher noch nicht ausreichend erforscht wurde. Obwohl mit der Analyse erklärende Faktoren identifiziert werden konnten, sollten diese an weiteren Fällen überprüft werden.

Bei der Kategorisierung der Städtepolitiken handelt es sich um eine nicht abgeschlossene Liste, die durch weitere Forschungen ergänzt werden sollte.

Die Ergebnisse der vorliegenden Analyse lassen keine Generalisierung zu, und beschränken sich auf den Schweizer Kontext. Da in der Schweiz die Städtepolitiken zugunsten der Sans-Papiers noch nicht Interessant wäre eine vergleichende Studie mit staatsübergreifenden Fällen. Die unterschiedlichen Ansätze der Städtepolitiken sowie die erklärenden Faktoren können mit quantitativen Methoden angewendet und überprüft werden. Bei einer länderübergreifenden Studie sollte jedoch auf die Begriffsverwendung geachtet werden. Gerade den Konzepten der primären und sekundären Sans-Papiers muss besondere Beachtung geschenkt werden, damit die entsprechenden Städtepolitiken miteinander verglichen werden können. Weiter sollte auch der rechtliche Kontext mit in die Überlegungen einbezogen werden. Dieser ist für die Analyse zentral und bestimmt die Interaktionsformen.

Ein weiterer interessanter Punkt, der in dieser Arbeit nicht angesprochen werden konnte, ist die Interdependenz zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und deren Handlungsbereichen und den Akteuren des öffentlichen Sektors. Hier sollte die Frage erforscht werden, in wieweit das Einbinden von nicht-staatlichen Akteure in staatliche Programme legitimiert ist.

7 Fazit

Die vorliegende Analyse hat zwei zentrale Faktoren für die Erklärung von unterschiedlichen Städtepolitiken zugunsten von Sans-Papiers in Genf und Zürich identifiziert. *Einerseits ist* die Ausgestaltung der Policy-Netzwerke, d.h. die Art der Interaktionen zwischen den involvierten Akteuren innerhalb dieses Netzwerkes sowie die Ebenen auf denen Interaktionen stattfinden zentral für die Politikformulierung. *Zweitens* schafft der institutionelle Kontext die Bedingungen für die Ausgestaltung der jeweiligen Policy-Netzwerke. Während sich in Genf ein

Multilevel Governance Netzwerk zwischen öffentlichen Akteuren und lokalen NGOs etabliert hat, das die erfolgreiche Implementierung eines Regularisierungs-Programmes erzielte, sind in Zürich die NGOs die zentralen Akteure, welche durch einseitiges Handeln für die Einführung einer local bureaucratic membership Policy lobbyieren. Für das Identifizieren dieser erklärenden Faktoren hat sich die Anwendung des AZI als äusserst hilfreich erwiesen.

8. Literaturverzeichnis

8.1 Literatur

Achermann Christin & Efionayi-Mäder, Denise (2003). Leben ohne Bewilligung in der Schweiz: Auswirkungen auf den sozialen Schutz. Bern: Bundesamt für Sozialversicherung.

Achermann, Christin; Chimienti, Milena & Stants, Fabienne (2006). Migration, Prekarität und Gesundheit. Ressourcen und Risiken von vorläufig Aufgenommenen und Sans Papiers in Genf und Zürich. Neuchâtel: SFM.

Apap, Joanna; de Bruycker, Philippe & Schmitter, Catherine (2000). Regularisation of illegal aliens in the European Union: Summary report of a comparative study. *European Journal of Migration and Law, 2*(3–4), 263–308.

Bauböck, Rainer (2003). Reinventing Urban Citizenship, *Citizenship Studies*, *7*(2), 139–160.

Bauder, Harald. (2017). Sanctuary cities: Policies and practices in international perspective. *International Migration, 55*(2): 174–187.

Bilke, Corrie (2009). Divided We Stand, United We Fall: A Public Policy Analysis of Sanctuary Cities' Role in the "Illegal Immigration" Debate. *Indiana Law Review, 42*(1), 165-194.

Blatter, Joachim, & Haverland, Markus (2012). *Designing case studies: Explanatory approaches in small-N research*. Palgrave: Macmillan.

Bogner, Alexander & Menz, Wolfgang (2009). Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In Alexander Bogner, Beate Littig & Wolfgang Menz (Hrsg.), *Experteninterviews. Theorien, Methoden, Anwendungsfelder* (3. Aufl., S. 61-98). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bosniak, Linda (2000). Citizenship Denationalized. *Indiana Journal of Global Legal Studies, 7*(2), 447-509.

Braun, Dietmar (1999). Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft. *Eine kritische Einführung*, Opladen: Leske + Budrich.

Brechbühl, Barbara; Flury, Miriam, Huonder Nadja & Tschirren, Martin (2018). Statistik der Schweizer Städte 2018. Statistiques des villes suisses 2018. Bern: Schweizerischer Städteverband SSV/ Bundesamt für Statistik.

Buckel, Simone (2011). Urban Governance und irreguläre Migration: Städtische Politik als Handlungsraum im Konfliktfeld irreguläre Migration

Bundesamt für Statistik (BFS) (2017). *City Statistics Porträts 2017: Kernstädte.* URL: https://www.media-stat.admin.ch/maps/profile_ua/data/274/de/pdf/City-Statistics-

Portraets-2017-Kernstaedte.pdf, 22.08.2018.

Cuison Villazor, Rose (2008). What is a "Sanctuary"? *SMU Law Review, 61*(1), 133-156.

Cuison Villazor, Rose (2009). "Sanctuary Cities" and Local Citizenship. *Fordham Urban Law Journal, 37*(2), 571-598.

De Genova, Nicholas (2002). Migrant „illegality" and deportability in everyday life. *Annual Reviews Anthropology, 2002*(31), 419-447.

De Graauw, Els (2014). Municipal ID Cards for Undocumented Immigrants: Local Bureaucratic Membership in a Federal System. *Politics & Society, 42*(3), 309-330.

De Graauw, Els (2016). Making Immigrant Rights Real: Nonprofits and the Politics of Integration in San Francisco. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Denzin, Norman K. (1970). The research act in sociology: A theoretical instruction to sociological methods. London: Butterworths.

Düvell, Franck (2006). *Illegal Immigration in Europe: Beyond Control?* New York: Palgrave Macmillan.

Efionayi-Mäder, Denise; Schönenberger, Silvia & Steiner, Ilka (2010). *Leben als Sans-Papiers in der Schweiz : Entwicklungen 2000-2010.* Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen.

Eisenhardt, Kathleen M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review,* 14(4), 532 – 550.

Filomeno, Felipe A. (2015). The Migration-Development Nexus in Local Immigration Policy: Baltimore City and the Hispanic Diaspora. *Urban Affairs Review, 53*(1), 102-137.

Flick, Uwe (1991). Triangulation. In Uwe Flick; Ernst von Kardoff; Heiner; Lutz von Rosenstiel & Stephan Wolff (Hg.): *Handbuch qualitative Sozialforschung : Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen* (S. 432-434). München : Beltz - Psychologie Verl. Union.

Flick, Uwe (2000). Triangulation in der qualitativen Forschung. In Uwe Flick (Hrsg.), *Qualitative Forschung* (S. 309-318). Hamburg.

Gläser, Jochen & Grit, Laudel (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag.

Gonzalez, Benjamin; Collingwood, Loren & Omar El-Khatib, Stephen (2017). The Politics of Refuge: Sanctuary Cities, Crime, and Undocumented Immigration. *Urban Affairs Review*. Early Online.

Good, Kristin (2005). Patterns of Politics in Canada's Immigrant-Receiving Cities and Suburbs: How Immigrant Settlement Patterns Shape the Municipal Role in Multiculturalism

Policy. *Policy Studies, 26* (3/4), 261–89.

De Haas, Hein; Natter, Katharina & Vezzoli, Simona (2016). Growing Restrictiveness or Changing Selection? The Nature and Evolution of Migration Policies. *International Migration Review*. Early Online.

Häder, Michael (2010). *Empirische Sozialforschung. Eine Einführung* (2. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Hall, Peter A. (1986). Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France. Oxford: Oxford University Press.

Hall, Peter A. & Taylor, Rosemary C.R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies, 44*(5), 936-957.

Hildebrandt, Achim (2015). Experteninterviews. In Achim Hildebrandt, Sebastian Jäckle, Frieder Wolf & Andreas Heindl (Hrsg.), *Methodologie, Methoden, Forschungsdesign. Ein Lehrbuch für fortgeschrittene Studierende der Politikwissenschaft* (S. 241-255). Wiesbaden: Springer VS.

Hollifield, James Frank (1992). Immigrants, markets, and states: the political economy of postwar Europe. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Horak, Martin (2012). Conclusion: Understanding Multilevel Governance in Canada's Cities.' In Martin Horak & Robert Young (Hrsg.), *Sites of Governance: Multilevel Governance and Policy Making in Canada's Big Cities* (S. 339–70). Montreal and Kingston, ON: McGill-Queen's University Press.

Hughes, Sara (2017). The Politics of Urban Climate Change Policy: Toward a Research Agenda. *Urban Affairs Review, 53*(2), 362-380.

Immergut, Ellen M. (1998). The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics and Society, 26*(1), 609-625.

Kaiser, Robert (2014). Qualitative Experteninterviews: konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung. Wiesbaden: Springer VS.

Kraler, Albert (2009). Regularisation: A misguided option or part and parcel of a comprehensive policy response to irregular migration? (*IMISCOE Working paper* Nr.24). Austria: IMISCOE

Krenn, Martin & Morawek, Katharina (Hrsg.) (2017). *Urban Citizenship*. Wien: Verlag für moderne Kunst.

Kriesi, Hanspeter; Grande, Edgar; Lachat, Romain; Dolezal, Martin; Bornschier, Simon & Frei, Timotheos (2008). *West European Politics in the Age of Globalization.* Cambridge:

Cambridge University Press

Kübler, Daniel & Wälti, Sonja (2001). Drug Policy-Making in Metropolitan Areas: Urban Conflicts and Governance. *International Journal of Urban and Regional Research, 25*(1), 35-54.

Kurtenbach, Sebastian (2018). Ausgrenzung Geflüchteter- Eine empirische Untersuchung am Beispiel Bautzen. Münster: Springer VS.

Lee, June J.H. (Hg.) (2017). World Migration Report 2015. Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility. Genf: IOM.

Lefebvre, Henri (1968) *Le droit à la ville*. Paris: Anthopos.

Lefebvre, Henri (1991) *Critique of everyday life*. London: Verso.

Lefebvre, Henri (1996) *Writings on cities*. Malden, MA: Blackwell.

Levinson, Amanda (2005). *The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies* [online]. University of Oxford, COMPAS. Available at: <http://www.compas.ox.ac.uk/media/ER-2005- Regularisation_Unauthorized_Literature.pdf> (Zugriff am 20.August 2018).

van Lieshout, Harm (2008). *An actor-centered institutionalist approach to flexicurity: the example of vocational education and training.* Groningen: Hanze University. Heruntergeladen unter: <http://www.hanze.nl/NR/rdonlyres/5CB756B1-942F-4CA4-B4AB-AB440F22BBEA/0/Anactorcenteredinstitutionalistapproachtoflexicurity.pdf> (Zugriff am 20.August 2018).

Magnusson, Waren (2011). *Politics of Urbanism: Seeing like a City.* Abingdon, UK and New York: Routledge

Magnusson, Waren (2014). The Symbiosis of the Urban and the Political. *International Journal of Urban and Regional Research, 38*(5), 1561–1575.

Mancina, Peter (2013). The birth of a sanctuary-city: a history of governmental sanctuary in San Francisco. In R.K. Lippert & S. Rehaag (Hrsg.): *Sanctuary Practices in International Perspectives: Migration, Citizenship and Social Movements* (205–218). Abingdon, UK: Routledge.

March, James G. & Olsen, Johan P. (1989). Rediscovering Institutions: The organizational basis of politics. New York: Free Press.

Mayer, Horst Otto (2009). Interview und schriftliche Befragung. Entwicklung, Durchführung und Auswertung (5. Aufl.). München: Oldenbourg.

Mayer, Margit (2017). Cities as Sites of Refuge and Resistance. *European Urban and Regional*

Studies. Early Online.

Mayntz, Renate & Scharpf, Fritz W. (1995). Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In Renate Mayntz & Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung* (S. 39–72). Frankfurt/Main, New York: Campus.

Mayring, Philippe (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken* (11. Aufl.). Weinheim und Basel: Beltz Verlag.

Meuser, Michael & Nagel, Ulrike (1991). ExpertenInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In Detlef Garz & Klaus Kraimer (Hrsg.), *Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen* (S. 441-471). Opladen: Westdt. Verl.

Meuser, Michael & Nagel, Ulrike (2009a). Experteninterview und der Wandel der Wissensproduktion. In Alexander Bogner, Beate Littig & Wolfgang Menz (Hrsg.), *Experteninterviews. Theorien, Methoden, Anwendungsfelder* (3. Aufl., S. 35-60). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Meuser, Michael & Nagel, Ulrike (2009b). Das Experteninterview: Konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlagen. In Susanne Pickel, Gert Pickel, Hans-Joachim Lauth & Detlef Jahn (Hrsg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen* (S. 465-479). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Moldaschl, Manfred & Diefenbach, Thomas (2003). Regeln und Ressourcen. Zum Verhältnis von Institutionen- und Ressourcentheorie. In Schmid/Maurer (Hrsg.) (2003), *Ökonomischer und soziologischer Institutionalismus. Interdisziplinäre Beiträge und Perspektiven der Institutionentheorie und -analyse* (S. 139–162). Marburg: Metropolis.

Morlok, Michael; Meier, Harald & Oswald, Andrea (B,S,S); Efionayi-Mäder, Denise, Ruedin, Didier & Bader, Dina (SFM); Wanner, Philippe (Universität Genf) (2015). *Sans-Papiers in der Schweiz 2015, Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM)*. Basel: B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG.

Nideröst, Peter (2009). Sans-Papiers in der Schweiz. In Peter Uebersax, Beat Rudin, Thomas Hugi Yar & Thomas Geiser (Hrsg.), Ausländerrecht: Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz – Von A(syl) bis (Z(ivilrecht) (S. 373-416). Basel: Lichtenbahn Verlag

Nyers, Peter (2010). No One is Illegal Between City and Nation, *Studies in Social Justice, 4*(2), 127-143.

Ostrom, Elinor (1999). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In Paul A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the Policy Process* (S. 21-64). Boulder, CO: Wetview Press.

Pastore, Ferruccio (2008). Report from Italy. In Jeroen Doomernik & Michael Jandl (Hrsg.), *Modes of Migration Regulation and Control in Europe.* Amsterdam: Universtiy Press.

Pierre, Jon (2005). Comparative Urban Governance Uncovering Complex Causalities. *Urban Affairs Review* 40(4): 446–62.

Piguet, Etienne (2006). Einwanderungsland Schweiz: fünf Jahrzehnte halb geöffnete Grenzen. Bern: Haupt.

Purcell, Mark (2003). Citizenship and the Right to the Global City: Reimagining the Capitalist World Order. *International Journal of Urban and Regional Research, 27*(3), 564–590.

République et canton de Genève (2018). Opération Papyrus: à mi-parcours, un dispositif qui fonctionne. Online: <https://www.ge.ch/document/operation-papyrus-mi-parcours-dispositif-qui-fonctionne>

Rérat, Patrick; Piguet, Etienne; Besson, Roger & Söderström, Ola (2008). Les âges de la ville–mobilité résidentielle, parcours de vie et attractivité des villes suisses. *Geographica helvetica, 4*, 261-271.

Rotter, Maja; Hoffmann, Esther; Pechan, Anna & Stecker, Rebecca (2016). Competing priorities: how actors and institutions influence adaption of the German railway system. *Climatic Change, 137*, 609-623.

Sager, Fritz (2003). Kompensationsmöglichkeiten föderaler Vollzugsdefizite. Das Beispiel der kantonalen Alkoholpräventionspolitiken. *Swiss Political Science Review,* 9, 309–333.

Sager, Fritz (2005). Metropolitan institutions and policy coordination: The integration of land use and transport policies in Swiss urban areas. *Governance, 18*(2), 227–256.

Sager, Fritz (2009). Governance and coercion. *Political Studies,* 57, 537–558.

Sager, Fritz & Rielle, Yvan (2013). Sorting through the garbage can: under what conditions do governments adopt policy programs? *Policy Sci, 46*(1), 1-21.

Sager, Fritz; Ingold Karin & Balthasar, Andreas (2018). *Policy-Analyse in der Schweiz* (2. Auflage). Zürich: NZZ Libro.

Sapotichne, Joshua & Jones, Bryan D. (2012). Setting City Agendas: Power and Policy Change. In Karen Mossberger, Susan E Clarke & Peter John (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Urban Politics* (S. 442–467)Oxford: Oxford University Press.

Scharpf, Fritz. (1997). Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy

Research. Boulder, CO: Westview Press.

Scharpf, Fritz W. (2000): *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der* Politikforschung, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Schneider, Volker (2003). Akteurkonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung. In Klaus Schubert & Nils C. Bandelow (Hrsg.) (2003), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (S. 107–145). München: Oldenbourg.

Seawright, Jason & Colier, David (2010). Glossary. In Henry E. Brady & David Collier (Hrsg.), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards* (S. 313–360). Rowman & Littlefield Publishers.

Sellers, Jefferey & Lidström, Anders (2007). Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance*, *20*(4), 609–32.

Shepsle, Kenneth A. (2006). Rational Choice Institutionalism. In R.A.W. Rhodes, Sarah A. Binder & Bert A. Rockman (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (S. 23- 38). Oxford: Oxford University Press.

Stigler, Hubert & Felbinger, Günter (2012). Der Interviewleitfaden im qualitativen Interview. In Hubert Stigler & Hannelore Reicher (Hrsg.), *Praxisbuch empirische Sozialforschung in den Erziehungs- und Bildungswissenschaften* (2. Aufl., S, 141-146). Innsbruck: StudienV erlag.

Stobbe, Holk (2004). Undokumentierte Migration in Deutschland und den Vereinigten Staaten – Interne Migrationskontrollen und die Handlungsspielräume von Sans-Papiers. Göttingen: Universitätsverlag.

Thelen, Kathleen & Steinmo, Sven (1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics. In Sven Steinmo, Kathleen Thelen & Frank Lonstreth (Hrsg.), *Structuring Politcs: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (S. 1-32). Cambridge: Cambridge University Press.

Treib, Oliver (2015). Akteurzentrierter Institutionalismus. In Georg Wenzelburger & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 277-203). Wiesbaden: Springer VS.

Triandafyllidou, Anna & Ambrosini, Maurizio (2011). Irregular Immigration Control in Italy and Greece: Strong Fencing and Weak Gate-keeping serving the Labour Market. *European Journal of Migration and Law, 13,* 251-273.

Varsanyi, Monica W. (2006). Interrogating "Urban Citizenship" vis-à-vis Undocumented Migration, *Citizenship Studies*, *10*(2), 229–249.

Vogel, Dita (2000). Migration Control in Germany and the United States. *International*

*Migration Review, 34(*2), 390–422.

Wanner, Philippe (2004). *Migration et intégration: populations étrangères en Suisse*. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.

Wassermann, Sarah (2015). Das qualitative Experteninterview. In Marlen Niederberger & Sarah Wassermann (Hrsg.), *Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung* (S. 51-67). Wiesbaden: Springer VS.

Wichmann, Nicole; Hermann, Michael; D'Amato, Gianni, Efionayi-Mäder, Denise; Fibbi, Rosita; Mente, Joanna & Ruedin, Didier (2011). *Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen.* Eidgenössische Kommission für Migration. Bern: BBL, Bundespublikationen.

Windhoff-Héritier, Adrienne (1987). *Policy-Analyse. Eine Einführung*. Frankfurt/ Main, New York: Campus.

Wyssmüller, Chantal & Efionayi-Mäder, Denise (2011). *Undocumented Migrants: their needs and strategies for accessing health care in Switzerland* - Country Report on People & Practices. Bern: SFM.

Yin, Robert K. (1993). *Applications of Case Study Research* (3. Auflage). Newbury Park: Sage Publication.

Zeugin, Bettina (2003). Papiere für Sans-Papiers: Härtefallregelungen genügen nicht – ein Diskussionsbeitrag. Luzern: Carritas-Verlag.

8.2 Gesetze, Verordnungen

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer. Bern 16. Dezember 2005 (Stand am 1. Juli 2018). SR 142.20 (Abk.: AuG) [online] https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20020232/201807010000/142.20.pdf (Zugriff am 22.August 2018).

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Bern 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2018). SR 101 (Abk.: BV). [online] https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html (Zugriff am 22.August 2018).

Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und internationale Rechte. New York 16. Dezember 1966, in Kraft getreten für die Schweiz am 18. September 1992 (Stand am 13.März 2015). SR 0.103.1. (Abk.: IP-WSKR). [online] http://www.admin.ch/ch/d/sr/i1/0.103.1.de.pdf (Zugriff am 22.August 2018).

Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit. Bern 24. Oktober 2007 (Stand am 1.Juli 2018). SR 142.201. (Abk.: VZAE). [online]

http://www.admin.ch/ch/d/sr/142_201/index.html (Zugriff am 22.August 2018).

Anhang

Anhang 1: Interview-Leitfaden

Übersicht

0	*Rahmen des Interviews (Ort, Zeit, etc)*
1	*Einleitende Fragen (Kurzabriss beruflicher Werdegang und Einbindung in die Thematik)*
2	*Spezifischer Teil a) Züri City Card und b) Opération Papyrus*
3	*Akteurkonstellationen*
4	*Interaktionsformen*
5	*Schluss*

Einleitungstext

Interviewer-Anweisung: *Die ausgeschriebenen Texte dienen als Orientierung und müssen nicht genau so wiedergegeben werden.*

Sehr geehrte Frau/Sehr geehrter Herr
Vielen Dank, dass Sie sich für das Interview Zeit nehmen. Wie Sie bereits per Mail/Telefon informiert wurden, geht es beim heutigen Interview um die unterschiedlichen Strategien von Städten im Umgang mit Sans-Papiers in der Schweiz, welche ich im Rahmen meiner Masterarbeit untersuche. Selbstverständlich werden alle Ihre Aussagen vertraulich behandelt. Um die Auswertung der Interviews zu erleichtern, wäre es hilfreich, wenn ich das Gespräch aufzeichnen könnte. Ist das für Sie in Ordnung? Dann können wir nun mit dem Gespräch beginnen.

Zu 1

Bitte geben Sie einen kurzen Überblick über Ihre Position in der Sans-Papiers Thematik. Wo und wie sind Sie überall aktiv und involviert?

Hauptteil

Seit 2009 hat der Kanton Zürich die Härtefallkommission, ein Gremium aus 9 Mitgliedern, welche das Migrationsamt bei Härtefallgesuchen unterstützen soll. Kommt es zu

unterschiedlichen Einschätzungen, muss der Regierungsrat die definitive Entscheidung treffen, die dann vom Bund abgesegnet werden muss. Die Stadt Zürich, bzw. SPAZ möchte eine City Card, eine ID für alle Bewohner der Stadt Zürich. Wobei Genf z.B. Opération Papyrus gewählt hat. Der Fokus der Masterarbeit liegt auf der Untersuchung der unterschiedlichen Strategien, welche Städte wählen im Umgang mit und den dahinterliegenden Gründen. Die folgenden Fragen beziehen sich auf die unterschiedlichen Strategien und die eingebundenen Akteure.

Zu 2a: Züri Card

2.1 Wie schätzen Sie allgemein die Chancen einer Züri City Card ein?

2.2 Woher kam die Idee für dieses Projekt? Was waren die Inspirationen oder Vorbilder?

2.3 Wo sehen Sie Hindernisse, die sich dem Projekt in den Weg stellen könnten?

2.4 Wo sehen Sie allenfalls Chancen bei der Verwirklichung des Projekts?

Zu 2b Opération Papyrus

3.1 Was waren Ihrer Meinung nach die ausschlaggebenden Faktoren, welche dieses Projekt ermöglicht haben?

3.2 Gab es frühere Programme, die ähnlich waren, die als Vorbilder dienten (Ausland)?

3.3 Gab es Hindernisse bei der Erarbeitung dieser Politik?

3.4 Wie schätzen Sie die Möglichkeit ein, dass diese Politik auch in anderen Kantonen der Schweiz eingeführt wird?

Zu 3 Akteurkonstellationen

*Akteurkonstellation ist ein Sammelbegriff für die Informationen, die über die beteiligten Akteure vorliegen. Sie beschreibt damit die Logik der Situation, in der die Akteure interagieren und wie diese von ihnen wahrgenommen wird. Die Interaktionsorientierung spielt dabei eine zentrale Rolle. Scharpf hat hier vier Interaktionsorientierungen identifiziert****: Individualismus, Solidarität, Wettbewerb, Altruismus und Feindschaft****. Diese prägen den Charakter einer Akteurskonstellation ganz wesentlich.*

3.1 Welches sind in Ihren Augen die wichtigsten Akteure die in die hiesige Sans-Papiers Diskussion eingebunden sind?

3.2 Wie schätzen Sie die Verhandlungsstärke dieser Akteure ein?

3.3 Wie schätzen Sie die Verständigung oder das Verhältnis der einzelnen Akteure zu anderen Akteuren ein?

3.4 Wie positioniert sich *Ihre Organisation* in den Verhandlungen zu den anderen Akteuren?

Zu 4 Interaktionsformen

Interaktionsformen dienen der systematischen Beschreibung der eigentlichen Interaktionen. Der Begriff bezeichnet also die «verschiedenen Modi sozialer Handlungskoordination» (Maintz/Scharpf 1995, S.60). Als grundlegende Interaktionsformen unterscheiden Mayntz/Scharpf ***einseitige oder wechselseitige Anpassung, Verhandlungen, Abstimmungen und hierarchische Steuerung****. Interaktionsformen sind ihrerseits in bestimmte institutionelle Kontexte wie* ***beispielsweise anarchische Felder, Netzwerke und Regime, Verbände oder hierarchische Organisationen eingebettet*** *(vgl. Scharpf 2000, 91), die als übergeordnete Strukturen mehr oder weniger dauerhafte Beziehungen zwischen den Akteuren herstellen und verschiedene Interaktionsformen in verschiedenem Ausmaß unterstützen. Verhandlungen verlangen beispielsweise ein gewisses Maß an verbindlichen Regeln für alle Akteure und hierarchische Steuerung ist nur in einer entsprechend strukturierten Organisation, aber keinesfalls in einem anarchischen Feld denkbar, während einseitiges Handeln immer möglich ist.*

Tabelle 1: Interaktionsformen

	Institutioneller Kontext			
	Anarchisches Feld	Netzwerk	Verband	Organisation
Einseitiges Handeln	x	x	x	x
Verhandlungen	(x)	x	x	x
Mehrheitsentscheid	-	-	x	x
Hierarchische Steuerung	-	-	-	x

4.1 Wie treffen Sie *in Ihrer Organisation* Entscheidungen, wie kommen Sie zu der Position, die *Ihre Organisation* nach aussen hin vertritt (in Bezug auf die urbane Politik)

4.2 Wie würden Sie die Zusammenarbeit zwischen *Ihrer Organisation* und *Behörden/NGO* einschätzen?

4.1.1 Welche Strategien verfolgen Sie, um sich bei den Behörden Gehör zu verschaffen?

4.2.1 Haben Sie bereits einmal den Kontakt zu (anderen Akteuren) gesucht und sind auf Ablehnung gestossen?

4.2.2 Wurden Sie allenfalls von Personen kontaktiert, bei denen Sie kritisch oder positiv eingestellt waren?

4.2.3 Auf welche Personen oder Akteure fokussieren Sie sich grundsätzlich?

4.3 Gibt es strukturelle Voraussetzungen*(institutioneller Kontext)*, die Sie als entscheidend für den Erfolg einer urbanen Lösung einschätzen?

Zu 5 Schluss

5.1 Wie schätzen Sie die Fähigkeit von Städten ein, für die Sans-Papiers Problematik eine Lösung zu finden?

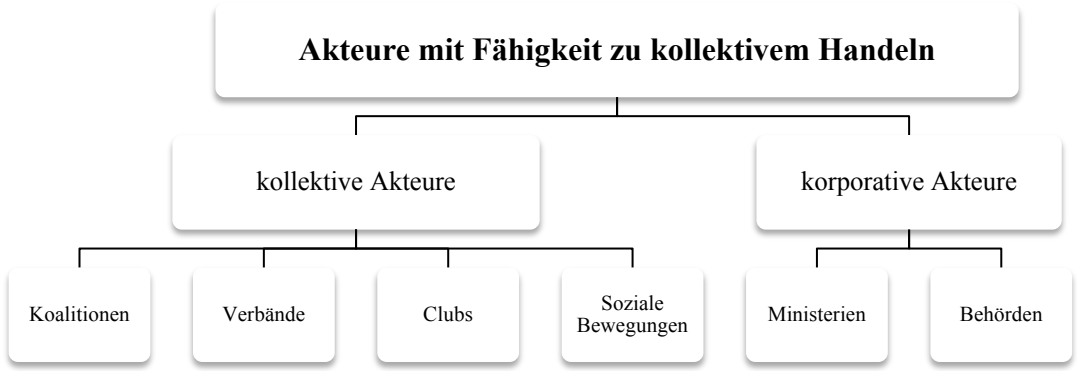
5.2 Was wünschen Sie sich für die Zukunft?

5.3 Haben sie noch weitere Anmerkungen bezüglich Sans-Papiers und urbanen Strategien im Umgang mit ihnen oder sonstige allgemeine Kommentare?

Anhang 2: Analysekategorien

Nr.	Kategorie	Beschreibung
1	**Kontextangaben zu Politiken**	Ausführungen und Erläuterungen zur Entstehung der Politiken
1.1	Inspiration	Wie hat das Projekt seine Anfänge genommen, wo wurde Inspiration für dieses Projekt hergenommens Projekt hergenommen
1.2	Hintergründe	Entstehung und Beschreibung Projekte
1.3	Zur Positionierung	Ausgestaltung des Projektes, Ziele, Forderungen
2	**Komplexe Akteure**	Beschreibung der involvierten Akteure
3	**Akteurkonstellationen**	
3.1	Logik der Situation in der Akteure interagieren	Frage: Wessen Vorteil haben die Akteure im Auge, wenn sie in einer bestimmten Entscheidungssituation stehen
3.2	Interaktionsorientierung	Individualismus, Solidarität, Wettbewerb, Altruismus und Feindschaft
4	**Interaktionsformen**	(einseitige oder wechselseitige Anpassungen, Abstimmungen und hierarchische Steuerung) → ininstitutionelle Kontexte: anarchische Felder, Netzwerke und Regime, Verbände oder hierarchische Organisationen eingebettet
4.1	Interaktion NGO und Stadt	Ausgestaltung der Interaktionen zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und öffentlichen Akteuren der Stadt
4.2	Interaktion NGO und Kanton	Ausgestaltung der Interaktionen zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und öffentlichen Akteuren des Kantons
4.3	Interaktion innerhalb der Organisationsform	Interne Entscheidungsprozesse sowie Interaktionen zwischen NGOs und NGOs oder Regierung und Regierung
5	**Chancen und Hindernisse**	Wie werden die jeweiligen Städtepolitiken in Hinblick auf ihre Chancen und Hürden beurteilt
6	**Allgemeine politische Einschätzungen (Schweiz: Bund, Kanton, Städte)**	Einschätzungen zur Lage der Sans-Papiers in der Schweiz, Hintergründe zum politischen System in der Schweiz

Anhang 3: Unterschiedliche Typen von komplexen Akteuren



Quelle: Eigene Darstellung in

Anhang 4: Selbstständigkeitserklärung für die Masterarbeit

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden , habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Originalunterschrift

Bern, 22. August 2018 Dominique Stella Strebel

Anhang 5: Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit

Ich erkläre hiermit, dass ich der Veröffentlichung der von mir verfassten Masterarbeit im Falle einer Benotung von 5.0 oder höher auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich.

Originalunterschrift

Bern, 22. August 2018 Dominique Stella Strebel