

Städtische Aussenpolitik: Inhalte, Umsetzung und Erfolg heute - aufgezeigt am Beispiel der Städte Basel, Genf und Zürich

Masterarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Fritz Sager**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasserin: **Christina Wandeler**
aus Zürich (ZH)
Hohlstrasse 601
8048 Zürich

Bern, 1. Oktober 2021

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Exekutive Masters of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt bei der Autorin.

Vorwort

“In our interdependent world, cities have not only the obligation but the right to achieve solutions to global issues.”

Dieser Satz¹ von Benjamin Barber, des 2017 verstorbenen US-amerikanischen Politikwissenschaftlers und ideellen Begründers des *Global Parliament of Mayors*, drückt aus meiner Sicht zwei zentrale Anliegen zur Rolle der Städte auf internationaler Ebene aus: die *Pflicht* und das *Recht* der Städte, am globalen Diskurs zu Themen von globaler Relevanz teilzunehmen. Die Pflicht begründet sich aus der Tatsache, dass Städte heute Lebens- und Identifikationsraum eines Grossteils der Menschheit und damit von vielen globalen Herausforderungen wie Klimawandel und Migration besonders betroffen sind. Das Recht ergibt sich aus der langen Geschichte der Städte als Inkubatoren der Demokratie, die prädestiniert sind, auf pragmatische und innovative Art und weitem vernetzt Lösungsansätze auf die heutigen Herausforderungen zu entwickeln.

Schon meine Studienwahl war durch mein grosses Interesse für das Begreifen politischer Zusammenhänge und internationaler Interdependenzen geprägt. Nach einigen Jahren der Beschäftigung mit der nationalen Aussen- bzw. Europapolitik des Bundes befasste ich mich nun seit über zehn Jahren bei der Stadt Zürich mit der städtischen Aussenpolitik. Als langjährige Mitarbeiterin des Bereichs Aussenbeziehungen, den ich seit April dieses Jahres leite, durfte ich Zürichs Aussenbeziehungen und damit auch die internationale Vernetzung mit aufbauen. Dabei dienten andere, v.a. europäische Städte vielfach als Inspiration. Antrieb für meine Arbeit war immer die Überzeugung, dass gerade grössere Städte nicht nur über das notwendige Wissen und die relevante Erfahrung, sondern auch über die Ressourcen verfügen, um eine aktivere Rolle bei Bewältigung globaler Herausforderungen zu spielen. Die vorliegende Masterarbeit hat mir die Gelegenheit gegeben, mich näher mit den theoretischen Grundlagen der städtischen Aussenpolitik zu befassen und zugleich einen vertieften Einblick in die Aussenpolitik anderer Schweizer Städte zu erhalten. Die eingehende Auseinandersetzung mit der Thematik hat mir sehr nützliche Erkenntnisse für meine künftige Arbeit gebracht.

Ohne Unterstützung wäre dieses Unterfangen nicht möglich gewesen. Ich danke meiner Arbeitgeberin, der Stadtentwicklung Zürich, und insbesondere meiner Vorgesetzten Anna Schindler, Direktorin Stadtentwicklung Zürich, die mir den nötigen Raum gegeben und mich in vielerlei Hinsicht sehr unterstützt hat. Mein Dank geht auch an meine Interview-Partner*innen in Basel, Genf und Zürich für die wertvollen Einblicke in die Aussenpolitiken ihrer Städte. Besonders dankbar bin ich meiner Familie, die nicht nur viel auf mich verzichten, sondern zuweilen auch viel Geduld mit mir aufbringen musste. Auch ohne meine Freundinnen, die mich motivierten und mir mit Rat und Tat beiseite standen, wäre der Weg viel schwerer gewesen. Und last but not least: Herzlichen Dank, Prof. Fritz Sager, für Ihre umsichtige Betreuung und Begleitung meiner Masterarbeit!

¹ URL: <https://globalparliamentofmayors.org/dr-benjamin-barber/>

Zusammenfassung

Aussenpolitik ist Sache des Bundes, und das internationale System ist auf nationalstaatliche Akteure ausgerichtet. Städte suchen sich allerdings ihren Platz in diesem System. Auslöser für das zunehmende Auftreten von Städten als aussenpolitischen Akteuren lassen sich in Entwicklungen der Globalisierung, Urbanisierung und Dezentralisierung erkennen. Dazu kommen der ökonomische Bedeutungszuwachs der Städte und ihre direkte Betroffenheit von globalen Herausforderungen wie Klimawandel und Migration. Auch in Schweizer Städten wie Basel, Genf und Zürich spiegelt sich diese Entwicklung wider. Zwar kommt diese neue Entwicklung in den aussenpolitischen Strategien des Bundes kaum zum Ausdruck, doch wächst das Interesse einzelner Bundesstellen an einer stärkeren Zusammenarbeit im Bereich der Aussenpolitik.

Die Forschung nimmt sich seit rund zehn Jahren des Phänomens der städtischen Aussenpolitik oder *city diplomacy* an und beleuchtet konkrete Beispiele, doch stehen zur heutigen Situation der Schweizer Städte wenig Daten zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Masterarbeit die städtische Aussenpolitik hinsichtlich ihrer strategisch-inhaltlichen Ausrichtung sowie ihrer institutionellen Verankerung und organisationalen Umsetzung anhand von drei Fallstudien zu den Städten Basel, Genf und Zürich. Sie zeigt Entwicklungen der letzten Jahre auf und analysiert den Erfolg der Aussenpolitik der drei Städte.

Basierend auf der Policy-Analyse wird angenommen, dass in der städtischen Aussenpolitik ein Kausalzusammenhang zwischen Strategie, organisationaler Umsetzung und Erfolg besteht. Als weiterer Erfolgsfaktor wird das Zusammenspiel zwischen Bund und Stadt postuliert.

Zur Ausrichtung der Aussenpolitik der untersuchten Städte zeigen sich in den Fallstudien deutliche Unterschiede. Nur eine von drei Städten verfügt über eine formelle Aussenpolitikstrategie. Es zeigt sich allerdings, dass klare Zielsetzungen nicht vom Vorliegen einer formellen Strategie abhängen. Inhaltlich bewegen sich die untersuchten Aussenpolitiken zwischen Fokussierung auf Standortmarketing und Ausrichtung auf einen breit verstandenen gesellschaftlichen Nutzen.

Die Nähe der Aussenpolitik zur Exekutive wird grundsätzlich als wichtig erachtet. Als erfolgsrelevanter erweist sich die Unterstützung durch die politische Führung, die in zwei Städten als stark, in der dritten dagegen als eher schwach ausgeprägt beurteilt wird.

Zur Entwicklung der Aussenpolitik lassen sich in den letzten Jahren in allen drei Städten ein Ausbau und eine Aufwertung feststellen – sei es in Form eines Ressourcenausbaus oder in Form zusätzlicher Engagements (z.B. in internationalen Städtenetzwerken, Stadtkooperationen, etc.). Die Zusammenarbeit mit dem Bund nimmt zu, allerdings nur fallweise in formellem Rahmen.

Der Erfolg städtischer Aussenpolitik ist nicht leicht zu beantworten. Es lassen sich aber folgende Erkenntnisse aus der Untersuchung ableiten: zentrale Erfolgsfaktoren städtischer Aussenpolitik sind klare inhaltliche Zielsetzungen, das politische Commitment auf Führungsebene und die Zusammenarbeit mit dem Bund.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	I
Zusammenfassung	II
Inhaltsverzeichnis	III
Abbildungsverzeichnis	V
Tabellenverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	VII
Anhangverzeichnis	VIII
1 Einleitung	1
1.1 Forschungsstand und Relevanz	1
1.2 Untersuchungsleitende Fragestellung.....	3
1.3 Begriffe und Abgrenzung	3
1.4 Aufbau der Arbeit.....	4
2 Städtische Aussenpolitik im Verhältnis zur nationalen Aussenpolitik	4
2.1 Aussenpolitik als Untersuchungsgegenstand.....	4
2.2 Die Rolle der Städte in der schweizerischen Aussenpolitik.....	5
2.3 Städte als aussenpolitische Akteure.....	8
2.4 Das Zusammenspiel zwischen Bund und Städten in der Aussenpolitik.....	12
3 Der politikwissenschaftliche Analyserahmen	13
3.1 Die Policy-Analyse.....	13
3.2 Forschungsfragen und Arbeitshypothesen.....	18
3.3 Operationalisierung im Hinblick auf die empirischen Fallstudien.....	19
4 Methodisches Vorgehen.....	20
4.1 Begründete Wahl der drei Fallstudien	20
4.2 Methode der Datenerhebung	21
4.3 Methode der Datenanalyse	22
4.4 Aufbau der Fallstudien und Vorgehen beim Vergleich.....	22
5 Fallstudien	22
5.1 Stadt Basel.....	23
5.2 Stadt Genf	30
5.3 Stadt Zürich	38
5.4 Fallstudien im Vergleich: Beantwortung der Forschungsfragen.....	47
6 Fazit und Schlussfolgerungen	55
7 Literaturverzeichnis.....	VIII

8	Anhang	XI
8.1	Anhang 1: Interviewverzeichnis	XI
8.2	Anhang 2: Interview-Leitfaden für die städtischen Vertreter*innen	XII
8.3	Anhang 3: Interview-Leitfaden für die Bundesvertreterin	XIV
9	Selbständigkeitserklärung	XV

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wirkungsmodell der öffentlichen Politik	S. 14
Abbildung 2: Der Policy Cycle	S. 15
Abbildung 3: Evaluationsgegenstände und -kriterien entlang des Policy Cycle	S. 16

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht über die wichtigsten internationalen Aktivitäten der Stadt Basel	S. 25
Tabelle 2: Übersicht über die wichtigsten internationalen Aktivitäten der Stadt Genf	S. 34
Tabelle 3: Übersicht über die wichtigsten internationalen Aktivitäten der Stadt Zürich	S. 41
Tabelle 4: Strategie und Inhalt der Aussenpolitik (Vergleich Basel, Genf, Zürich)	S. 49
Tabelle 5: Umsetzungsorganisation der Aussenpolitik (Vergleich Basel, Genf, Zürich)	S. 50
Tabelle 6: Entwicklung der Aussenpolitik (Vergleich Basel, Genf, Zürich)	S. 51
Tabelle 7: Erfolg der Aussenpolitik (Vergleich Basel, Genf, Zürich)	S. 52
Tabelle 8: Überprüfung der Arbeitshypothesen (Vergleich Basel, Genf, Zürich)	S. 53

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BBl	Bundesblatt
BG	Bundesgesetz
BR	Bundesrat
BV	Bundesverfassung
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EU	Europäische Union
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
GCH	Geneva Cities Hub
GFMD	Global Forum on Migration and Development
IDB	Inter-Amerikanische Entwicklungsbank
IGGK	Interessengemeinschaft der Grossen Kernstädte
InstA	Institutionelles Rahmenabkommen
ISDM	Integriertes Standort- und Destinationsmarketing
IZA	Internationale Zusammenarbeit
MMC	Mayors Migration Council
MoU	Memorandum of Understanding
SDG	Sustainable Development Goals
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SSV	Schweizerischer Städteverband
SR	Ständerat
STEZ	Stadtentwicklung Zürich
STR	Stadtrat
UCLG	United Cities and Local Governments

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Interviewverzeichnis	S. XI
Anhang 2: Interview-Leitfaden für die städtischen Vertreter*innen	S. XII
Anhang 3: Interview-Leitfaden für die Bundesvertreterin	S. XIV

1 Einleitung

1.1 Forschungsstand und Relevanz

Die Aussenpolitik von Staaten und ihre Analyse ist ein sehr breites und viel bearbeitetes Forschungsfeld. Das wundert nicht, ist die Aussenpolitik doch auch in der Öffentlichkeit ein oftmals emotional diskutiertes Politikfeld (Goetschel, 2006, S. 602). Aber eben: Es sind traditionellerweise Staaten, die Aussenpolitik machen und damit das internationale System als Hauptakteure prägen. Gleichwohl ist es in den letzten zehn bis zwanzig Jahren zu einer neuen Entwicklung innerhalb des internationalen Systems gekommen. Städte treten immer stärker als eigenständige aussenpolitische Akteure bzw. als *global actors* auf und versuchen, aktiv Einfluss auf globale Prozesse und Entscheidungen auf internationaler Ebene zu gewinnen.

Dieses Phänomen spiegelt sich auch in der Forschung wider, die bestrebt ist, Ursachen, Erscheinungsformen und Folgen dieser Entwicklung zu untersuchen und zu beschreiben. Im Vergleich zur Analyse der staatlichen Aussenpolitik spielt die städtische Aussenpolitik jedoch nach wie vor eine untergeordnete Rolle in der Forschung. Dennoch setzen sich zahlreiche Autoren insbesondere seit Beginn der 2000er Jahre mit der wachsenden Bedeutung der Städte als globaler Akteure auseinander.

So gibt die niederländische Juristin Janne Nijman einen guten Überblick über die Entstehung der neuen Rolle, die Städte in den internationalen Beziehungen einnehmen, sowie über die unterschiedlichen Erscheinungsformen städtischer Aussenpolitik (Nijman, 2016). Auch andere Autor*innen beschäftigen sich eingehend mit der neuen Bedeutung der Städte auf internationaler Ebene, so Michele Acuto und Simon Curtis, die beide mehrere Beiträge zur *city diplomacy*, zum Einfluss der Städte in den internationalen Beziehungen oder zur städtischen Aussenpolitik verfasst haben (z.B. Curtis, 2016; Curtis & Acuto, 2018). Sohaela Amiri und Efe Sevin bieten in ihrem Beitrag theoretische und analytische Ansätze zur Untersuchung der Städtediplomatie und vertiefen diese im Rahmen von Fallstudien (Amiri & Sevin, 2020). Neben den Beiträgen, die sich auf übergeordneter Ebene mit dem Thema Städtediplomatie oder städtische Aussenpolitik befassen, setzen einzelne Autor*innen den Fokus auf spezifische Themenbereiche wie Migration (z.B. Stuermer, 2020a und 2020b).

Als einer von Wenigen hat sich Nico van der Heiden mit der Aussenpolitik von Schweizer Städten befasst. In seiner Dissertation *Urban Foreign Policy and Domestic Dilemmas: Insights from Swiss and EU City-Regions* von 2010 analysiert er unter anderem die Entstehung und die Ausprägungen der Aussenpolitiken der fünf Schweizer Städte Bern, Genf, Lausanne, Luzern und Zürich (van der Heiden, 2010). Dies ist für die vorliegende Arbeit besonders interessant, weil festzustellen ist, dass nach 2010 ein grosser Entwicklungsschub in der Aussenpolitik der beschriebenen Städte stattgefunden hat.

Die Forschungsliteratur zeigt, dass in den letzten Jahren ein deutlicher Wandel im traditionell von den Staaten dominierten internationalen System sichtbar ist. Städte – auch mittlere und kleine Städte – treten zunehmend selbstbewusst als eigenständige Akteure auf und bauen ihre aussenpolitischen Aktivitäten sukzessive aus.

Ausdruck davon sind u.a. die heute rund 180 Städtenetzwerke, die versuchen, multilaterale Prozesse mitzugestalten und die Anliegen und Erfahrungen der Städte in diese einzubringen. Dabei verfolgen diese Städtenetzwerke unterschiedliche Anliegen. So haben sich die Bürgermeister*innen des Netzwerks C40 dazu verpflichtet, die ehrgeizigen Ziele des Pariser Klimaabkommens auf lokaler Ebene zu verwirklichen, aber auch die Staaten in die Pflicht zu nehmen. Das 2004 gegründete und wohl weltweit grösste Netzwerk *United Cities and Local Governments* (UCLG) hingegen ist thematisch breit aufgestellt und hat sich zum Ziel gesetzt, die Rolle und den Einfluss der lokalen Ebene in der internationalen Politik zu stärken.

Über das Engagement in Städtenetzwerken hinaus haben zahlreiche Städte auf der ganzen Welt eigene Aussenpolitiken entwickelt und ihren Anspruch, Teil der sogenannten *global governance* zu sein, deutlich gemacht. Auch die Schweizer Städte haben in diesem Zuge aussenpolitische Aktivitäten entwickelt. Van der Heiden kam in seiner Untersuchung von 2010 allerdings zum Schluss, dass die Schweizer Städte in Bezug auf internationale Kontakte im europäischen Vergleich relativ zurückhaltend seien. Genf würde als eine von wenigen Schweizer Städten über eine internationale Strategie verfügen, während beispielsweise Zürich erst am Anfang seiner Überlegungen stünde, international aktiv zu werden (van der Heiden, 2010, S. 181). Auch hatte Genf bereits einen spezialisierten *Service des relations extérieures*, während die wenigen internationalen Aktivitäten der Stadt Zürich (z.B. die Städtepartnerschaften mit Kunming und San Francisco) von der damaligen Direktorin der Stadtentwicklung quasi im Nebenamt betreut wurden. Die Stadt Basel war nicht Untersuchungsgegenstand in van der Heidens Dissertation, doch ist davon auszugehen, dass Basel als zweitgrösste Schweizer Stadt mit ihrer internationalen Ausrichtung aufgrund ihrer Lage im Dreiländereck und der wirtschaftlichen Verflechtungen ebenfalls substanzielle aussenpolitische Aktivitäten aufwies.

Inzwischen hat sich in den Schweizer Städten einiges getan, und die Erfahrung der Autorin in ihrer Funktion als Leiterin des Bereichs Aussenbeziehungen der Stadt Zürich zeigt, dass die drei grössten Schweizer Städte Zürich, Basel und Genf bezüglich ihres aussenpolitischen Engagements in den letzten Jahren deutlich zugelegt haben.

Aktuell scheint sich dieser Trend fortzusetzen und sogar zu akzentuieren. Städtische Aussenpolitik ist im Zusammenhang mit der Gründung des *Geneva Cities Hub* (GCH) seit Kurzem im Schweizerischen Städteverband ein Thema. Zudem tauschen sich die zehn grössten Schweizer Städte im Rahmen der *Interessensgruppe der grossen Kernstädte der Schweiz* (IGGK) in diesem Jahr erstmals über ihre aussenpolitischen Aktivitäten aus und diskutieren Möglichkeiten einer stärkeren Koordination oder gar Zusammenarbeit in diesem Bereich.² Ein weiterer Indikator für die wachsende Bedeutung ist das neue Interesse der Stadt Basel an der Beteiligung in internationalen Städtenetzwerken. Das zunehmende internationale Engagement der Städte und die Forschung dazu lassen vermuten, dass die Rolle der Städte als aussenpolitischer Akteure in Zukunft an Bedeutung gewinnen wird. Da es sich um ein globales Phänomen handelt, dürften auch die Schweizer Städte Teil dieser Entwicklung sein.

² Die Sitzungen der IGGK sind nicht öffentlich. Es kann daher kein offizielles Dokument zitiert werden.

Eine aktuelle Übersicht über die aussenpolitischen Aktivitäten der Schweizer Städte fehlt jedoch. Die vorliegende Masterarbeit möchte dazu beitragen, diese Lücke zu schliessen und ein aktuelles Bild der Schweizer Städte als aussenpolitischer Akteure zu zeichnen.

1.2 Untersuchungsleitende Fragestellung

Die vorliegende Masterarbeit untersucht im Rahmen von drei Fallstudien die Aussenpolitiken der drei grössten Schweizer Städte. Ziel ist es, Erkenntnisse im Hinblick auf die strategisch-inhaltliche Ausrichtung, die organisationale Umsetzung und den Erfolg städtischer Aussenpolitik zu generieren. Als weiterer Parameter soll das Zusammenspiel zwischen den drei Städten und dem Bund im Bereich der Aussenpolitik betrachtet werden.

Entlang der oben genannten Parameter soll untersucht werden, wie sich das Selbstverständnis und die aussenpolitischen Zielsetzungen in den letzten zehn Jahren weiterentwickelt bzw. verändert haben. Referenzrahmen ist die Dissertation von Nico van der Heiden, der vor einem Jahrzehnt u.a. eine Analyse der aussenpolitischen Aktivitäten von fünf Schweizer Stadtregionen (Bern, Genf, Lausanne, Luzern und Zürich) durchgeführt hat (van der Heiden, 2010). Es interessieren die Determinanten dieser Entwicklung im Kontext der allgemeinen Entwicklung von Städten zu sogenannten *global actors*.

Vor diesem Hintergrund werden folgende **Forschungsfragen** untersucht:

- a) Wie treten die drei Städte heute hinsichtlich strategisch-inhaltlicher Ausrichtung und organisationaler Strukturen als aussenpolitische Akteure auf?
- b) Wie hat sich die Aussenpolitik der drei Städte in den letzten zehn Jahren verändert?
- c) Sind die drei Städte mit ihrer Aussenpolitik erfolgreich?

1.3 Begriffe und Abgrenzung

In den meisten der Autorin bekannten Schweizer Städten, die aussenpolitisch aktiv sind, laufen diese Aktivitäten unter dem Begriff *Aussenbeziehungen*, so auch in der Stadt Zürich. Aussenbeziehungen umfassen dabei weit mehr als internationale Aktivitäten und decken oftmals die gesamte Beziehungspflege mit öffentlichen und privaten Akteuren ausserhalb der Stadtgrenzen ab. Der Begriff *Aussenpolitik* nimmt in dieser Arbeit eine explizit internationale Perspektive ein und beinhaltet die gezielte Pflege von Kontakten und Kooperationen mit Städten sowie weiteren öffentlichen und nichtöffentlichen Akteuren über die Landesgrenzen hinaus.

Die vorliegende Arbeit hat nicht zum Ziel, die Ursachen und Beweggründe für eine städtische Aussenpolitik im Detail zu analysieren. Sie erhebt auch keinen Anspruch auf eine vollständige Übersicht über die aussenpolitischen Aktivitäten der drei untersuchten Städte. Das würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Vielmehr sollen die für die Beantwortung der Fragestellungen wichtigsten Faktoren und zentralen aussenpolitischen Handlungsfelder aufgezeigt werden. Der

Fokus der Arbeit liegt auf der Darstellung der Aussenpolitiken im Rahmen der Fallstudien sowie auf der Untersuchung des postulierten Zusammenhangs zwischen der strategisch-inhaltlichen Ausrichtung, der organisationalen Verankerung und dem Erfolg der Aussenpolitik jeder der drei Städte, wobei das Zusammenspiel mit der Bundesebene als zusätzlicher möglicher Erfolgsfaktor herangezogen wird.

1.4 Aufbau der Arbeit

Die Masterarbeit ist in sechs Kapitel gegliedert. Kapitel 1 führt die Forschungsfragen ein, gibt Auskunft über deren Relevanz und den Forschungsstand und nimmt eine inhaltliche Abgrenzung vor. Kapitel 2 dient der Einbettung des Untersuchungsgegenstandes, wirft einen Blick auf die Schweizer Aussenpolitik und die Rolle der Städte, beleuchtet die Städte als aussenpolitische Akteure sowie theoretische Erklärungsansätze für das Entstehen städtischer Aussenpolitik und geht auf den Austausch zwischen der nationalen und der kommunalen Ebene ein. Kapitel 3 legt den politikwissenschaftlichen Analyserahmen dar. Als konzeptionelles Gerüst dient die Policy-Analyse. Darauf basierend werden für die empirischen Fallstudien Arbeitshypothesen zur dritten Forschungsfrage formuliert. Kapitel 4 beschreibt das methodische Vorgehen mit Dokumentenanalyse und qualitativen Interviews und erläutert die Wahl der Fallstudien sowie das Vorgehen bei der Datenerhebung. Kapitel 5 beinhaltet die Fallstudien Basel, Genf und Zürich. Hier werden zunächst für jeden Fall die Arbeitshypothesen einzeln überprüft. Anschliessend werden im Vergleich der drei Fallstudien die Forschungsfragen beantwortet. Kapitel 6 stellt die wichtigsten Erkenntnisse zusammenfassend dar.

2 Städtische Aussenpolitik im Verhältnis zur nationalen Aussenpolitik

Die folgenden Ausführungen sollen eine Einbettung der Forschungsfragen in einen Gesamtkontext erlauben. Einerseits wird aufgezeigt, inwiefern die städtische Aussenpolitik generell an Bedeutung gewonnen hat, andererseits wird die städtische mit der nationalen Aussenpolitik in Verbindung gesetzt. Vor dem Hintergrund, dass die Aussenpolitik grundsätzlich Bundessache ist, soll ein Überblick über die aktuelle Rolle der Städte in der Schweizer Aussenpolitik und das Zusammenspiel der beiden Staatsebenen gegeben werden.

2.1 Aussenpolitik als Untersuchungsgegenstand

Öffentliche Politik verstanden als Sachpolitik wird von Sager et al. definiert als "ein Bündel von Massnahmen, das ergriffen wird, um ein gesellschaftlich und politisch als Problem anerkanntes Phänomen zu bearbeiten" (Sager et al, 2021, S. 18). Massnahmen können dabei Gesetze, Verordnungen oder andere gesetzliche und politische Instrumente oder Programme sein, mit welchen versucht wird, Einfluss auf Bürgerinnen und Bürger zu nehmen. Dieser Definition wohnt grundsätzlich eine eher innenpolitische, also auf die innerstaatliche Lösung von Problemen ausgerichtete Perspektive inne.

Die Aussenpolitik hingegen richtet den Blick nach aussen, über die Landesgrenzen hinaus. Goetschel definiert Aussenpolitik als "dasjenige Verhalten, mit dem die im souveränen Nationalstaat organisierte Gesellschaft ihre Interessen gegenüber ihrer Umwelt wahrnimmt und durchsetzt" (Goetschel, 2006, S. 602).

Grundsätzlich setzt Aussenpolitik Staatlichkeit voraus, aber auch die Fähigkeit und den Willen, die eigenen Interessen und deren Bezug zur Umwelt zu bestimmen. Sie kann auch als Bindeglied zwischen den Handlungen innerhalb eines Staates und dem internationalen Umfeld verstanden werden (Goetschel et al., 2002, S. 26). Nicht zuletzt dadurch, dass immer mehr Themen, die zuvor rein innenpolitischer Natur waren, heute auch auf internationaler Ebene verhandelt werden, sind Innen- und Aussenpolitik untrennbar miteinander verbunden. Mit Verweis auf den Anspruch an die Kohärenz von Aussen- und Innenpolitik beschreibt Goetschel die Aussenpolitik genau wie andere Politikfelder als Gesellschaftsprojekt: als Produkt innenpolitischer Diskussionen über Ziele und Ausgestaltung. (Goetschel, 2006, S. 602).

Die Aussenpolitik ist demnach eine öffentliche Politik, die zwar eine andere Perspektive einnimmt als die Innenpolitik, aber ebenfalls auf einem gesellschaftlichen Konsens und gemeinsamen Werten beruht, die gegen aussen vertreten werden. Trotz ihrer Besonderheiten – im Vergleich mit anderen Politikbereichen weist sie beispielsweise aufgrund des geringeren Organisations- und Vergemeinschaftungsgrades des internationalen Systems eine grössere Handlungsfreiheit auf – hat auch die Aussenpolitik neben der reinen Interessenswahrung die Behandlung gesellschaftlicher Probleme zum Ziel. Sie zielt ebenfalls auf die Steuerung sozialer und politischer Prozesse, einfach ausserhalb der Landesgrenzen (Rudolf, 2007, S. 321).

Die Definition von Goetschel zeigt exemplarisch: Aussenpolitik wird primär als Aufgabe von Nationalstaaten verstanden, ebenso wie das internationale System seit der Unterzeichnung des Westfälischen Friedens 1648 einschliesslich seiner Regeln und Institutionen bewusst von und für die nationale Politik geschaffen wurde (Muggah & Zapata-Garesche, 2016, S. 2).

2.2 Die Rolle der Städte in der schweizerischen Aussenpolitik

Ohne hier auf die Besonderheiten der Schweizer Aussenpolitik einzugehen, kann grundsätzlich festgestellt werden, dass die Aussenpolitik in der Schweiz bis weit ins 20. Jh. ein Schattendasein fristete. Ausdruck davon ist etwa die Tatsache, dass es bis gegen Ende des 19. Jh. für die Aussenpolitik kein eigenes Departement gab (der Bundespräsident war nebenamtlicher Aussenminister), oder dass erst 1993 mit Adolf Ogi erstmals ein Schweizer Bundespräsident offiziell ins Ausland reiste (Cassis, 2018). Mit zunehmender internationaler Vernetzung der Schweiz erstarkten das Interesse an der Aussenpolitik und der Wunsch politischer Akteure, in der Aussenpolitik mitzuwirken. Insbesondere Parlament und Kantone bringen sich zunehmend aktiv in die Gestaltung der Schweizer Aussenpolitik ein. Die aktuelle Diskussion rund um die Unterzeichnung des Globalen Migrationspaktes, der als Instrument des *soft law* prinzipiell in die Entscheidungskompetenz des Bundesrates fällt, zeigt beispielhaft, dass zahlreiche Mitglieder der Eidgenössischen Räte ihre aktuelle Rolle in der Mitgestaltung aussenpolitischer Entscheide als ungenügend betrachten (Arbeitsgruppe, 2019, S. 20-21).

Die Mitwirkung der Kantone ist bereits heute relativ gut ausgebaut. Der Bund bezieht die Kantone in die Aussenpolitik ein, wenn aussenpolitische Entscheide die Zuständigkeit oder wesentliche Interessen der Kantone berühren. Schon in Art. 54 BV, der in seinem Abs. 1 die auswärtigen Angelegenheiten als Sache des Bundes definiert, wird festgehalten, dass der Bund Rücksicht auf die Zuständigkeiten der Kantone nimmt und ihre Interessen wahrt (Art. 54, Abs. 3 BV). Die Mitwirkungsrechte der Kantone sind in Artikel 55 der Bundesverfassung und im Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes vom 22. Dezember 1999 (BGMK, SR 138.1) verankert.

Im Gegensatz dazu wird den Städten keinerlei institutionelle Mitwirkung in der Aussenpolitik zugestanden. Diese Blindheit der Bundesverfassung gegenüber den Interessen der Städte bei wichtigen aussenpolitischen Entscheiden spiegelt sich grundsätzlich auch in den strategischen Grundlagen der Schweizer Aussenpolitik wider. Im Folgenden soll anhand von vier aussenpolitischen Strategiepapieren des Bundes aufgezeigt werden, in welcher Form die Städte in der strategischen Planung als eigenständige Akteure wahrgenommen werden.

Die **Aussenpolitische Strategie 2020-2023** gibt dem Bundesrat den aussenpolitischen Orientierungsrahmen. Im Vergleich zur Vorgängerstrategie zielt sie auf mehr Kohärenz zwischen Innen- und Aussenpolitik. Diese soll durch eine verstärkte vertikale (kommunal, kantonale, nationale, bilaterale) und horizontale Kooperation (zwischen Departementen, Bundesstellen und dem Parlament) erreicht werden. Wichtiger Bezugsrahmen der bundesrätlichen Strategie ist die Nachhaltigkeitsagenda 2030. Dazu heisst es u.a.: "Im Rahmen der Agenda 2030 strebt die Schweiz eine nachhaltige Entwicklung an, welche die drei Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft gleichermaßen berücksichtigt. Sie hat dafür in der Bundesverwaltung die entsprechenden Strukturen geschaffen und arbeitet national und international mit allen relevanten Akteuren zusammen, um den Schutz der Umwelt und die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen sowie eine nachhaltige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung zu fördern" (EDA, 2020a, S. 15). Als strategisches Ziel 3.5. soll das Potenzial der Städte als aussenpolitischer Akteure über Partnerschaften im In- und Ausland genutzt werden. Zudem soll der Dialog, besonders im Nachhaltigkeitsbereich, mit relevanten Städtenetzwerken oder über UN-Habitat gestärkt werden (EDA, 2020a, S. 17).

Vision 2028: Die im Oktober 2018 von Bundesrat Ignazio Cassis eingesetzte Arbeitsgruppe AVIS28 hat im Juli 2019 ihren Bericht *Die Schweiz in der Welt 2028* vorgestellt (Arbeitsgruppe, 2019). Darin analysiert sie die künftigen Herausforderungen und macht zahlreiche Vorschläge zur Anpassung der aussenpolitischen Instrumente an die Zukunft. Zur Festigung der Position der Schweiz in der Welt von morgen empfiehlt die Arbeitsgruppe insbesondere einen *Whole of Switzerland*-Ansatz unter Einbindung aller nationalen Akteure. Städte werden einzig im Zusammenhang mit dem Wandel des multilateralen Systems erwähnt, indem auf neue Gou-vernanzstrukturen, das Entstehen neuer Netzwerke zwischen Städten und die grosse Bedeutung der Städte als Akteure in Klima-, Energie- oder Migrationsfragen hingewiesen wird. (Arbeitsgruppe, 2019, S. 4). Was dies für die Aussenpolitik des Bundes bedeutet, bleibt allerdings offen. Auch im Zusammenhang mit dem *Whole of Switzerland*-Ansatz werden die Städte nicht explizit

erwähnt. Grund für die marginale Erwähnung der Städte in dieser Vision ist allenfalls die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe, in welcher keine Vertretung mit städtischem Hintergrund Einsitz hatte.

IZA Strategie 2021-2024: Mit der Strategie zur Internationalen Zusammenarbeit 2021-2024 legt der Bund seine Ziele und die Kriterien seines Beitrages zur Linderung von Not und Armut auf der Welt, zur Demokratieförderung und zu einer nachhaltigeren Entwicklung fest. Die Strategie stellt fest, dass der internationale Rechtsrahmen und der multilaterale Weg zunehmend unter Druck geraten und gleichzeitig "eine Stärkung der regionalen multilateralen Institutionen, eine steigende Bedeutung von lokalen Körperschaften wie Städten (...)" zu beobachten sei (EDA, 2020b, S. 8). Ausserdem weist der Bundesrat in seiner Botschaft zur IZA-Strategie darauf hin, dass der urbane Raum eine wichtige Rolle in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit spielen soll (Bundesrat, 2020, S. 2630).

China Strategie: Im März 2021 hat der Bundesrat erstmals eine öffentliche Strategie zu China verabschiedet. Sie legt Ziele und Massnahmen der Schweizer China-Politik für die Jahre 2021-2024 fest. Die China Strategie findet hier Erwähnung, weil zahlreiche Schweizer Städte Partnerschaften mit chinesischen Städten pflegen, welchen im Rahmen der Strategie insofern eine Bedeutung zugemessen wird, als die Gründung der Städtepartnerschaft zwischen Zürich und Kunming prominent als einer der Meilensteine der bilateralen Beziehungen Schweiz-China genannt wird (EDA, 2021, S. 16). Weiter kündigt der Bundesrat in seiner China Strategie im Sinne des *Whole of Switzerland*-Ansatzes der Aussenpolitischen Strategie 2020-2023 einen regelmässigen Informations- und Erfahrungsaustausch u.a. auch mit den Schweizer Städten an (EDA, 2021, S. 31).

In den rechtlichen und strategischen Grundlagen der schweizerischen Aussenpolitik spielen die Städte eine eher untergeordnete Rolle, wie die oben genannten Strategien verdeutlichen. Martin Tschirren, ehem. stellvertretender Direktor der Schweizerischen Städteverbandes (SSV), beurteilt dies als Fehler. Er ist der Ansicht, dass der Bund erkennen müsste, dass in der Aussenpolitik die Zusammenarbeit mit den Städten nicht nur vorteilhaft, sondern auch notwendig sei (Tschirren, 2018). Nina Hachigian, erste stellvertretende Bürgermeisterin für internationale Angelegenheiten in Los Angeles, zielt – wenn auch nicht aus Schweizer Perspektive – in dieselbe Richtung, wenn sie mit Bezug auf die Verquickung von Innen- und Aussenpolitik feststellt, dass Städte das (innenpolitische) Fundament für den aussenpolitischen Erfolg eines Staates bilden und daher ein stärkeres "Miteinander" durchaus sinnvoll wäre (Hachigian, 2021).

Die Wahrnehmung der Autorin, die in ihrer Funktion zu verschiedenen aussenpolitischen Engagements der Stadt Zürich in regelmässigem Kontakt mit der DEZA steht, weicht etwas von dem oben gezeichneten Bild ab. In diesem Austausch zeigt sich doch ein reges Interesse des Bundes an den aussenpolitischen Aktivitäten der Stadt. Ausdruck davon waren beispielsweise die Einladung des EDA von 2016 an die Direktorin der Stadtentwicklung Zürich, als Teil der Schweizer Delegation an der UN-Konferenz Habitat III in Quito teilzunehmen, oder die Vermittlungsbemühungen für den Einsitz der Zürcher Stadtpräsidentin im Exekutiv-Gremium des Mayors Migration Council (MMC).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Bund grundsätzlich die neue Rolle der Städte als internationale Akteure sowie ihren Beitrag an die Lösung globaler Herausforderungen anerkennt, jedoch erst seit kurzem und nur punktuell konkrete Handlungsoptionen in Bezug auf die Formulierung und Umsetzung der nationalen Aussenpolitik daraus ableitet.

2.3 Städte als aussenpolitische Akteure

Selbst wenn es in den aussenpolitischen Strategien der Schweiz nur ansatzweise zum Ausdruck kommt: Städte sind längst zu wichtigen Akteuren auf der internationalen Politbühne geworden – mit eigenen aussenpolitischen Agenden und im Bestreben, ihren Einfluss weiter auszubauen.

Dabei kann von einem Multilateralismus der Städte gesprochen werden, der eine Weiterentwicklung des von souveränen Nationalstaaten dominierten internationalen Systems darstellt (Ayres, 2018). Zum Ausdruck kommt dieser neue "urbane Multilateralismus" in den zahlreichen neu entstandenen internationalen Städtenetzwerken, in welchen Städte heute zusammenarbeiten, um in Themen wie Klimawandel (z.B. C40), Armut (z.B. *World Alliance of Cities against Poverty*), Gender- und Diskriminierungsfragen (z.B. *Women Transforming Cities International Society* oder *Rainbow Cities Network*), nachhaltige Stadtentwicklung (z.B. ICLEI), Extremismus (z.B. *Strong City Network*) oder Migration (z.B. MMC) gemeinsam globale Lösungen zu finden. Dies sind nur einige Beispiele solcher thematischen Netzwerke und Organisationen. Daneben gibt es auch Städtenetzwerke ohne engen thematischen Fokus, deren Ziel es ganz generell ist, die Stimme der Städte in das globale Regierungshandeln einzubringen. Dazu gehört u.a. das derzeit weltweit grösste Städtenetzwerk UCLG. In Europa ist das 1986 gegründete Netzwerk Eurocities von besonderer Bedeutung, das aktuell 200 Städte aus 38 Staaten umfasst. Eurocities ist in allen für Städte relevanten Bereichen (z.B. Wohnen, Integration, Bildung) aktiv und stellt nicht nur eine wichtige Austauschplattform dar, sondern dient auch als Lobbying-Kanal für die städtischen Anliegen auf der Ebene der EU.

Neben dem Engagement in ca. 180 Städtenetzwerken interagieren Städte international auch im Rahmen von bilateralen Kooperationen und weniger institutionalisierten Zusammenarbeitsformen wie gegenseitigen Delegationsbesuchen (Ayres, 2018, S. 9). Zuweilen pflegen Bürgermeister*innen auch direkte Kontakte mit staatlichen Akteuren, beispielsweise Eric Garcetti, Bürgermeister von Los Angeles, wenn er die Premierminister von Südkorea und Vietnam trifft, um sich für bessere wirtschaftliche Beziehungen einzusetzen (Hachigian, 2019, S. 3).

Die von den Städten selbst gesuchte Neu-Bewertung ihrer Rolle im internationalen System stösst zugleich auch auf Anerkennung bei wichtigen internationalen Akteuren wie den Vereinten Nationen oder der OECD. "Traditional institutions of the international order, such as the Organization for Economic Cooperation and Development, recognized the importance of working at the municipal level and with city leadership" (Klaus, 2017). Andere Beispiele dieser zunehmenden Anerkennung der Städte in multilateralen Prozessen sind der neu eingeführte *Mayors Mechanism* im *Global Forum on Migration and Development* oder der Einbezug der Städte in die Review Prozesse der Agenda 2030 und des Globalen Migrationspaktes.

2.3.1 Wachstum, Globalisierung und Multilateralismus-Krise: Treiber der *city diplomacy*

Weshalb werden Städte zu aussenpolitischen Akteuren? Für die Einbettung der drei Fallstudien ist es hilfreich, nicht nur das *Wie*, sondern auch das *Warum* städtischer Aussenpolitik besser zu verstehen. In der Literatur werden mit Bezug auf das Entstehen einer *global actorhood* der Städte, einer *city diplomacy* oder einer städtischen Aussenpolitik oft folgende Entstehungsfaktoren genannt: das Städtewachstum (der Grossteil der Menschheit lebt in den Städten; viele lobale Herausforderungen manifestieren sich in den Städten und diese müssen als erste Antworten darauf finden und reagieren) sowie die Globalisierung der Wirtschaft und der technologische Wandel, die zu einer Verschiebung der Macht weg vom Staat hin zu den Städten als ökonomischen Zentren geführt haben. Als weiterer Faktor wird die postulierte Krise des Multilateralismus genannt.

Die Globalisierung aller Lebens- und Politikbereiche stellt eine wichtige Grundlage für die neue Rolle der Städte als internationaler Akteure dar. Dieser Umstand hat den ehemaligen Bürgermeister von New Orleans, Marc Morial, im Jahr 2000 zu der Aussage verleitet: "In the 21st century perhaps all politics will be global. You can't be a mayor today without having almost your own foreign policy." (Nijman, 2016, S. 221). Curtis und Acuto (2018 *passim*) erklären die neue Rolle der Städte ähnlich wie van der Heiden vor dem Hintergrund des ökonomischen Bedeutungszuwachses der Städte im Zuge der politischen, wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung infolge der Globalisierung. Bezugnehmend auf die amerikanische Stadt-Soziologin Saskia Sassen zeigen sie auf, wie im Zuge der Neuordnung der globalen Produktion die Staaten an Steuerungsmacht verloren haben, wobei dieser *governance gap* durch die lokale Ebene gefüllt wurde, von der aus die grossen globalen Unternehmen agieren.

Nijman verbindet den Faktor Globalisierung mit der zunehmenden Urbanisierung, wobei aufgrund ihrer Analyse ein Trend zur Dezentralisierung diese beiden Faktoren noch verstärkt. Dabei gehen Globalisierung und Urbanisierung Hand in Hand. Städte als Produktionsstätten der globalisierten Wirtschaft ziehen Unternehmen und Menschen an. Durch das daraus entstehende Wachstum tragen Städte selbst zunehmend zu wesentlichen globalen Problemen bei (Beispiel CO₂-Ausstoss) (Nijman, 2016, S. 217). Globalisierung und Urbanisierung – insbesondere durch die zunehmende Einflusskraft der *mega cities* – verändern dabei die Machtstrukturen innerhalb und ausserhalb des Staates (Nijman, 2016, S. 221). Vor diesem Hintergrund entwickelt sich ein Spannungsverhältnis zwischen dem Anspruch der Städte, den Interessen der Wirtschaftsakteure zu genügen und im globalen Wettbewerb zu bestehen, und ihrem gleichzeitigen Anspruch, den erstarkenden öffentlichen Interessen (Gesundheit, Ökologie, Demokratie) als Gegengewicht zur Wirtschaft zu genügen. Globalisierung und Urbanisierung für alle verträglich zu gestalten, gehört zu den grössten Herausforderungen unserer Zeit, und dies ist für die Städte besonders spürbar, weil viele Probleme zwar globale Ursachen haben, aber nach lokalen Lösungen verlangen.

Diese Entwicklung wird durch die Dezentralisierungstendenzen seit den 1980er Jahren noch verstärkt. Städte sollen als *front runners* zum Wohlstand des Staates beitragen. Andererseits

soll mit der Dezentralisierung der allgemeinen Krise des Staates bzw. der Krise der Demokratie begegnet werden (Nijman, 2016, S. 219).

Darüber hinaus wird allgemein eine Krise des Multilateralismus festgestellt. Es fällt Staaten zunehmend schwerer, sich in zentralen globalen Herausforderungen wie der Klimaerwärmung oder der internationalen Migration auf gemeinsame Lösungen zu einigen. Staaten wie etwa die USA unter der Administration Trump haben sich teilweise aus wichtigen Prozessen vollständig verabschiedet. Es waren die US-amerikanischen Städte, die versucht haben, dieses entstandene Vakuum zu füllen. Unter dem Titel "Climate Mayors" haben sich über 400 amerikanische Städte zusammengeschlossen, um den Verpflichtungen des Pariser Klimaabkommens trotz des Abseitsstehens des Nationalstaates nachzukommen (<https://climatemayors.org/>).

In diesem Zusammenhang ist auch die viel zitierte Aussage von Michael Bloomberg aus dem Jahr 2013 zu sehen, der als damaliger Bürgermeister von New York und Vorsitzender der Cities Climate Leadership Group C40 formulierte: "While nations talk, cities act". Staaten reden, Städte handeln. So plakativ diese Aussage auch wirken mag, weist sie auf doch auf einen wichtigen Punkt hin: Städte müssen als diejenige Staatsebene, die am nächsten bei der Bevölkerung ist, sehr schnell konkrete und pragmatische Lösungen für globale Herausforderungen finden, auch wenn Staaten sich nicht auf gemeinsame Lösungen einigen können.

Neben diesen auf externe Faktoren zurückzuführenden Erklärungsansätzen gibt es auch theoretische Erklärungsansätze, die für die vorliegende Arbeit zur Erklärung des neuen Selbstverständnisses der Städte interessant sind. Zwei sollen im Folgenden kurz vorgestellt werden.

2.3.2 Theoretische Erklärungsansätze für das Entstehen einer städtischen Aussenpolitik

2.3.2.1 Der sozialkonstruktivistische Ansatz

Nijman erklärt in ihrem Beitrag die *Renaissance of the City as Global Actor* (Nijman, 2016) aus einer sozialkonstruktivistischen Perspektive, die kurzgefasst postuliert, dass Städte zu Akteuren der globalen Gesellschaft konstituiert werden bzw. sich selbst zu solchen konstituieren. Dabei wird ein spezieller Fokus auf internationale Normen und Ideen in diesem konstituierenden Prozess gelegt (Nijman, 2016, S. 221-226). Davon ausgehend beschreibt sie einen Wandel von der internationalen zur globalen Gesellschaft und somit zu einer Transformation der Aussenpolitik selbst (Nijman, 2016, S. 211).

Zunächst öffnet sie den traditionell auf Staaten zentrierten Blick auf die internationalen Beziehungen und nähert sich mit dem Ansatz der historischen Soziologie dem internationalen System. Die historische Soziologie problematisiert die Rolle der Staaten als einziger internationaler Akteure und zeigt, dass Transformationen möglich sind. Nijman zieht die spätmittelalterlichen Hansestädte und ihre globale Interaktion heran, um die Problematisierung des traditionellen Staats-Zentrismus zu untermauern (Nijman, 2016, S. 214-216). Diese operierten gemeinsam als ein globaler Akteur zu einer Zeit, als es die Westfälische Staatenordnung noch nicht gab. Dass

sich die Staaten im 14. Jahrhundert dennoch als überlegene Einheiten des internationalen Systems durchsetzen konnten, erklärt sie unter Bezugnahme auf den niederländischen Politikwissenschaftler Hendrik Spruyt mit dem damals stattfindenden "dramatischen wirtschaftlichen Wandel" von einer lokalen zu einer internationalen Wirtschaft, in welcher Staaten besser geeignet waren, Sicherheit und rechtliche Verlässlichkeit für den internationalen Handel zu gewährleisten. Den erneuten Wandel bezüglich der Rolle der Staaten als alleiniger Akteure im internationalen System begründet sie mit dem Wandel von einer *internationalen* zu einer *globalen* Wirtschaft, in welcher die *global cities* zu Produktionsstätten der globalen Wirtschaft geworden sind (Nijman, 2016, S. 216).

Bezugnehmend auf den deutsch-amerikanischen Politologen Alexander Wendt, der als wichtigster Vertreter des Konstruktivismus in der Theorie der internationalen Beziehungen gilt, erklärt Nijman, wie Städte sich im Kontext von Globalisierung, Urbanisierung und Dezentralisierung als Akteure wahrnehmen, die auf globaler Ebene handeln *müssen*, um den heutigen Bedürfnissen der Stadt als Ganzes und ihrer Bevölkerung gerecht werden zu können (Nijman, 2016).

2.3.2.2 Die Rescaling-Theorie

Auch die Rescaling-Theorie, die van der Heiden (2010) zur Erklärung der Aussenpolitik von Stadtregionen ins Feld führt, basiert grundsätzlich auf der Globalisierung der Wirtschaft, welche er in den Zusammenhang mit der post-fordistischen wirtschaftlichen Transformation stellt. Kurz zusammengefasst stellt van der Heiden eine doppelte Logik innerhalb des post-fordistischen Kapitalsystems fest. Auf der einen Seite wurde der Wettbewerb globaler, indem er staatliche Grenzen zunehmend ignorierte. Auf der anderen Seite verschob sich der Wettbewerb von der nationalen Ebene nach unten auf die Ebene der Stadtregionen, da diese zu den wichtigsten Wettbewerbern wurden und weil deren Wirtschaftsleistung zunehmend von derjenigen des Staates entflochten wurde. Beide Tendenzen führen laut van der Heiden zu einer Schwächung der nationalen Ebene. Auf diesen Verlust der Entscheidungsmöglichkeiten reagiert der Staat mit *up-scaling* und *down-scaling*, womit die Dezentralisierung der nationalen Ebene der staatlichen Regulierung zugunsten neuer subnationaler und supranationaler territorialer Konfigurationen gemeint ist. Daraus abgeleitet verliert der Staat die Kontrolle gegenüber der supranationalen Ebene und gegenüber der subnationalen Ebene, woraufhin die Städteregionen beginnen, den Staat zu umgehen und direkt als Akteure im globalen wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen. (van der Heiden, 2010, S. 13). Vor diesem Hintergrund lassen sich die internationalen Aktivitäten von Städten bzw. Stadtregionen so begründen: "Thus, city region's international activities can be perceived as the state's response to a 'glocalised' economy because they connect the city regions as nodal points of globalization within the global scale where competition takes place. Bypassing the national state is this the political response of city regions through which they connect themselves to the global competitive market" (van der Heiden, 2010, S. 13). Es besteht demnach ein grosser Druck auf die Städte, international aktiv zu werden, unabhängig von der nationalen Aussenpolitik.

Auch wenn van der Heiden seine Untersuchung auf Stadtregionen ausrichtet, kann abgeleitet werden, dass seine Erkenntnisse auch auf deren Kernstädte zutreffen, die – wie seine Fallstudien zeigen – diejenigen sind, die tatsächlich aussenpolitische Aktivitäten aufweisen.

2.4 Das Zusammenspiel zwischen Bund und Städten in der Aussenpolitik

Auch wenn Städte ihre internationalen Aktivitäten weitgehend unabhängig von der nationalen Aussenpolitik gestalten können, stellt sich die Frage, inwiefern das Zusammenspiel von lokaler und nationaler Aussenpolitik eine wichtige Rolle für eine langfristig erfolgreiche städtische Aussenpolitik spielt.

Wie oben gezeigt, spielen die Städte in den aussenpolitischen Strategien des Bundes eine untergeordnete Rolle, und auch die Verfassung sieht keine Interaktion zwischen der nationalen und der lokalen Ebene im Bereich der Aussenpolitik vor. Entsprechend besteht bis anhin auch kein institutionalisierter Austausch zwischen dem Bund und den Städten im Bereich Aussenpolitik. Wenn Kontakte zwischen einzelnen Städten und Bundesstellen bestehen, beruhen diese meist auf persönlichen Beziehungen und sind wenig strukturiert.

Wie Muggah und Zapata-Gareshe (2016) feststellen, kann der Bedeutungszuwachs der Städte in diesem System spannungsgeladen sein, v.a. wenn er als Konkurrenz zur Vormachtstellung der Staaten betrachtet wird oder wenn es zu konfliktiven Situationen kommt, wie es beispielsweise in den USA unter der Regierung Trump zu beobachten war. Nachdem die Administration Trump aus dem Pariser Klimaabkommen ausgestiegen war, haben sich zahlreiche US-amerikanische Städte eigenständig zu den Klimazielen bekannt und damit eine Konkurrenzsituation zur nationalen Aussenpolitik geschaffen. Grundsätzlich verfolgt der städtische Multilateralismus nicht das Ziel, die Staaten zu konkurrenzieren. Vielmehr soll er dort wirksam werden, wo Staaten in der Wahrnehmung vieler Städte nicht in der Lage sind, adäquate Lösungen zu erarbeiten – quasi in Ergänzung nationalstaatlicher Aussenpolitik.

Vor dem Hintergrund, dass Staaten wohl auf lange Frist die Hauptakteure der globalen Regierungsführung bleiben werden, stellt sich die Frage, ob ein partnerschaftliches Zusammengehen von lokalen und nationalen Aussenpolitiken nicht gewinnbringend für beide Seiten wäre. Für den Staat, weil er von den konkreten Erfahrungen *on the ground* der Städte profitieren könnte, und für die Städte, weil sie über ihre Staaten viel mehr Einfluss in wichtigen globalen Prozessen und Institutionen erhielten.

Mit Blick auf die Schweiz kann grundsätzlich festgestellt werden, dass es keinen institutionalisierten Austausch zwischen dem Bund und den Städten im Bereich der Aussenpolitik gibt, welcher auf eine partnerschaftliche Zusammenarbeit in der Aussenpolitik abzielen würde. Der rechtlich-institutionelle Rahmen sieht dies nicht vor. Die nachfolgende Untersuchung wird zeigen müssen, inwiefern ausserhalb der institutionellen Strukturen dennoch ein Austausch stattfindet und inwiefern sich das Zusammenspiel zwischen Bund und Städten in den letzten Jahren verändert hat.

3 Der politikwissenschaftliche Analyserahmen

Die städtische Aussenpolitik ist eine öffentliche Politik. Es liegt daher nahe, die Policy-Analyse als konzeptionelles Gerüst heranzuziehen, die sich insbesondere mit Fragen "betreffend die Gegenstände, Ziele und Wirkung politischer Aktivitäten" befasst (Sager et al., 2018, S. 67).

3.1 Die Policy-Analyse

Die Policy-Analyse (im deutschen Sprachgebrauch: Politikfeldanalyse) als Teildisziplin der Politikwissenschaft hat ihren Forschungsursprung in den USA und konzentriert sich auf die inhaltliche Dimension von Politik. Der Policy-Analyse zugrunde liegt die angelsächsische Differenzierung des vieldeutigen deutschen Politikbegriffs in die drei Termini *Policy*, *Polity* und *Politics*.

Während mit *Policy* die konkreten Inhalte der Politik gemeint sind, auf die mit politischen Programmen und Massnahmen reagiert wird, bzw. auch die Resultate der politischen Aktivitäten in einem Politikfeld (Blum & Schubert, 2018, S. 10), zielt der Begriff *Polity* auf die formale Dimension von Politik und meint beispielsweise Normen, Institutionen oder die Verfassung (Sager et al., 2018, S. 13). *Politics* steht demgegenüber für die prozessuale Dimension von Politik und damit zum Beispiel für Interessen und Konflikte (Sager et al., 2018, S. 13-14).

Das Grundverständnis der Policy-Analyse orientiert sich auch heute noch an folgendem Leitsatz von Thomas S. Dye (1976, zit. nach Sager et al., 2018, S.67): „Policy Analysis is what governments do, why they do it, and what difference it makes.“ Schubert und Bandelow haben mit ihrer erweiterten Definition den Fokus auf Regierungen (*governments*) als politische Entscheid-Instanz aufgetan und damit eine ganzheitliche Betrachtung aller am politischen Entscheid-Prozess beteiligten Akteure ermöglicht: „Politikfeldanalyse fragt danach, was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie letztlich bewirken“ (Schubert & Bandelow, 2014, S. 4).

Primärer Gegenstand der Policy-Analyse ist die *Policy*, verstanden als öffentliche Politik, wobei sie jedoch stets versucht, der Abhängigkeit der drei Elemente *Policy*, *Polity* und *Politics* Rechnung zu tragen.

Die Policy-Analyse fragt demnach, *was* politische Akteure tun (politische Inhalte), *weshalb* sie es tun (Motivation, Bedingungen und Einflussfaktoren der *Policy*) und *wozu* sie es tun (Folgen und Wirkung der *Policies*).

3.1.1 Policy oder öffentliche Politik als Gegenstand der Policy-Analyse

Policy als öffentliche Politik kann als Prozess verstanden werden, "in dem lösungsbedürftige Probleme artikuliert, politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und schliesslich als verbindliche Festlegung gewählt werden" (Sager et al., 2018, S. 89).

Verkürzt gesagt: Eine öffentliche Politik will etwas bewirken und mit bestimmten Interventionen zur Lösung eines gesellschaftlichen Problems beitragen. Damit wird ein Kausalzusammenhang zwischen der Intervention und dem Problemzustand angenommen. Diese Kausalität bezeichnen wir als **Wirkung** einer öffentlichen Politik.

Dieser Wirkung wiederum liegt das **Wirkungsmodell** der öffentlichen Politik zugrunde. Dabei sind die anvisierten Zielgruppen der Kern einer öffentlichen Politik. Die öffentliche Politik geht von zwei zentralen Hypothesen aus, mit denen sie die Interventionen mittels Zielgruppen mit dem Problem verknüpft:

- a) Die Problemverursacherhypothese oder *Kausalhypothese* identifiziert Zielgruppen als Problemverursachende.
- b) Die *Interventionshypothese* erwartet von bestimmten Interventionen bestimmte Verhaltensänderungen bei der Zielgruppe, die wiederum dazu führen sollen, dass die Zielgruppen das Problem nicht länger verursachen.

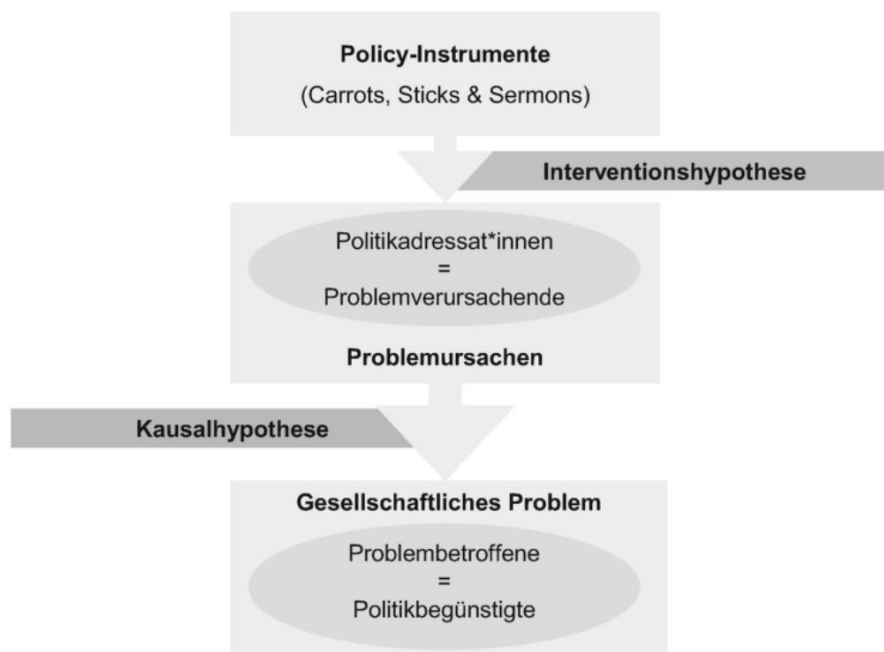


Abb. 1: Wirkungsmodell der öffentlichen Politik (Quelle: Sager et al., 2018, S. 47)

Gemäss Sager müssen sowohl die Interventions- als auch die Kausalhypothese stimmen, damit die angestrebte Wirkung erzielt werden kann. Er weist aber auch darauf hin, dass es sich dabei eben "nur" um Hypothesen handelt, also um Annahmen, die mehr oder weniger gut theoretisch und auf vorhandene Empirie abgestützt sein können (Sager et al., 2021, S. 26-27).

3.1.2 Die öffentliche Politik als Prozess: der Policy Cycle

Auf der Wahrnehmung von Politik als Prozess der Problemverarbeitung und auf der Erkenntnis, dass politische Prozesse als Abfolge von Phasen zu betrachten sind, basiert das Modell des Policy Cycle. Nachdem Lasswell 1956 eine Aufteilung in sieben Phasen vorgeschlagen hatte,

finden sich in der heutigen Forschung primär sechsstufige Phasenmodelle des Policy Cycle (Sager et al., 2018, S. 89): 1. Agenda Setting, 2. Politikformulierung, 3. Entscheidung, 4. Umsetzung, 5. Evaluation und 6. Weiterführung oder Beendigung. Sager et al. gliedern diese sechs Phasen in die drei Gruppen "Genese", "Vollzug" und "Wirkungsentfaltung" (Sager et al., 2018, S. 90).

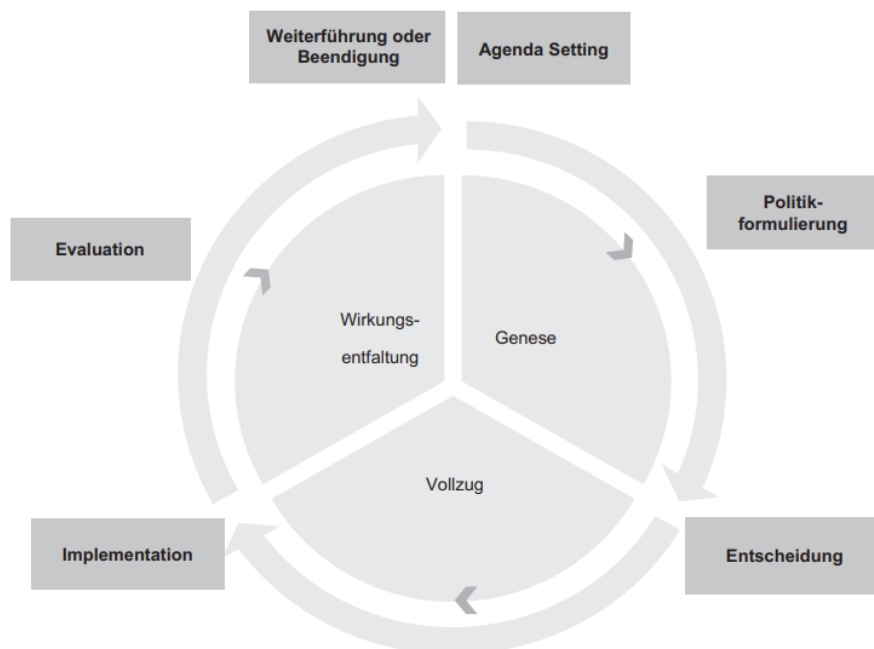


Abb. 2: Der Policy Cycle (Quelle: Sager et al., 2018, S. 90)

Der Policy Cycle beschreibt öffentliche Politik nicht als Kausalmodell, sondern als Prozess. In diesem Prozess muss das Wirkungsmodell zunächst umgesetzt werden, bevor es wirken kann. In der Umsetzung zeigt sich, ob die Hypothesen des Wirkungsmodells der Realität standhalten. Allerdings kann es auch in der Umsetzung selbst zu Problemen kommen, die die Wirkung beeinträchtigen.

Ob eine Politik wirksam ist oder nicht, hängt nicht alleine davon ab, ob das Wirkungsmodell bzw. die beiden darin verankerten Hypothesen zutreffen. Das Politikkonzept, das auf dem Wirkungsmodell beruht, ist nicht die alleinige Determinante der Wirkung einer öffentlichen Politik. Die Umsetzung, die sich im Laufe eines Politikprozesses wandeln kann, ist ebenso entscheidend.

Eine öffentliche Politik braucht demnach sowohl ein *korrektes Konzept* als auch eine *korrekte Umsetzung*, um ihre angestrebte Wirkung zu erzielen. Beides sind notwendige Bedingungen. Eine öffentliche Politik kann an Konzeptversagen (falsches Wirkungsmodell), an Umsetzungsversagen (z.B. ungeeignete Strukturen zur Umsetzung) oder aber an beidem scheitern (Sager et al., 2021, S. 29). Die Politikevaluation trägt diesem Umstand Rechnung.

3.1.3 Die Evaluation einer öffentlichen Politik

Politikevaluationen wollen Wirkungsketten offenlegen und Kausalzusammenhänge zwischen Massnahmen und Wirkung darstellen (Sager et al., 2018, S. 143). Welche Wirkung eine öffentliche Politik erzielt und ob diese im gewünschten Sinne wirksam ist, wird bei der wissenschaftlichen Politikevaluation anhand von drei Bewertungsgrössen definiert: Erstens werden mit dem Output die tatsächlich erbrachten Leistungen untersucht bzw. ob diese in angemessener und effizienter Weise erbracht wurden. Zweitens werden mit dem Outcome die bei den Politikadressaten beobachteten Verhaltensänderungen beschrieben. Drittens kann auch der gesamte Impact einer Policy evaluiert werden, also der Problemlösungsbeitrag der öffentlichen Politik (Sager et al., 2018, S. 144).

Grundsätzlich nehmen Evaluationen Bewertungen vor. Dabei stellt sich die Frage nach den Kriterien, welche die Grundlage für die Bewertung bilden. Gemäss Sager und Hinterleitner lassen sich entlang der Phasen des Policy Cycle (siehe Abb. 2) u.a. folgende Evaluationskriterien unterscheiden: (a) die Programmkonzepte, (b) die Umsetzungsorganisation, (c) der Output, (d) der Outcome und (e) der Impact. Hinzu kommen Kontextfaktoren, also ausserhalb des Politikkonzepts und der Umsetzungsorganisation verortete Elemente oder Rahmenbedingungen, welche den Erfolg eines Politikkonzepts massgeblich mit beeinflussen können.

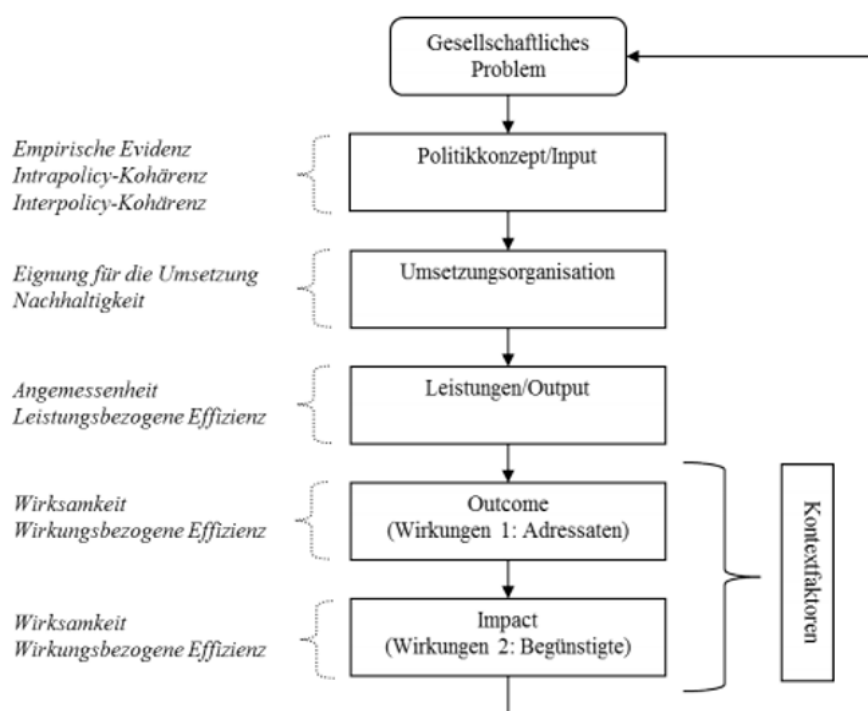


Abb. 3: Evaluationsgegenstände und -kriterien entlang des Policy Cycle (Quelle: Sager et al., 2018, S. 148)

Die in Abb. 3 dargestellten Evaluationsgegenstände können bis zu einem gewissen Grad separat evaluiert werden, was auch in der Realität der Evaluationspraxis so gehandhabt wird. Dabei setzen die meisten Evaluationen bei der Bewertung und Beurteilung gewisse Schwerpunkte, sei dies aus zeitlichen, ressourcentechnischen oder praktischen Gründen (Sager & Hinterleitner, 2014, S. 448).

Mit Bezug auf die Wirksamkeit von Politikprogrammen werden drei Ebenen von Wirkung unterschieden: Output, Outcome und Impact. Allerdings zeigt die Evaluationspraxis, dass die Wirkung insbesondere auf der Ebene des *Outcomes* evaluiert wird, weil es nur in seltenen Fällen möglich ist, den Impact genau zu bestimmen.

3.1.4 Aussenpolitikevaluation und ihre Grenzen

Wie oben erwähnt, weist die Aussenpolitik im Vergleich zu anderen Politikfeldern gewisse Besonderheiten auf. Es stellt sich also die Frage, inwiefern die gängige Evaluationspraxis sich auf den Bereich der Aussenpolitik übertragen lässt.

Während die Politikevaluation in vielen Politikbereichen nicht mehr wegzudenken ist, ist sie in der Aussenpolitik – mit Ausnahme der Entwicklungszusammenarbeit – ein "Desiderat" (Rudolf, 2007, S. 319). Der Politologe Peter Rudolf stellt in seinem Beitrag zur Aussenpolitikevaluation fest, dass die Forschung den Fokus auf die Erklärung von aussenpolitischen Entscheidungen und Orientierungen lege, hingegen der "beabsichtigten oder unbeabsichtigten Wirkung von Aussenpolitik" nur wenig Beachtung schenke (Rudolf, 2007, S. 320). Dies, obschon auch die Aussenpolitik, wenn sie nicht als reine Symbolpolitik verstanden werde, genau wie die Innenpolitik zum Ziel habe, soziale und politische Prozesse zu steuern. Auch wenn der Grad des Einflusses in der Aussenpolitik geringer sei als in der Innenpolitik, schliesst dies aus Rudolfs Perspektive nicht die Möglichkeit aus, aussenpolitische Strategien "im Sinne von Ziel-Mittel-Konstruktionen systematisch im Hinblick auf ihre Wirkung zu analysieren" (Rudolf, 2007, S. 321-322). Methodologische Gründe für die Schwierigkeiten der Aussenpolitikevaluation sieht er beispielsweise bereits in der Identifizierung handlungsleitender aussenpolitischer Ziele. Nicht immer seien die Ziele einer Aussenpolitik "klar bestimmt oder gar hierarchisiert, sondern in wolkiger Rhetorik verborgen. Oft werden mit einer Politik mehrere Ziele verfolgt, manchmal auch 'versteckte' Ziele, die nirgendwo formuliert werden" (Rudolf, 2007, S. 322). Ein weiterer Faktor, den Rudolf ins Feld führt, ist die Langfristigkeit von strategischen Politiken wie der Aussenpolitik, welche die Messung von Erfolgen schwierig mache, zumal es gerade in der Aussenpolitik eine Herausforderung sei, beobachtete Effekte (im Sinne einer Wirkung) in ein kausales Verhältnis zu der untersuchten Strategie zu bringen. Der Schweizer Politikwissenschaftler Thomas Widmer bestätigt die von Rudolf diagnostizierte Leerstelle und weitet sie noch aus, indem er die Evaluation in der Aussenpolitik nicht nur in Bezug auf die Wirkungsmessung, sondern generell als schwach ausgebildet bewertet (Widmer, 2008, S. 127). Für die fehlende Tradition einer Aussenpolitikevaluation in der Schweiz führt er beispielhaft auf, dass in der Bundesverwaltung von knapp 150 wichtigen Wirksamkeitsüberprüfungen nur gerade drei der Aussenpolitik (ohne Entwicklungszusammenarbeit) zuzuordnen seien (Widmer, 2008, S. 128).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass in der Evaluation offenbar ein Unterschied zwischen Innenpolitik und Aussenpolitik besteht. Aussenpolitik und ihre Wirkung scheinen ungleich schwieriger zu evaluieren und zu bewerten, als dies bei innenpolitischen Programmen der Fall ist. Grund dafür sind u.a. die strategischen Grundlagen, die oftmals zu wenig klar und zielgerichtet, also auf eine intendierte Wirkung hin formuliert sind.

3.2 Forschungsfragen und Arbeitshypothesen

Mit Bezug auf die theoretischen Grundlagen der Policy-Analyse und den kausalen Zusammenhang zwischen dem Politikkonzept, der Umsetzungsorganisation und dem Erfolg einer öffentlichen Politik kann davon ausgegangen werden, dass der Erfolg einer städtischen Aussenpolitik in direktem Zusammenhang mit ihrer Strategie bzw. ihrer inhaltlichen Ausrichtung (Politikkonzept) sowie der Art und Weise steht, wie sie institutionell umgesetzt wird (Umsetzungsorganisation). Vor dem Hintergrund, dass a) innerhalb des föderalen Systems der Schweiz die Aussenpolitik klar in der Kompetenz des Bundes liegt und b) Nationalstaaten nach wie vor die entscheidenden Akteure im multilateralen System darstellen, kann, wie bereits in Kapitel 2 angedeutet, angenommen werden, dass das Zusammenspiel von städtischer Aussenpolitik und nationaler Aussenpolitik ein relevanter *Kontextfaktor* für die Untersuchung des Erfolgs von städtischer Aussenpolitik ist.

Hinter den dieser Arbeit zugrunde liegenden drei Forschungsfragen (Kap. 1.2.) steht der Wunsch nach einem Erkenntnisgewinn zu Gemeinsamkeiten und Unterschieden städtischer Aussenpolitik in der Schweiz verbunden mit dem Ziel, aus diesen Erkenntnissen mögliche *best practices* abzuleiten.

Best practices implizieren erfolgreiches oder wirkungsvolles Handeln. Bevor allerdings mögliche *best practices* identifiziert werden können, ist es notwendig, zu verstehen, welche Ziele die einzelnen Städte mit ihren aussenpolitischen Aktivitäten verfolgen und wie die Umsetzung innerhalb ihrer Institutionen organisiert ist.

Die Beantwortung der beiden ersten Fragen (a) und (b) erfolgt eher deskriptiv, da es hier in erster Linie darum geht, eine Bestandsaufnahme der heutigen Situation zu machen. Die dritte Frage (c) hingegen ist evaluativ, da sie eine Bewertung des Erfolgs städtischer Aussenpolitik vornimmt.

Im Hinblick auf die Beantwortung der dritten Frage werden im Folgenden drei Arbeitshypothesen formuliert, welche abgeleitet von den theoretischen Grundlagen gewisse Erwartungen postulieren. Es wird im Rahmen der Fallstudien und im anschliessenden Vergleich aufzuzeigen sein, inwiefern diese Hypothesen zutreffen oder eben nicht.

Arbeitshypothese 1 (AH1): Das Vorliegen einer formellen und auf konkrete Ziele ausgerichtete aussenpolitischen Strategie begünstigt den Erfolg einer städtischen Aussenpolitik.

Arbeitshypothese 2 (AH2): Eine gute institutionelle Verankerung der Aussenpolitik in der Verwaltung und der politische Rückhalt in der Regierung tragen zum Erfolg einer städtischen Aussenpolitik bei.

Arbeitshypothese 3 (AH3): Das Zusammenspiel zwischen lokaler und nationaler Ebene in der Aussenpolitik steht in engem Zusammenhang mit dem Erfolg einer städtischen Aussenpolitik.

3.3 Operationalisierung im Hinblick auf die empirischen Fallstudien

Im Hinblick auf die Fallstudien in Kap. 4 werden die vier zu untersuchenden Parameter der städtischen Aussenpolitik konkretisiert und operationalisiert.

3.3.1 Politikkonzept: Strategie und Inhalt der städtischen Aussenpolitik

AH1 formuliert die Erwartung, dass das Vorliegen einer formalen Strategie und klarer inhaltlicher Zielsetzungen wichtig ist, um eine erfolgreiche Aussenpolitik zu betreiben.

Für die Zwecke dieser Arbeit wird der Parameter *Politikkonzept* im doppelten Sinne verstanden als formale bzw. explizit formulierte strategische Grundlage wie auch darüber hinaus als (auch informelle) inhaltliche Leitlinien aussenpolitischen Handelns.

In den Fallstudien soll erstens untersucht werden, ob eine formale Strategie (in Form einer übergeordneten und politisch abgestützten Aussenbeziehungs- bzw. Aussenpolitik-Strategie) vorliegt. In einem zweiten Schritt soll – unabhängig vom Vorliegen einer solchen Strategie – untersucht werden, welches die inhaltlichen Stossrichtungen der jeweiligen Aussenpolitik sind und inwiefern klare Ziele und allenfalls Massnahmen (z.B. Art der Kooperationen, etc.) definiert sind.

3.3.2 Umsetzungsorganisation: institutionelle Verankerung, politische Unterstützung

AH2 postuliert, dass die institutionelle Verankerung der Aussenpolitik eine wichtige Rolle für deren Erfolg spielt. Dabei kommt es darauf an, ob die Zuständigkeit für die Aussenpolitik einer spezialisierten Verwaltungseinheit obliegt, wo diese angesiedelt ist, welche Ressourcen ihr zur Verfügung stehen und welche politische Unterstützung die Aussenpolitik geniesst.

Die Fallstudien sollen aufzeigen, innerhalb welcher Strukturen die drei Städte ihre Aussenpolitik umsetzen, welche personellen Ressourcen ihnen zur Verfügung stehen und inwiefern das politische Commitment gegeben ist. Dies soll Aufschluss darüber geben, welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede bestehen und ob die organisationale Verankerung von den städtischen Vertreter*innen als geeignet für die Umsetzung der Zielsetzungen betrachtet wird.

3.3.3 Kontextfaktor: Zusammenspiel lokale/nationale Ebene in der Aussenpolitik

AH3 bringt neben dem Politikkonzept und der Umsetzungsorganisation einen weiteren Erfolgsfaktor ins Spiel: das Zusammenspiel zwischen den Städten und dem Bund in der Aussenpolitik. Es wird davon ausgegangen, dass der Austausch zwischen Stadt und Bund auch im Politikbereich Aussenpolitik von Bedeutung ist und sich positiv auf die Zielerreichung der städtischen Aussenpolitik auswirkt.

Vor diesem Hintergrund soll im Rahmen der Fallstudien untersucht werden, wie sich dieser Austausch jeweils gestaltet. Dieser kann in Form von regelmässigen institutionalisierten bis hin zu punktuellen und persönlichen Kontakten stattfinden.

3.3.4 Outcome: Erfolg der städtischen Aussenpolitik

Gemäss Sager et al. kann der Erfolg oder Misserfolg einer öffentlichen Politik aus unterschiedlichen Perspektiven und Standpunkten betrachtet werden, je nachdem wie Politikerfolg oder Politikversagen operationalisiert werden. Dabei sind Erfolg und Misserfolg als Pole zu verstehen, zwischen denen eine Vielzahl von Ausprägungen möglich sind. (Sager et al., 2018, S. 68).

Auch wenn es schwierig ist, den Erfolg einer Politik zu messen oder zu bewerten, soll im Sinne einer Operationalisierung versucht werden, den Fokus auf bestimmte Indikatoren zu legen. Grundsätzlich wird jede Stadt basierend auf ihren aussenpolitischen Zielsetzungen individuell wohl teilweise unterschiedlich beurteilen, ob sie ihre Aussenpolitik als Erfolg betrachtet. Dabei können die Zielsetzung und damit auch die angestrebte Wirkung einer städtischen Aussenpolitik je nach Stadt beispielsweise auf eine stärkere Positionierung, einen gesellschaftlichen Nutzen oder die Wissensgenerierung ausgerichtet sein.

Vor diesem Hintergrund wird erstens die Sichtbarkeit der Städte als Akteure auf internationaler Ebene und zweitens ein gewisser gesellschaftlicher Nutzen der Aussenpolitik als zentrale Indikatoren für den Erfolg definiert.

4 Methodisches Vorgehen

Die untersuchungsleitenden Fragestellungen und die Arbeitshypothesen werden im Rahmen von drei begründeten Fallstudien untersucht, um im Anschluss die Möglichkeit eines Vergleichs zu haben und gegebenenfalls allgemeingültige Erkenntnisse daraus ableiten zu können.

4.1 Begründete Wahl der drei Fallstudien

Die Wahl der drei Fallstudien schliesst eng an die Untersuchung van der Heiden (2010) an, der die Aussenpolitiken von fünf Schweizer Städten, darunter Genf und Zürich, beleuchtet hat. Die in Kapitel 2 erwähnte Forschungsliteratur zu städtischer Aussenpolitik im globalen Kontext und die darin aufgezeigten Entwicklungslinien lassen jedoch darauf schliessen, dass auch in den Aussenpolitiken der Schweizer Städte seit 2010 eine Weiterentwicklung stattgefunden hat. Eine aktuelle Übersicht über die Aussenpolitiken der Schweizer Städte existiert bis anhin nicht.

Nicht untersucht hat van der Heiden die Stadt Basel. Diese soll in die vorliegende Untersuchung miteinbezogen werden, obschon Basel als Stadt-Kanton im Vergleich zu Zürich und Genf auch im Bereich der Aussenpolitik grundsätzlich anderen strukturellen Rahmenbedingungen unterliegt. Als Kanton hat Basel insbesondere andere Mitwirkungsrechte in der Schweizer Aussenpolitik als die Städte Genf und Zürich. In der vorliegenden Arbeit spielt dies jedoch eine untergeordnete Rolle, da die Vergleichbarkeit der drei Städte in Bezug auf ihre aussenpolitischen Tätigkeiten gegeben ist. Zusammen mit Genf und Zürich werden damit die drei grössten Schweizer Städte untersucht. Nicht nur sind diese Städte ressourcenmässig vermutlich am besten aufgestellt, um überhaupt eine substanzielle Aussenpolitik zu betreiben, sie sind einander zudem wichtiger Referenzrahmen, wenn es um die Ausgestaltung von städtischen Politiken

geht. Alle drei spielen eine aktive Rolle im Schweizerischen Städteverband und in der IGGK. Aussenpolitisch sind die drei Städte bereits gemeinsam in Erscheinung getreten, beispielsweise im Rahmen gemeinsamer Auftritte an den Weltausstellungen in Shanghai (2009) und in Milano (2015).

4.2 Methode der Datenerhebung

4.2.1 Literatur- und Dokumentenanalyse

Mit einer umfassenden Literatur- und Dokumentenanalyse erfolgte zudem eine Annäherung an den Untersuchungsgegenstand, wurden die theoretischen Grundlagen städtischer Aussenpolitik im Allgemeinen aufgearbeitet und Erkenntnisse über die Spezifika der Aussenpolitiken der drei untersuchten Städte generiert.

Dabei konnte hinsichtlich des Phänomens der städtischen Aussenpolitik mit globaler Perspektive auf einen breiten Fundus an Literatur in Form von Monographien, Aufsätzen und Artikeln zurückgegriffen werden, was für die Einbettung der eigenen Forschungsfragen in einen grösseren Kontext hilfreich war. Bezüglich der Aussenpolitik von Schweizer Städten fand die Autorin nur sehr wenig Literatur und stützt sich daher primär auf die Untersuchungen van der Heids, (2007a, 2007b, 2010, 2011) und Egger (2018).

Für die empirische Untersuchung im Rahmen der drei Fallstudien wurde auf relevante öffentliche und nicht-öffentliche amtliche Dokumente zurückgegriffen.

4.2.2 Leitfadengestützte Interviews

Da über die Aussenpolitik der Schweizer Städte generell und der drei untersuchten Städte im Besonderen nur sehr wenig Literatur vorhanden ist, wurden Daten über die untersuchten Parameter städtischer Aussenpolitik im Rahmen von qualitativen, leitfadengestützten und semi-strukturierten Interviews mit relevanten Akteuren der städtischen Aussenpolitik erhoben.

Die Auswahl der Interviewpartner*innen erfolgte basierend auf deren Expertenstatus. Es wurden diejenigen Personen befragt, die über den breitesten und gleichzeitig fundiertesten Einblick in die aussenpolitischen Tätigkeiten ihrer Stadt verfügen. Dies sind gemeinhin die jeweiligen Leiter*innen der Aussenbeziehungen sowie spezialisierte Projektleitende in diesen Bereichen. Im Sinne einer ausreichenden Datenbasis wurden in Basel und Genf jeweils zwei Personen in befragt. Im Fall von Zürich, wo die Autorin selbst Leiterin des Bereichs Aussenbeziehungen ist, wurde davon abgesehen, eine Projektleitende zu befragen, sondern stattdessen die Direktorin Stadtentwicklung Zürich befragt. Diese hatte die Leitung der Aussenbeziehungen bis April 2021 direkt inne, während die Autorin bis dahin als Projektleiterin im Bereich tätig war.

Weil das Zusammenspiel zwischen lokaler und nationaler Ebene in der Aussenpolitik als wichtiger Faktor für den Erfolg einer städtischen Aussenpolitik postuliert wird, war es angezeigt, auch den Bund zu Wort kommen zu lassen, vertreten durch eine langjährige und mit dem Kontext der städtischen Aussenpolitik vertraute Mitarbeiterin der DEZA. Die DEZA schien aus

Sicht der Autorin die geeignetste Bundesstelle, um Auskunft über die Wahrnehmung der städtischen Aussenpolitik seitens Bund zu erhalten, da sie nicht nur im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch darüber hinaus bereits vielfältige Kontakte mit einzelnen Städten wie zum Beispiel Zürich pflegt.

4.3 Methode der Datenanalyse

Die Interviews wurden persönlich und am Arbeitsplatz der interviewten Personen geführt. Aufgrund der Audio-Aufzeichnungen und der handschriftlichen Notizen zu den einzelnen Gesprächen wurden die Aussagen im Anschluss tabellarisch gegliedert nach den Frageblöcken summarisch festgehalten. Die Frageblöcke richten sich dabei nach den zu evaluierenden Parametern a) Strategie und Inhalt der Aussenpolitik, b) Umsetzungsorganisation, c) Erfolg und d) Zusammenspiel mit dem Bund in der Aussenpolitik. Die Auswertung der Interview-Aussagen erfolgte entlang der Forschungsfragen und der Arbeitshypothesen.

Auf eine vollständige Transkription der Interviews wurde verzichtet.

4.4 Aufbau der Fallstudien und Vorgehen beim Vergleich

4.4.1 Drei Fallstudien

In einem ersten Schritt werden die für die Beantwortung der Forschungsfragen relevanten Erkenntnisse zu den Städten Basel, Genf und Zürich im Rahmen von drei Fallstudien dargestellt (Kap. 5.1. bis 5.3.). Basierend auf den Erkenntnissen aus der Literatur- und Dokumentenanalyse sowie insbesondere der qualitativen Interviews werden die Aussenpolitiken der drei Städte entlang der Parameter Strategie/Inhalt, Umsetzungsorganisation, Outcome, Entwicklung und Zusammenarbeit mit dem Bund systematisch dargestellt. Die Fallstudien dienen zudem der Überprüfung der Arbeitshypothesen im Einzelfall.

4.4.2 Vergleich der Fallstudien und Beantwortung der Forschungsfragen

In einem zweiten Schritt folgt der Vergleich der drei Fallstudien (Kap. 5.4.). Der Vergleich ermöglicht es, basierend auf den in den Fallstudien gesammelten Erkenntnissen die Arbeitshypothesen vergleichend zu überprüfen und generalisierende Aussagen zu treffen, und auf dieser Grundlage Antworten auf die drei Forschungsfragen zu liefern.

5 Fallstudien

Einleitend sei noch einmal darauf hingewiesen, dass im Rahmen dieser Masterarbeit keine vollständige Übersicht über die aussenpolitischen Aktivitäten der untersuchten Städte gegeben werden kann. Alle drei Städte weisen eine grosse Zahl von Einzelprojekten und spezifischen Akti-

vitäten auf, welche unter dem Titel Aussenpolitik subsummiert werden können. Der Fallvergleich soll vielmehr versuchen, die wichtigsten Faktoren und zentralen aussenpolitischen Handlungsfelder sowie die Hauptstossrichtungen der jeweiligen Aussenpolitik gebündelt darzustellen – zuweilen auch in Abweichung zu den öffentlich deklarierten Handlungsfeldern, wie sie beispielsweise den Internetauftritten der zuständigen Bereiche zu entnehmen sind.

Die Fallstudien basieren nicht ausschliesslich auf den Ergebnissen der qualitativen Interviews, sondern sind ergänzt mit Erkenntnissen aus der Literatur- und Dokumentenanalyse.

5.1 Stadt Basel

5.1.1 Hintergrund

Der Stadt Basel ist mit rund 170'000 Einwohner*innen die drittgrösste Stadt der Schweiz. Die Lage der Stadt im Dreiländereck, wo Deutschland, Frankreich und die Schweiz zusammentreffen, begründet eine lange Tradition der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den Bereichen Bildung, Kultur, Transport und Umweltschutz.

Die Nordwestschweiz gehört zu den dynamischsten Wirtschaftsregionen der Schweiz und baut dabei vor allem auf die ansässigen global tätigen Pharma- und Chemieunternehmen wie Roche, Novartis oder Syngenta. Basel ist zudem nicht nur eine wichtige Messe- und Kongressstadt, sondern zugleich Sitz führender internationaler Logistikanbieter. Mit einem wichtigen Schwerpunkt im Lief-Science-Bereich ist der Standort Basel geprägt durch eine sehr internationale Ausrichtung und Vernetzung.

5.1.2 Strategie und Inhalt der Basler Aussenpolitik

5.1.2.1 Strategische Grundlagen der Basler Aussenpolitik

Basel verfügt über keine formale und übergeordnete Strategie der Aussenbeziehungen oder der Aussenpolitik. Stattdessen werden *strategische Stossrichtungen* in Form jährlicher Berichte zuhanden des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt formuliert. Diese sind auf die internationalen Kooperationen ausgerichtet und geben jeweils Auskunft über den Status quo sowie die geplanten Aktivitäten (Interview 4). Die Leiterin der Abteilung Aussenbeziehungen und Standortmarketing stellt diese strategischen Stossrichtungen dem Basler Regierungsrat jährlich vor, der diese dann diskutiert und verabschiedet. Deren Inhalt widerspiegeln sich zudem in den Legislaturplanungen des Regierungsrates (beispielhaft: Regierungsrat Basel, 2017, S. 10 und Regierungsrat Basel, 2021, S. 17).

Erarbeitet werden die strategischen Stossrichtungen durch die Verwaltung (Abteilung Aussenbeziehungen und Standortmarketing), in Zusammenarbeit mit dem externen Beirat für internationale Kooperationen (siehe Kap. 5.1.3.) und in Absprache mit dem Regierungsrat, der auch darüber entscheidet (Interview 4).

5.1.2.2 Inhaltliche Zielsetzungen

Basels aussenpolitische Aktivitäten lassen sich vereinfachend vier Kategorien zuordnen:

- a) Institutionelle trinationale Zusammenarbeit
- b) Internationales Standortmarketing
- c) Entwicklungszusammenarbeit
- d) Internationale soziale Kooperationen (neu im Aufbau)

a) Institutionelle trinationale Zusammenarbeit

Aufgrund von Basels Lage im Dreiländereck kommt der Zusammenarbeit in diesem Raum eine besondere Bedeutung zu (Interview 4). Im Vordergrund stehen Bestrebungen, den Metropolitanraum Basel grenzüberschreitend zu einem einheitlichen Lebens- und Wirtschaftsraum zu vereinen. Dies spiegelt sich auch im Legislaturplan 2017-2021 wider. Um das zu erreichen, sollen die verschiedenen Gremien und Organisationen im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit stärker aufeinander abgestimmt werden.

Umgesetzt werden diese Bestrebungen im Wesentlichen unter dem Dach von zwei Organisationen, zum einen der trinationalen Metropolitanregion Oberrhein, deren Ziel eine einheitliche Vertretung der Region gegen aussen ist, und zum anderen dem trinationalen Eurodistrikt Basel, der den Rahmen für gemeinsame Projekte in der grenzüberschreitenden Agglomeration bietet.

b) Internationales Standortmarketing

Basels Aussenpolitik ist stark wirtschaftsgetrieben (Interviews 4 und 5). Die Aktivitäten dienen primär dem Ziel, den Standort Basel im internationalen Wettbewerb erfolgreich zu positionieren. Gemäss Webseite der Abteilung Aussenbeziehungen und Standortmarketing besteht das Ziel ihrer Arbeit darin, "die Aussenwirkung und Positionierung Basels im internationalen Standortwettbewerb zu stärken sowie die Zusammenarbeit und Wahrnehmung auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene zu fördern". Entsprechend sind Basels internationale Kooperationen auf die Bedürfnisse der standortrelevanten Akteure aus den Bereichen Wirtschaft und Logistik, Wissenschaft, Forschung und Bildung sowie Kultur und Tourismus ausgerichtet ("strategische Stossrichtungen"). Umsetzung findet Basels Standortmarketing u.a. in strategischen Partnerschaften mit ausgewählten Städten weltweit. Dabei lassen sich zwei Haupt-Achsen identifizieren (Interview 4):

- ✂ Die Lifescience-Achse Boston – Basel – Shanghai plus Seoul und Osaka
- ✂ Die Art-Basel-Achse Hongkong – Basel
- ✂ Hinzu kommt die Städtepartnerschaft mit Toyama (Japan).

Es sind in erster Linie die privaten Akteure (Unternehmen, Hochschulen, etc.), welche diese strategischen Städtepartnerschaften "bespielen" und finanzieren. Die Stadt Basel fungiert dabei als "Türöffnerin" und bietet mit Abkommen auf politischer Ebene (meistens in Form von *Memorandums of Understanding*, MoU) das Dach für die verschiedenen Aktivitäten (Interview 4).

Neben diesen internationalen Städtepartnerschaften organisiert die Abteilung gezielte Auftritte und Kampagnen im Ausland, um den Standort Basel zu bewerben. Beispiele dafür sind der

gemeinsame Auftritt mit Genf und Zürich an der Weltausstellung in Milano 2015 oder die Präsenz in Seoul 2019 im Rahmen der Neueröffnung der Schweizer Botschaft in Südkorea, wo sich die Stadt Basel gemeinsam mit Vertreter*innen aus den Bereichen Bildung, Forschung und Innovation sowie Kultur, Wirtschaft und Logistik präsentiert hat. Hinzugekommen ist in diesem Jahr die "Charme-Offensive" in Europa unter dem Motto *Basel. Wo die Schweiz in Europa zuhause ist*. Ziel ist es, in Zusammenarbeit mit Partnern und Institutionen aus unterschiedlichen Bereichen für gute Beziehungen zwischen der Schweiz und Europa zu werben. Auch die Charme-Offensive verfolgt dabei primär standortpolitische Ziele.

c) Entwicklungszusammenarbeit

Seit 2010 ist die Abteilung Aussenbeziehungen und Standortmarketing auch für die Vergabe von Beiträgen an Projekte der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zuständig. Basel vergibt aktuell jährlich Fr. 2 Mio. an Entwicklungsprojekte im Ausland, wobei thematische Schwerpunkte in den Bereichen medizinische Versorgung, Landwirtschaft, Bildung und Gewerbeförderung gesetzt werden. Die Prüfung der eingereichten Gesuche erfolgt durch die Kommission für Entwicklungszusammenarbeit, zusammengesetzt aus externen Mitgliedern und einer Vertretung aus der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt. Das Sekretariat wird durch die Abteilung Aussenbeziehungen und Standortmarketing geführt (Interview 4).

d) Soziale Kooperationen

Mit der Partnerschaft mit Abidjan/Yopougon beschreitet Basel in Sachen internationale Kooperationen seit diesem Jahr neue Wege. Ergänzend zu den bestehenden, primär auf Standortmarketing ausgerichteten internationalen Kooperationen zielt diese neue Partnerschaft bewusst auf einen Beitrag an die Verbesserung der sozialen und gesellschaftlichen Bedingungen in der Partnerstadt. Gemeinsam mit dem schweizerischen Tropen- und Public Health-Institut und swisspeace wird eine Zusammenarbeit in den Bereichen Gesundheitsversorgung und Arbeitsmarkt angestrebt. Mögliche Themen für die Zukunft sind städtische Infrastrukturen, Bildung, Sport und Kultur. Die Partnerschaft ist vorerst bis zum Jahr 2024 begrenzt (Interview 4).

Tabelle 1: Überblick über die wichtigsten internationalen Aktivitäten der Stadt Basel

Internationale Aktivität	Art der Kooperation	Beginn	Ziel
Shanghai	Bilaterale Kooperation (MoU)	2007	Austausch und Projekte in den Bereichen Spitzenmedizin, Wirtschaft, Bildung und Forschung, Nachhaltigkeit sowie Kultur und Tourismus
Boston (Abkommen mit Massachusetts)	Bilaterale Kooperation (Sister-State Agreement)	2002	Programme und Projekte in den Bereichen Bildung und Forschung, Innovation und Technologie, Handel und Wirtschaft sowie Kunst und Kultur
Miami Beach	Bilaterale Kooperation (Partnerschaftsvertrag)	2011	Austausch in den Bereichen Kultur, Tourismus, Wirtschaftsförderung und Bildung; v.a. Delegationsbesuche

Toyama	Bilaterale Kooperation (Gemeinsame Erklärung)	2009	Wissenstransfer in den Bereichen Pharma- und Biotechnologie sowie Austausch in den Bereichen Kultur und Kunst; Kern: wissenschaftliche Zusammenarbeit der Universität Basel mit den Partneruniversitäten in Toyama
Seoul	Auftritt	2019	Auftritt im Rahmen der Neu-Eröffnung der CH-Botschaft; Standortmarketing
Abidjan	Bilaterale Kooperation (MoU)	2021	Verbesserung der Lebenssituation und Gesundheitsversorgung vor Ort
Metropolitanregion Oberrhein (Dach-Organisation)	Trinationale Zusammenarbeit	2010	Standortentwicklung und -promotion im Dreiländereck
Eurodistrict Basel	Trinationaler Verein	2007	Gemeinsame grenzübergreifende Projekte in verschiedenen Handlungsfeldern

5.1.2.3 Wichtigste Entwicklungslinien in der Ausrichtung der Basler Aussenpolitik

Entwicklungslinien lassen sich einerseits zur geografischen Ausrichtung und andererseits in Bezug auf die inhaltliche Schwerpunktsetzung festmachen. Geografisch lag der Fokus der Basler Aussenpolitik von 2000 bis 2009 klar in Europa und dabei vor allem im deutschen Sprachraum (insbesondere Berlin, Düsseldorf, Hamburg).

Nach 2010 weitete sich der Aktionsradius auf Asien aus, was einem Ausbau der internationalen Zusammenarbeit gleichkam. Aus Sicht der befragten Vertreterin der Abteilung lagen die generellen Gründe für den Ausbau der Aussenpolitik in der deutlicher werdenden Vernetzung Basels insbesondere im Life Science Bereich und in der damit gestiegenen Bedeutung der internationalen Promotion des Life Science- und Forschungsstandorts Basel (Interview 5).

In jüngster Zeit sind Europa und die trinationale Zusammenarbeit wieder stark in den Vordergrund gerückt. Einer der Gründe dafür ist das belastete Verhältnis der Schweiz zu Europa infolge des Scheiterns des institutionellen Rahmenabkommens. Beispiel dieser neuen Hinwendung nach Europa ist die gegenwärtige Charme-Offensive Basels, welche Basel europaweit als attraktives Tor zur Schweiz respektive innerhalb der Schweiz als Tor nach Europa bewirbt (rund 40 Prozent des Schweizer Aussenhandels laufen über die Region Basel) (Interview 4).

Während im Legislaturplan 2009-2013 noch ganz allgemein die internationale Vernetzung angestrebt wurde, hat sich der Schwerpunkt auch im Legislaturplan 2017-2021 deutlich auf die regionale und trinationale Ebene verlagert (Regierungsrat Basel, 2017, S. 10).

Gleichwohl kann festgestellt werden, dass mit der Initiierung der Kooperation Basel-Abidjan und mit dem offenkundigen Interesse an internationalen Städtenetzwerken mit anderen als wirtschaftlichen Zielsetzungen eine grundsätzliche Erweiterung des aussenpolitischen Spektrums hin zu einer Aussenpolitik stattgefunden hat, die neu auch durch einen gesellschaftlichen Nut-

zen im sozialen Sinne getrieben ist. Dies spiegelt sich im aktuellen Legislaturplan wider (Regierungsrat Basel, 2021, S. 17). Mit Beschluss vom 11. Mai 2021 beauftragte der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt das Präsidentialdepartement zudem, "die Mitwirkung in Bezug auf Inhalt und Nutzen bei den Netzwerken OSZE Smart Cities, C40 sowie Geneva Cities Hub zu prüfen und hierzu bis Ende 2021 erneut zu berichten" (RR-Beschluss, 2021).³

Dies steht auf den ersten Blick etwas im Widerspruch zu der Aussage, dass "übergreifende", also nicht einem spezifischen Nutzen zuordenbare internationale Aktivitäten es in den letzten Jahren zunehmen schwerer haben (Interview 5). Vielleicht setzt aber aktuell ein Umdenken ein.

5.1.3 Umsetzungsorganisation

5.1.3.1 Institutionelle Einbettung der Basler Aussenpolitik

Für die Aussenpolitik der Stadt Basel ist die Abteilung Aussenpolitik und Standortmarketing zuständig. Diese ist seit der Gründung des Präsidentialdepartements des Kantons Basel-Stadt 2009 dort angegliedert (Interview 4). Die Abteilung ist neben der internationalen Beziehungspflege u.a. auch für die Basler Messen und Märkte, Unterstützungsdienstleistungen im Zusammenhang mit Gross-Events und als Koordinations- und Informationsdrehscheibe zwischen Bundespolitik und kantonalen Anliegen für die Politikvorbereitung im regionalen und nationalen Kontext zuständig.

Von den rund zwanzig Mitarbeitenden in der Abteilung befassen sich sechs Personen im Umfang von 4.5 VTE mit internationalen Aktivitäten (internationale Kooperationen, EU-Dossier, Trinationales). Dabei wird ein Grossteil der finanziellen Ressourcen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und im Bereich der trinationalen Zusammenarbeit eingesetzt, während die strategischen Stadtkooperationen mehrheitlich von der Privatwirtschaft finanziert werden. Die (personellen) Ressourcen werden insofern als ausreichend bewertet, als die geplanten Aktivitäten bislang mit den vorhandenen Ressourcen umgesetzt werden können (Interview 4).

Bevor die Abteilung gegründet wurde, waren die Aufgaben im Feld der Aussenbeziehungen auf verschiedene Verwaltungseinheiten aufgeteilt: Für die trinationale Zusammenarbeit war das Justizdepartement zuständig, nationale Themen waren bei der Staatskanzlei und die internationalen Kooperationen beim Wirtschaftsdepartement angesiedelt. Letzteres liefert sicher eine Erklärung für die primär wirtschaftliche Ausrichtung der Basler Aussenpolitik (Interview 4).

Die Zusammenführung der drei Handlungsfelder Trinationales, Nationales und Internationales im Präsidentialdepartement hat die Sichtbarkeit erhöht und für externe Akteure mehr Klarheit in Bezug auf die politischen Ansprechpartner gebracht (Interview 5).

Grundsätzlich wird die heutige organisationale Verankerung der Aussenpolitik als gut beurteilt. Auch der Austausch mit den anderen Departementen, die sich je nach Projekt oder Auftritt inhaltlich einbringen, funktioniert gut (Interviews 4 und 5).

³ Bei C40 war Basel 2009 bis 2018 Mitglied. Das OSZE Smart Cities Netzwerk ist ein Netzwerk, mit dessen Bildung die Stadt Basel von der OSZE 2020 betraut worden war.

Externe Unterstützung erhält die Abteilung seit Anfang 2009 durch den *Beirat für internationale Kooperationen*, der sich aus rund 20 Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Wissenschaft, Bildung, Verbänden, Verwaltung, Kultur und Tourismus zusammengesetzt. Der Beirat berät die Abteilung in der strategischen Ausrichtung der internationalen Kooperationen und fungiert als *Sounding Board*.

5.1.3.2 Politische Unterstützung der Basler Aussenpolitik

Beide Basler Vertreter*innen erachten die politische Unterstützung der aussenpolitischen Aktivitäten aktuell als gut. Die Rückendeckung im gesamten Regierungsrat sei gut, was u.a. den Vorteil mit sich bringe, dass mit den internationalen Kooperationen und Auftritten verbundene Reisetätigkeiten unter den Mitgliedern der Regierung aufgeteilt werden können. Dies ist für die Umsetzung der Kooperationen und Auftritte von grosser Bedeutung. Allerdings könne diese Art des Rückhalts von Legislatur zu Legislatur ändern – je nach Zusammensetzung der Regierung (Interview 4 und 5).

Beide bestätigen die grosse Bedeutung des politischen Commitments, weil insbesondere der Erfolg von internationalen Kooperationen stark vom persönlichen Engagement der Regierungsmitglieder abhängig sei.

Ausdruck des aktiven Interesses der Basler Regierung an der Aussenpolitik sind beispielsweise der Auftrag an das Präsidialdepartement, die Mitgliedschaften Basels in verschiedenen internationalen Städtenetzwerken erneut auf Inhalt und Nutzen zu prüfen, sowie die auf expliziten Wunsch der Basler Regierung neu lancierte Kooperation mit Abidjan, welche gleichzeitig eine Erweiterung der Aussenpolitik Basels einläutet.

Allerdings kommt in der Befragung auch zum Ausdruck, dass das Commitment der Regierung für die Zusammenarbeit mit Europa, dem Bund oder im trinationalen Kontext deutlich höher ist als bei den internationalen Kooperationen. Grund dafür könnte die Tatsache sein, dass sich der Regierungsrat dort unmittelbar positioniert, während er in den internationalen Kooperationen eine eher repräsentative Rolle einnimmt.

5.1.4 Beziehungen zum Bund im Bereich der Aussenpolitik

Die Beziehungen zum Bund werden von der Abteilung Aussenbeziehungen und Standortmarketing als sehr wichtig erachtet. Die Kontakte mit dem Bund laufen insbesondere über den externen Beirat für internationale Kooperationen, wo die drei einsitzenden Vertreter des Bundes (EDA) sich sehr aktiv einbringen. Dieser Kontakt ist zudem wichtig, um eine gewisse Kohärenz der Basler Aussenpolitik mit derjenigen des Bundes sicherzustellen (Interview 5). Darüber hinaus wird die gute Zusammenarbeit mit den Aussenstellen des Bundes, den Botschaften, Konsulaten und mit Swissnex, dem Aussennetz des Bundes für Bildung, Forschung und Innovation, sehr geschätzt, da deren Unterstützung namentlich im Zusammenhang mit internationalen Auftritten (wie z.B. in Seoul) ein Plus an Sichtbarkeit und Bedeutung mit sich bringt. Auch beim Aufbau der Kooperation mit Abidjan war die Unterstützung durch die Schweizer Botschaft vor Ort wichtig (Interview 4).

Die Haltung des Bundes gegenüber dem internationalen Engagement der Stadt Basel wird als sehr positiv und wertschätzend wahrgenommen. Aus Sicht der Abteilung profitiert auch der Bund stark vom aussenpolitischen Engagement der Kantone und Städte, da sich dieses positiv auf ein moderneres und urbaneres Image der Schweiz auswirke (Interview 5). Insgesamt liegt der Fokus in der Zusammenarbeit mit dem Bund klar beim EDA. Mit anderen Bundesstellen ist der Kontakt weniger vorhanden.

5.1.5 Erfolg der Basler Aussenpolitik

5.1.5.1 Selbstbeurteilung des Erfolgs

Wie in Genf und Zürich findet keine eigentliche Wirkungsmessung der aussenpolitischen Aktivitäten statt. Dennoch kann die Basler Aussenpolitik aus Sicht der befragten Personen grundsätzlich als erfolgreich bezeichnet werden. Erfolg heisst dabei in erster Linie Zufriedenheit der Stakeholder – also der privatwirtschaftlichen Akteure beim Standortmarketing und der Schweizer Stakeholder bei den sozialen Kooperationen wie derjenigen mit Abidjan, wo beispielsweise das Schweizerische Tropeninstitut als Partnerin involviert ist. Die Zufriedenheit der Stakeholder manifestiert sich u.a. dadurch, dass sie die internationalen Kooperationen aktiv bespielen, daran partizipieren und sie finanziell unterstützen. Ausserdem gibt der regelmässige Austausch mit den Stakeholdern Aufschluss darüber, ob bzw. inwiefern die aussenpolitische Arbeit als erfolgreich eingestuft wird (Interview 4).

Ein Erfolgsfaktor ist aus Sicht der Abteilung ausserdem die gute Zusammenarbeit mit dem Bund. Insbesondere die Unterstützung durch dessen Aussenstellen (Botschaften, Konsulate, Swissnex) sei zentral für die Umsetzung von internationalen Kooperationen und Projekten. Der Bund wirke quasi als Verstärker, wodurch eigene Aktivitäten an Visibilität und Bedeutung gewinnen würden, z.B., wenn in Partnerstädten gemeinsame Auftritte mit der Schweizer Botschaft durchgeführt werden. Auch wenn es zu politisch heiklen Situationen komme, sei man auf die Einschätzung des Bundes angewiesen (Interview 5).

Als weitere Erfolgsfaktoren werden genannt: das politische Engagement auf Regierungsebene, das richtige Einsetzen der eigenen Ressourcen, ein gutes Projektmanagement, eine gute Kommunikation gegen aussen sowie eine hohe Professionalität.

Eine klar auf den Interessen der Stakeholder basierende strategische und inhaltliche Ausrichtung der Aktivitäten wird als zentral betrachtet (Interview 5).

5.1.5.2 Erfolg bezüglich Sichtbarkeit und gesellschaftlichem Nutzen der Aussenpolitik

Aussenpolitische Aktivitäten, die dem Ziel der besseren Positionierung des Standorts Basel zugeordnet sind, streben per se eine höhere Sichtbarkeit an. Die öffentlichen Auftritte weltweit, die breite Kommunikation von politischen Treffen im Rahmen der Städtepartnerschaften und das persönliche Engagement der Basler Regierung tragen wesentlich zu einer tatsächlichen Sichtbarkeit von Basels Aussenpolitik bei. Auch wenn diese nicht gemessen wird, kann davon ausgegangen werden, dass sie gegeben ist, solange die involvierten privaten Akteure als eigentliche Nutzniesser dieser Aktivitäten ihre ideelle und finanzielle Unterstützung aufrechterhalten.

Auch die primär auf die Positionierung des Standorts Basel ausgerichtete Aussenpolitik generiert einen gesellschaftlichen Nutzen, wenn durch internationale Kooperationen beispielsweise im Bildungs-, Kultur- oder Gesundheitsbereich Fortschritte erzielt werden. Ergänzt wird dieser eher breit ausgelegte gesellschaftliche Nutzen erst seit Neustem durch die "soziale Städtepartnerschaft" mit Abidjan, wo nicht vor allem eine Verbesserung der eigenen Gegebenheiten, sondern gesellschaftliche Veränderungen auf einer globalen Ebene angestrebt werden. In diese Richtung zielt auch die Absicht der Basler Regierung, sich künftig verstärkt in internationalen Städtenetzwerken zu engagieren.

5.1.6 Überprüfung der Arbeitshypothesen

AH1: Das Fehlen einer formalen Strategie wird nicht als hinderlich betrachtet. Wichtiger ist eine klare inhaltliche Ausrichtung der aussenpolitischen Aktivitäten. Diese ist in Basel gegeben, indem eine klare Fokussierung auf das internationale Standortmarketing besteht. Die Zielgruppe, hier mehrheitlich privatwirtschaftliche Akteure, sind an der Formulierung der strategisch-inhaltlichen Stossrichtungen beteiligt. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass der Inhalt der Aussenpolitik den Interessen der Zielgruppe entspricht. AH1 lässt sich hier nicht vollständig bestätigen: Es zeigt sich, dass weniger das Vorliegen einer formellen Strategie, sondern in diesem Fall ein zwischen Regierung und Verwaltung geteiltes Verständnis über die inhaltlichen Zielsetzungen relevant für den Erfolg ist.

AH2: Die Interviewten betonen, dass der politische Rückhalt aktuell gegeben sei, und weisen ausserdem auf die Bedeutung der politischen Unterstützung bei der Umsetzung der aussenpolitischen Aktivitäten hin. Der direkte Austausch mit dem Regierungsrat zu den Jahreszielen im Bereich der internationalen Kooperationen wird als sehr wertvoll erachtet, da er nicht zuletzt auch ein gewisses persönliches Engagement der Regierungsmitglieder (z.B. in Form von Auftritten) gewährleistet. AH2 bestätigt sich im Fall von Basel.

AH3: Die Zusammenarbeit mit dem Bund ist im Fall von Basel auf verschiedenen Ebenen gegeben (beratende Kommission für internationale Kooperationen; EDA-Aussenstellen, etc.). Sie dient der Sicherstellung einer gewissen Kohärenz von städtischem und nationalem aussenpolitischen Engagement und zugleich als "Verstärker" der eigenen Tätigkeiten. Insbesondere Letzteres wird als wichtiger Faktor für die Sichtbarkeit Basels als aussenpolitischem Akteur betrachtet. AH3 bestätigt sich im Fall von Basel.

5.2 Stadt Genf

5.2.1 Hintergrund

Mit seinen knapp 200'000 Einwohner*innen ist Genf die zweitgrösste Stadt der Schweiz und bekannt als Sitz zahlreicher internationaler Organisationen. *Genève internationale* ist seit dem 19. Jahrhundert ein Knotenpunkt der internationalen Diplomatie und beherbergt heute nach New York das zweitgrösste UN-Hauptquartier sowie rund 40 internationale Organisationen rund 250 Nichtregierungsorganisationen (NGO) und über 170 nationale Vertretungen. Dies

spiegelt sich auch in der internationalen Zusammensetzung von Genfs Bevölkerung wider. Genf ist ein weltweit wichtiges Zentrum der humanitären Hilfe und der Menschenrechte, was sich in der Präsenz der wichtigsten Akteure in diesem Bereich – z.B. UN-Hochkommissariat für Menschenrechte, das Internationale Komitee des Roten Kreuzes IKRK und Amnesty International – zeigt.

Genève internationale ist für die ganze Schweiz von grosser Bedeutung, denn das Land gewinnt dadurch an Gewicht als internationaler Akteur. Als besonderer diplomatischer Erfolg für die Schweiz kann in diesem Zusammenhang der Krisengipfel zwischen US-Präsident Joe Biden und Russlands Präsident Wladimir Putin betrachtet werden, das erste amerikanisch-russische Spitzentreffen in der Rhonestadt seit 1985. Dieses weltweit beachtete Zusammenkommen stärkt nicht nur die Rolle Genfs als Diplomatenmetropole, sondern war für die Schweiz eine wichtige Gelegenheit, ihre *guten Dienste* hinter den Kulissen der Welt zu präsentieren. All dies macht Genf zu einer der internationalsten Städte weltweit. Nicht zu vergessen ist die ökonomische Bedeutung dieser Sitzstadt-Funktion (van der Heiden, 2010, S. 50).

5.2.2 Strategie und Inhalt der Genfer Aussenpolitik

5.2.2.1 Strategische Grundlagen der Genfer Aussenpolitik

Wie Basel verfügt auch Genf über keine übergeordnete und formale Aussenbeziehungs- oder Aussenpolitikstrategie. Die aussenpolitischen Aktivitäten erfolgen eher projektbasiert (Interview 2). Die grundlegenden Leitlinien sind aber im Aufgabenbeschrieb der Abteilung (*Mission Statement*; internes Dokument) oder – zur Beteiligung in internationalen Städtenetzwerken – in einem verwaltungsinternen Strategiepapier festgehalten. Zudem bilden sich gewisse internationale Aktivitäten auch in den Legislaturprogrammen der Genfer Stadtregierung ab. So heisst es im Legislaturprogramm 2020-2025 (Conseil administratif de la ville de Genève, 2020, S. 6) u.a.: "Afin d'accroître l'efficacité de ses prestations et de développer ses collaborations, la Ville poursuit sa participation aux réseaux de villes locaux, régionaux, suisses et internationaux."

Der für die Aussenbeziehungen zuständige "Service des relations extérieures et de la communication" (im Folgenden: Abteilung Aussenbeziehungen) ist jedoch daran, eine formelle Aussenpolitik-Strategie auszuarbeiten. Dafür wird zunächst eine Bestandesaufnahme über die Aktivitäten der anderen grossen Schweizer Städte erstellt, um basierend darauf eine eigene Strategie zu formulieren (Interview 1). Das Vorhaben wird vom Stadtpräsidenten aktiv unterstützt. Die Strategie soll im Frühjahr 2022 der Genfer Stadtregierung und dem Stadtparlament vorgelegt werden.

5.2.2.2 Inhaltliche Zielsetzungen

Die Genfer Aussenpolitik ist stark geprägt durch die Rolle der Stadt als weltweites Zentrum für internationale Zusammenarbeit – prägnant kommuniziert unter dem Titel *Genève internationale* (Interviews 1 und 2). Vor diesem Hintergrund lassen sich die inhaltlichen Zielsetzungen der Genfer Aussenpolitik vereinfachend auf drei Hauptachsen zusammenfassen:

- a) Pflege und Stärkung des Standorts *Genève internationale*

- b) Internationale Vernetzung mit anderen Städten, um Städte als internationale Akteure zu positionieren und den Wissensaustausch zu stärken
- c) Unterstützung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit

a) Pflege und Stärkung des Standorts Genève internationale

Die Geschichte von "*Genève internationale*" reicht weit zurück und ist, bildlich gesprochen, fest in der DNA der Stadt verankert. Als Zufluchtsort für hugenottische Flüchtlinge aus Frankreich bildete Genf bereits im 16. Jh. das Fundament für seinen Ruf als *ville d'accueil*. Mit der Gründung des Internationalen Roten Kreuzes Mitte des 19. Jh. festigte Genf zudem seinen Namen als *ville de paix* (Interview 1).

Die Zuständigkeit für den Standort *Genève internationale* und insbesondere die Beziehungspflege mit den knapp 40 IO, über 400 NGO und 177 nationalen Vertretungen wird gemeinsam von Bund, Kanton und Stadt Genf wahrgenommen. Wichtige Grundlage für die enge Zusammenarbeit der drei Staatsebenen bildet u.a. die *Déclaration conjointe des Autorités Hôte de la Genève internationale*, die zunächst bilateral von Bund und Kanton, seit 2019 trilateral unter Einschluss der Stadt Genf unterzeichnet wurde. In dieser gemeinsamen Erklärung bestätigen Bund, Kanton und Stadt den gemeinsamen Willen, Genf als Standort für internationale Akteure und für die internationale Diplomatie mit geeigneten Massnahmen und Mitteln zu stärken.

Die Rolle der Stadt im Rahmen des Standorts *Genève internationale*, die sich gemäss Aussage der Abteilung Aussenbeziehungen noch immer eher als "Juniorpartner" von Kanton und Bund wahrgenommen fühlt (Interview 2), besteht in erster Linie darin, die *Willkommenskultur* in die Praxis umzusetzen. Dazu gehören insbesondere repräsentative Aufgaben wie die Organisation von Anlässen, die Sensibilisierung der Bevölkerung für die Bedeutung der internationalen Organisationen in Genf oder Unterstützungsleistungen finanzieller und logistischer Art im Immobilienbereich (z.B. bei der Sanierung von Gebäuden der internationalen Organisationen).

In engem Zusammenhang mit der Stärkung des Standorts *Genève internationale* ist auch die Beteiligung der Stadt Genf in internationalen Städtenetzwerken zu sehen (Interview 1). Diese solle zur Stärkung ihrer weltweiten Ausstrahlung als Welthauptstadt der internationalen Diplomatie und damit zur Standortattraktivität beitragen. Die Ansiedlung des UN-Habitat-Büros in Genf sei beispielsweise ein direktes Ergebnis aus dem aktiven Engagement des Genfer Stadtpräsidenten im Netzwerk UCLG (Interview 1).

Die Stadt Genf ist an insgesamt rund 30 regionalen, nationalen und internationalen Städtenetzwerken beteiligt. 14 davon sind internationale Städtenetzwerke, bei denen Genf teils aktiv engagiert, teils eher passives Mitglied ist. Eine qualitative und quantitative Untersuchung der damals noch 13 internationalen Städtenetzwerke mit Beteiligung der Stadt Genf aus dem Jahr 2018 zeigt eine recht breite thematische Ausrichtung: Abgedeckt werden Themen wie Menschenrechte, nachhaltige Entwicklung, Informationsgesellschaft, Wissensgesellschaft oder Klimawandel (Eggler, 2018, S. 7). Die Beteiligung in Städtenetzwerken und die Bedeutung von *Genève internationale* als Wirtschaftsfaktor stehen in einem engen Zusammenhang. Ersteres ist ein Instrument, um Zweiteres zu stärken (Interview 1).

b) Internationale Vernetzung mit anderen Städten, um Städte als internationale Akteure zu positionieren und den Wissensaustausch zu stärken

Die internationale Zusammenarbeit mit anderen Städten – in Städtenetzwerken oder bilateralen Kooperationen – entstammt aber auch der allgemeinen Überzeugung, dass sich Städte angesichts des teilweisen Unvermögens der Staaten, globale Probleme zu lösen, insbesondere in denjenigen Themenbereichen zusammenschliessen müssen, die sie besonders betreffen.

Gleichzeitig ist sich Genf auch seiner spezifischen Möglichkeiten als Schnittstelle zwischen den Städten bzw. Städtenetzwerken und den multilateralen Institutionen bewusst (Interview 2). Als aktives Mitglied im Städtenetzwerk UCLG, welches eine stärkere Stimme der Städte in den multilateralen Prozessen anstrebt, ist es der Stadt Genf ein Anliegen, diese Rolle als Schnittstelle auszufüllen.

Vor diesem Hintergrund ist die Gründung des *Geneva Cities Hub* (GCH) zu sehen. Beim GCH handelt es sich explizit nicht um ein weiteres Städtenetzwerk, sondern um eine Plattform, die auf Initiative der Stadt Genf und in Zusammenarbeit mit dem Kanton Genf sowie dem Bund 2019 ins Leben gerufen wurde. Auf der Webseite des GCH werden die Zielsetzungen folgendermassen beschrieben: Der GCH zielt darauf ab, die Beziehungen zwischen Städten und Städtenetzwerken auf der ganzen Welt und den verschiedenen (multilateralen) Institutionen des internationalen Genf zu erleichtern. Der GCH unterstützt Städte und Städtenetzwerke dabei, einen effektiveren Beitrag zu multilateralen Prozessen und Gremien zu leisten. Darüber hinaus bietet er eine neutrale Plattform zur Erörterung städtischer Fragen und zur Verbesserung der Sichtbarkeit der städtischen Arbeit der in Genf ansässigen Einrichtungen (<https://www.genevacitieshub.org/en/what-we-do/>, 16.8.2021; Übersetzung d. Verf.).

Als Sitz vieler internationaler Organisationen und nationaler Vertretungen verzichtet die Stadt Genf gemäss den interviewten Vertreter*innen aus "Neutralitätsgründen" auf das Eingehen von Städtepartnerschaften (Interviews 1 und 2). Es solle es vermieden werden, mit einzelnen Städten privilegierte Beziehungen einzugehen. Dennoch pflegt die Stadt mit rund 30 Städten weltweit bilaterale Kooperationen. Diese sind teilweise im Rahmen von internationalen politischen Delegationsbesuchen entstanden und haben eine eher symbolische Bedeutung, oder sie werden von spezifischen Institutionen wie beispielsweise dem Botanischen Garten der Stadt Genf verwaltet.

c) Unterstützung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit

Wie Zürich und Basel beteiligt sich auch die Stadt Genf an der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Basierend auf dem *Règlement d'application du fonds dédié à la solidarité internationale* von 2012 hat sich die Stadt die Vorgabe gegeben, jährlich rund 0.7 Prozent des Gesamtbudgets der Stadt für die internationale Entwicklungszusammenarbeit auszugeben. Gemäss dem Jahresbericht von 2018 wurde dieses Ziel mit 0.64 Prozent (entspricht ca. Fr. 6 Mio.) fast erreicht. Die Unterstützung erfolgt dabei nicht nur über Direktbeiträge an Entwicklungsprojekte, sondern ähnlich wie in Zürich auch über Beiträge an Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit. Neben den traditionellen Themenfeldern der internationalen Entwicklungszusammenarbeit setzt die Stadt Genf wie Zürich stark auf die Förderung von Stadt-zu-

Stadt Kooperationen in der Entwicklungszusammenarbeit. Die Abteilung Aussenbeziehungen ist vertreten in der *Délégation Genève Ville Solidaire*, die für die Verwaltung der EZA-Mittel zuständig ist.

Tabelle 2: Übersicht über die wichtigsten internationalen Aktivitäten der Stadt Genf

Internationale Aktivität	Art der Kooperation	Beginn	Ziel
Association internationale des maires francophones (AIMF)	Internationales Städtenetzwerk: aktive Teilnahme	1988	Wissensaustausch
UCLG	Internationales Städtenetzwerk: aktive Teilnahme (Gründungsmitglied)	2004	Städte-Lobbying im multilateralen System (Schwerpunkt UNO)
Cités interculturelles (Conseil de l'Europe)	Internationales Städtenetzwerk: aktive Teilnahme	2010	Wissensaustausch
Mayors for Peace	Internationales Städtenetzwerk: aktive Teilnahme	1984	Städte-Lobbying, Schwerpunkt UNO
Rainbow Cities Network	Internationales Städtenetzwerk: aktive Teilnahme	2015	Wissensaustausch und Städte-Lobbying
30 bilaterale Stadt-Beziehungen	Bilaterale Kooperation: eher symbolischer Natur	Teilweise sehr langjährig	Wissensaustausch, symbolische Freundschaftsabkommen
Geneva Cities Hub	Plattform	2020	Städte-Lobbying im multilateralen System
EZA	Subventionen	1960er Jahre	Beitrag zur Entwicklungszusammenarbeit

5.2.2.3 Wichtigste Entwicklungslinien in der Ausrichtung der Genfer Aussenpolitik

Aufgrund der Interviews zeichnet sich das Bild einer über die Zeit ziemlich konstanten inhaltlichen Ausrichtung der Genfer Aussenpolitik seit Gründung des Bereichs (Interviews 1 und 2). Einzig die Bedeutung der internationalen Städtenetzwerke hat zugenommen. Dies drückt sich nicht unbedingt in einer Zunahme von Mitgliedschaften aus, sondern vielmehr in einem verstärkten Engagement seitens der Verwaltung einerseits und der politischen Vertreter*innen andererseits. Dies deckt sich mit dem Befund von der Heide, der bereits in seiner Untersuchung von 2010 einen starken Fokus auf das Engagement in Städtenetzwerken festgestellt hat.

Die Gründung des GCH zeigt im Weiteren, dass das Engagement für einen verstärkten Einbezug der Städte in die multilateralen Prozesse und Institutionen an Gewicht gewonnen hat, und lässt darauf schliessen, dass Genf seine Schnittstellenfunktion zwischen internationalem städtischem Engagement und den IO künftig stärker wahrnehmen möchte.

Die aktuelle Ausarbeitung einer Aussenbeziehungsstrategie zeugt vom Wunsch, die aussenpolitischen Aktivitäten stärker zu kontextualisieren (z.B. mit Bezug auf andere Politikbereiche) und klare Ziele festzulegen.

5.2.3 Umsetzungsorganisation

5.2.3.1 Institutionelle Einbettung der Genfer Aussenpolitik

Die Zuständigkeit für die Aussenbeziehungen bzw. die Aussenpolitik der Stadt Genf liegt beim *Service des relations extérieures et de la communication*, der als Abteilung dem Generalsekretariat der Stadt Genf angegliedert ist. Diese Verortung innerhalb der Verwaltung besteht seit der Gründung der Abteilung im Jahr 2002 und hängt damit zusammen, dass die Stadt Genf aufgrund des Rotationsprinzips im Stadtpräsidium (dieses wird im jährlichen Turnus von einem anderen Mitglied der Stadtregierung wahrgenommen) über kein Präsidialdepartement verfügt.

Die Abteilung ist neben den oben beschriebenen internationalen Aktivitäten auch für das Engagement der Stadt in nationalen Verbänden wie dem SSV oder der IGGK zuständig.

Die Ansiedlung im Generalsekretariat bringt Vor- und Nachteile mit sich. Auf der einen Seite kann es vorteilhaft sein, dass die Aussenpolitik, weil sie nicht in ein Departement eingebettet ist, nicht nur einem einzelnen Regierungsmitglied rechenschaftspflichtig ist, sondern grundsätzlich der gesamten Stadtregierung, die auch als Ganzes Zugriff auf die Abteilung hat. Gleichzeitig fehlt damit eine eindeutige Zuweisung der Verantwortung für die Aussenpolitik, was von der Abteilung Aussenbeziehungen als eher problematisch betrachtet wird (Interview 2).

Die Abteilung ist innerhalb der Verwaltung Anlauf- und Koordinationsstelle für die Genfer Aussenpolitik. Dennoch kommt es immer wieder vor, dass internationale Kontakte auch von anderen Stellen in der Stadtverwaltung aufgenommen werden, ohne dies mit der Abteilung Aussenbeziehungen abzusprechen oder zu koordinieren. Als Grund wird die teilweise ungenügende Bekanntheit der Abteilung und ihrer Aufgaben in der Verwaltung gesehen (Interview 1).

Die Abteilung umfasst insgesamt achtzehn Personen, davon fünf im *Pôle scientifique et événementiel*, der für die internationalen Aktivitäten zuständig ist. Aus Sicht der Befragten ist dies nicht ausreichend, um eine ambitionierte Aussenpolitik zu betreiben (Interview 1).

5.2.3.2 Politische Unterstützung der Genfer Aussenpolitik

Grundsätzlich ist das politische Commitment in Genf aus Sicht der Befragten gegeben. Allerdings führt die Rotation im Stadtpräsidium zu einem Mangel an Kontinuität beispielsweise hinsichtlich der gesetzten Prioritäten. Dies erschwert die Arbeit des zuständigen Bereichs teilweise und hat ausserdem zur Folge, dass es für externe Partner nicht immer einfach ist, ein klares "Gesicht" der Genfer Aussenpolitik zu erkennen. Das Generalsekretariat als reine Verwaltungsstelle kann diese Lücke auf politischer Ebene nicht füllen (Interviews 1 und 2).

Beide Interviews nennen die grosse Bedeutung der politischen Unterstützung für die Aussenpolitik, nicht nur für eine bessere Sichtbarkeit gegen aussen, sondern auch für die praktische

Durchführung aussenpolitischer Tätigkeiten etwa durch die Beteiligung eines Regierungsmitgliedes an einer internationalen Konferenz oder einem Netzwerk-Treffen (Interviews 1 und 2).

Genfs Strategie zur Beteiligung an internationalen Städtenetzwerken begünstigt die politische Unterstützung der Aussenpolitik insofern, als bei einem Beitritt zugleich festgelegt wird, welches Regierungsmitglied die Stadt in diesem Städtenetzwerk offiziell vertritt. Die Stadtregierung entscheidet gleichzeitig über die Zuteilung der Zuständigkeit für die Netzwerke auf die Departemente, wobei politische Netzwerke (wie z.B. UCLG) von der Abteilung Aussenbeziehungen betreut werden (Interview 1).

Aus beiden Interviews wird ersichtlich, dass der aktuelle Stadtpräsident eine wichtige Rolle bei der Gestaltung und Umsetzung von Genfs Aussenpolitik spielt. So nimmt er eine aktive Rolle innerhalb des Städtenetzwerkes UCLG ein und trug dank seines persönlichen Engagements wesentlich zur Gründung des *Geneva Cities Hub* bei. Im Rahmen des SSV informiert er die anderen Schweizer Städte zudem proaktiv über diese neue Plattform und animiert sie sich zu beteiligen. Auch der Austausch der zehn grössten Schweizer Städte über ihre aussenpolitischen Aktivitäten im Rahmen der IGGK ging auf seine Initiative zurück (Interviews 1 und 2).

5.2.4 Beziehungen zum Bund im Bereich der Aussenpolitik

In beiden Interviews kommt grundsätzlich eine positive Bewertung der Zusammenarbeit mit der Bundesebene zum Ausdruck. Dabei bezieht sich die Zusammenarbeit mit Bundesstellen wie dem EDA oder der Ständigen Schweizer Mission in Genf mehrheitlich auf die Pflege des Standorts *Genève internationale* in all seinen Facetten. Der Austausch funktioniert hier sehr gut und wird als wertschätzend wahrgenommen (Interviews 1 und 2).

Etwas anders sieht es in Bezug auf den neuen GCH aus. Hier scheint der Bund, nachdem er die Initiative anfänglich sehr unterstützt hatte, etwas zurückhaltender geworden zu sein, wenn es darum geht, den Städten tatsächlich den angestrebten Zugang zu den multilateralen Organisationen zu erleichtern (Interview 1).

5.2.5 Erfolg der Genfer Aussenpolitik

5.2.5.1 Selbstbeurteilung des Erfolgs

Beide Genfer Vertreter*innen äussern, wie schwierig es sei, den Erfolg der Aussenpolitik zu beurteilen. Es würden dazu grundsätzlich die Indikatoren fehlen. Ebenso findet keine eigentliche Erfolgs- oder Wirkungsmessung statt. Einen gewissen Aufschluss geben die jährlichen Tätigkeitsberichte der Abteilung Aussenbeziehungen zuhanden der Stadtregierung, die jeweils einen Gesamtüberblick über die einzelnen Handlungsfelder enthalten. Diese Berichte seien allerdings wenig formell, wobei festzustellen sei, dass aktuell der Wunsch nach Kontrolle der Verwaltungstätigkeiten generell zunehme. Worin sich dies äussert, wurde nicht gesagt.

Grundsätzlich wird die eigene Arbeit als erfolgreich beurteilt, wenn das Zielpublikum zufrieden ist oder einen Nutzen hat. Das Zielpublikum ist allerdings schwer zu definieren, daher wird als

erstes das Beispiel zufriedener Delegationen aus dem Ausland genannt. Erfolg wird weiterhin mit einem positiven Image der Stadt Genf auf der internationalen Ebene oder mit dem spürbaren Einfluss in internationalen Städtenetzwerken verbunden. Konkrete Beispiele dafür sind einerseits in Verbindung mit dem Image der Stadt die erfolgreiche Reaktivierung des Büros von UN-Habitat und andererseits die Ansiedlung des Sekretariats der *Global Alliance for urban Crises* in Genf, beides Ergebnisse eines erfolgreichen Lobbyings innerhalb des Städtenetzwerks UCLG.

Aus Sicht der Abteilung spielt eine gute Zusammenarbeit mit dem Bund eine wichtige Rolle für den Erfolg der Aussenpolitik auf lokaler Ebene, wobei dies aber nicht näher ausgeführt wird. Wichtig sei es, eine gewisse Kohärenz mit der nationalen Aussenpolitik anzustreben, ohne aber auf eigene "Spezifitäten" zu verzichten. So sei es beispielsweise in der Entwicklungszusammenarbeit sinnvoll, ein eigenes Profil zu entwickeln – auch wenn dies heute noch ungenügend der Fall sei (Interview 1).

5.2.5.2 Erfolg bezüglich Sichtbarkeit und gesellschaftlichem Nutzen der Aussenpolitik

Mit dem wichtigen Ziel der Stärkung des Standorts *Genève internationale* scheint ähnlich wie in Basel die Standortpromotion im Vordergrund von Genfs Aussenpolitik zu stehen. Genf soll als Standort der internationalen Diplomatie und als Sitz internationaler Organisationen und NGO attraktiv bleiben und gestärkt werden. Auch die Beteiligung an internationalen Städtenetzwerken unterliegt teilweise diesem Ziel.

Genfs Sichtbarkeit als internationaler Akteur wird somit zum eigenständigen Ziel der aussenpolitischen Tätigkeiten. Angesichts der Tatsache, dass diese Strategie erfolgreich ist (Ansiedlung UN-Habitat), kann festgestellt werden, dass Genf im Sinne der Sichtbarkeit erfolgreich ist.

Der gesellschaftliche Nutzen ist insofern gegeben, als die Netzwerke, in welchen Genf beteiligt ist, selbst gesellschaftliche Veränderungen anstreben. Auch der GCH hat über einen stärkeren Einbezug der Städte im multilateralen System letztlich einen positiven gesellschaftlichen Nutzen zum Ziel.

5.2.6 Überprüfung der Arbeitshypothesen

AH1: Die Stadt Genf hat ihre aussenpolitischen Aktivitäten bisher ohne formale Strategie vorangetrieben. Allerdings betonen die Interviewten, dass oft reaktiv gehandelt wird. Die interne Strategie für die Beteiligung in internationalen Städtenetzwerken deutet darauf hin, dass eine formalere Festlegung der aussenpolitischen Ziele durchaus gewollt ist. Bestätigt wird dies durch die aktuellen Bestrebungen, im Auftrag der politischen Ebene eine übergeordnete Ausenbeziehungsstrategie zu erarbeiten. AH1 lässt sich hier daher mindestens teilweise bestätigen.

AH2: Obwohl aufgrund des rotierenden Stadtpräsidiums eine eindeutige Zuständigkeit für die Aussenpolitik auf politischer Ebene fehlt, geht aus der Befragung klar hervor, dass das politische Engagement mindestens aktuell und stark in Verbindung mit der Person des Stadtpräsidenten nicht nur gegeben ist, sondern für eine erfolgreiche Umsetzung der aussenpolitischen Ziele auch als zentral betrachtet wird. AH2 bestätigt sich im Fall von Genf.

AH3: Die Zusammenarbeit mit dem Bund ist primär auf die Pflege des Standorts *Genève internationale* ausgerichtet. Hinzu kommt seit kurzem die Beziehungspflege zur Umsetzung des *Geneva Cities Hub*, wo allerdings die Zusammenarbeit als nicht immer einfach beurteilt wird. Wie sich die Zusammenarbeit mit dem Bund im Rahmen der neuen Aussenbeziehungsstrategie manifestieren wird, bleibt abzuwarten. AH3 wird im Fall von Genf nur teilweise bestätigt.

5.3 Stadt Zürich

5.3.1 Hintergrund

Die Stadt Zürich als grösste Schweizer Stadt mit rund 400'000 Einwohner*innen ist für viele Menschen stark mit dem Finanzplatz Zürich verbunden und steht für einen der leistungsstärksten Wirtschaftsstandorte in der Schweiz. Zu den wichtigsten Branchen in der Stadt Zürich gehören die Finanzdienstleister (rund 16 Prozent der Beschäftigten) und die Unternehmensdienstleister (14 Prozent der Beschäftigten, inzwischen rund 11 Prozent in der Kreativwirtschaft).

Zürich ist aber auch ein wichtiger Hochschul- und Forschungsstandort und profitiert insbesondere im Bereich Innovation von den Spitzenhochschulen ETH und Universität Zürich. Wie Genf und Basel ist auch Zürich eine international sehr stark vernetzte Stadt. Dies gilt nicht nur für den wirtschaftlichen Bereich, sondern ebenso für die Hochschul- und Kulturlandschaft.

5.3.2 Strategie und Inhalt der Zürcher Aussenpolitik

5.3.2.1 Strategische Grundlagen der Zürcher Aussenpolitik

Die Stadt Zürich verfügt seit 2009 über eine *Strategie Aussenbeziehungen*, die vom Bereich Aussenbeziehungen erarbeitet und von der Stadtregierung verabschiedet wurde. Im Jahr 2014 erfuhr die Strategie eine Aktualisierung. Dabei baute die Strategie von 2009 auf den übergeordneten städtischen *Strategien Zürich 2025* aus dem Jahr 2007 auf, in welchen sich der Zürcher Stadtrat zum Ziel gesetzt hatte, Zürich als Standort und Destination zu stärken, die weltoffene und internationale Grundhaltung der Stadt zu fördern und die partnerschaftliche Zusammenarbeit über die Grenzen hinaus zu pflegen. (Stadtrat von Zürich, 2014, S. 3). Die Strategie soll dem Bereich Aussenbeziehungen als Leitlinie für seine Tätigkeiten dienen.

5.3.2.2 Inhaltliche Zielsetzungen

Abgeleitet von der Aussenbeziehungsstrategie, welche neben den internationalen Beziehungen auch die regionale und nationale Vernetzung und die Interessensvertretung thematisiert, lassen sich folgende Haupt-Zielsetzungen der Zürcher Aussenpolitik ableiten:

- a) Von anderen Städten lernen
- b) Beziehungen zum Zweck der Stärkung der städtischen Interessensvertretung und Mitbestimmung über lokale, regionale und nationale Grenzen hinweg ausbauen
- c) Den Standort Zürich stärken
- d) Die globale nachhaltige Stadtentwicklung aktiv mitgestalten

- e) Einen Beitrag zur internationalen Entwicklungszusammenarbeit leisten⁴

a) Von anderen Städten lernen

Zürich ist sich bewusst, dass Städte weltweit vor ähnlichen Herausforderungen stehen, sei es beim Umgang mit dem Klimawandel, der internationalen Migration, dem Verkehr, beim Thema Wohnen und vielen anderen Themen. Gleichzeitig werden die Herausforderungen zunehmend komplexer, und nachhaltige Lösungen können nicht mehr alleine auf lokaler oder auf nationaler Ebene gefunden werden.

Der horizontale Wissensaustausch zwischen Städten soll dazu beitragen, bewährte Ansätze zu teilen und von spezifischen Erfahrungen anderer zu profitieren. Vor diesem Hintergrund hat Zürich sich in seiner Strategie das Ziel gesetzt, den Austausch mit anderen Städten zu stärken. Thematisch ist das Feld offen: Von der Mobilität über die Energiepolitik bis zur Flüchtlingsaufnahme können alle relevanten urbanen Herausforderungen Gegenstand dieses Wissensaustausches sein.

Umgesetzt wird dieser über die Teilnahme an internationalen Städtenetzwerken, durch temporäre Stadtkooperationen oder in klassischen Städtepartnerschaften. Zürich ist auf fachlicher Ebene in über 100 internationalen Netzwerken vertreten, zum allergrössten Teil zu einem spezifischen Thema, das durch die zuständigen Fachabteilungen betreut wird. Dazu gehören aber auch grössere internationale Städtenetzwerke mit einer offiziellen, von der Stadtregierung bestätigten Mitgliedschaft der Stadt. Das ist zum Beispiel *Eurocities*, das europaweit grösste, multi-thematische Städtenetzwerk, das primär als Austauschplattform für Städte dient, aber in vielen Fällen auch zu gemeinsamen Projekten und politischen Initiativen der Mitgliedsstädte führt (Beispiel: *Solidarity Cities* mit dem übergeordneten Ziel der zusätzlichen Flüchtlingsaufnahme durch europäische Städte). Beispiele für temporäre Stadtkooperationen sind die Zusammenarbeit mit der ukrainischen Stadt Vinnytsia zum Thema Stadtentwicklung, der tripartite Austausch mit Hamburg und Berlin oder aktuell die Zusammenarbeit mit der Stadt Graz zum Thema Velosicherheit. Auch die Städtepartnerschaft mit San Francisco gehört in diese Kategorie des Wissensaustausches.

b) Beziehungen zur Stärkung der städtischen Interessensvertretung und Mitbestimmung über lokale, regionale und nationale Grenzen hinweg ausbauen

Die Intention der internationalen Vernetzung geht heute über den reinen Wissens- und Erfahrungsaustausch hinaus und ist zunehmend mit der Rolle der Städte als internationaler Akteure verbunden. Analog zum nationalen Kontext besteht der Wunsch, als Stadt auf internationaler Ebene mehr Einfluss auf politische Entscheide zu nehmen, die direkte Auswirkungen auf die lokale Ebene haben. Ein Beispiel dafür ist die internationale Migrationspolitik, deren Umsetzung primär in den Städten als Aufnahmeorten von Migrant*innen erfolgt.

⁴ Die internationale Entwicklungszusammenarbeit (IZA) ist erst seit Anfang 2021 in der Zuständigkeit der Ausenbeziehungen und daher noch nicht in den bestehenden Strategien abgebildet. Eine entsprechende Aktualisierung ist aber noch in diesem Jahr geplant.

Die Rolle der Städte im nationalen und internationalen Kontext und ihre Einflussmöglichkeiten sind ein Thema, das sich in der Aussenpolitik der Stadt Zürich widerspiegelt. So ist die Stadt Mitglied in internationalen Städtenetzwerken, deren Ziel es ist, die städtische Stimme in zentralen, auch international verhandelten Politikfeldern einzubringen.

Als Beispiel dafür ist der *Mayors Migration Council* (MMC) zu nennen, eine Organisation unter der Führung von zehn Bürgermeister*innen aus allen Weltregionen, deren Ziel es ist, die Städte an den Verhandlungstisch der Staaten zu Fragen der internationalen Migrations- und Flüchtlingspolitik zu bringen. Seit 2019 gehört Zürichs Stadtpräsidentin dem zehnköpfigen Leadership Board an und nimmt in dieser Funktion eine Art Botschafterrolle für die Ziele des MMC wahr. So vertrat sie beispielsweise die Interessen der Organisation im Rahmen eines hochrangigen Treffens der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank IDB. Das Engagement im MMC weist eine enge inhaltliche Verbindung zu Zürichs Aktivitäten auf nationaler Ebene für eine zusätzliche Aufnahme von Flüchtlingen durch die Städte auf – zuletzt im Zusammenhang mit der Fluchtsituation infolge der Machtübernahme der Taliban in Afghanistan.

Ein weiteres, ganz anders gelagertes Beispiel und dennoch Ausdruck dieser neuen Form von *city diplomacy* ist das politische Engagement der Stadt Zürich im Zusammenhang mit dem *Brückenschlag Zürich-Diyarbakir*, einer zivilgesellschaftlich organisierten Kooperation mit der kurdischen Stadt Diyarbakir in der Türkei. Nachdem sich die Stadt hier ursprünglich mit rein fachlichem Know-How einbringen wollte, ist daraus infolge der Verhaftung der beiden kurdischen Co-Bürgermeister*innen von Diyarbakir 2016 ein politisches Engagement zugunsten von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in der Türkei geworden. So ist die Stadt Zürich u.a. bei der Schweizer Delegation beim Europarat vorstellig geworden, um dieses Anliegen auch auf internationaler Ebene einzubringen.

Auch die Teilnahme der Stadtpräsidentin an einer von Papst Franziskus einberufenen Konferenz der europäischen Bürgermeister*innen 2016 zeugt davon, dass Zürich sich in der Migrations- und Fluchthematik international zunehmend positioniert und vernetzt.

c) Den Standort Zürich stärken

In internationalen Städterankings belegt Zürich regelmässig Spitzenplätze. Um die Positionierung als Kultur- und Kreativstadt, als Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort zu sichern und zu stärken, gründete die Stadt zusammen mit dem Kanton Zürich und dem Verein Zürich Tourismus 2011 das *Integrierte Standort- und Destinationsmarketing* (ISDM). Gemeinsam mit den Zürcher Hochschulen präsentieren die drei Partner den Standort Zürich unter anderem in gemeinsamen Auftritten im Ausland. Die Veranstaltungsreihe *Zürich meets ...* spielt dabei eine wichtige Rolle, aber auch Auftritte im Rahmen der Schweizer Präsenz an Weltausstellungen oder die Rolle als Host City für wichtige internationale Sport- und Kulturanlässe sind dafür von Bedeutung.

Dabei sollen die Auftritte im Rahmen von *Zürich meets...* zusätzlich genutzt werden, um längerfristige Kooperationen mit den jeweiligen Partnerstädten einzugehen. Erfolgreich war dies zum Beispiel im Fall von Hong Kong im Jahr 2017, deren Chief Executive Carrie Lam seither die Zürcher Stadtpräsidentin fast jedes Jahr zu einem Austausch in Zürich getroffen hat.

d) Die globale nachhaltige Stadtentwicklung aktiv mitgestalten

In ihren Strategien setzt die Stadt Zürich bezüglich der internationalen Kooperationen einen Schwerpunkt im Bereich der nachhaltigen Stadtentwicklung. Der Nachhaltigkeitsbegriff wird in der operativen Arbeit umfassend verstanden und beinhaltet neben der ökologischen auch die gesellschaftliche und die wirtschaftliche Dimension. Zürich möchte unter diesem Aspekt solidarisch Expertise zum Zweck einer globalen nachhaltigen Entwicklung einbringen.

Umsetzung findet dieses Ziel beispielsweise in der bald 40-jährigen Städtepartnerschaft mit der chinesischen Stadt Kunming, deren Hauptziel seit vielen Jahren die Zusammenarbeit mit Blick auf eine nachhaltige und klimafreundliche Stadtentwicklung in den Bereichen Verkehr, Stadt- und Regionalplanung, Denkmalschutz und städtische Infrastrukturen ist.

Auch über ihre Beteiligung in Städtenetzwerken versucht die Stadt Zürich, auf internationaler Ebene einen Beitrag zu einer nachhaltigeren Entwicklung auf globaler Ebene zu leisten. Hinzu kommen temporäre und auf bestimmte Themen ausgerichtete Städtekooperationen, in deren Rahmen Zürich mit finanzieller Unterstützung und dem Austausch von Expertise zur gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung und zur Stärkung der städtischen Strukturen in den Partnerstädten beitragen will. Beispiele sind die Kooperation mit der libanesischen Stadt Tyros mit dem Fokus auf urbane Herausforderungen im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise, aber auch die im Entstehen begriffene Kooperation mit Mbeya (Tansania) und Cox's Bazar (Bangladesh), wo das Thema Ernährungssicherheit im Vordergrund steht.

e) Einen Beitrag zur internationalen Entwicklungszusammenarbeit leisten

Seit Anfang 2021 bildet die Internationale Entwicklungszusammenarbeit (IZA) einen neuen Schwerpunkt der Zürcher Aussenpolitik. Zwar unterstützt die Stadt solche Projekte schon seit über 20 Jahren mit eigenen Mitteln. Infolge der per Volksabstimmung vom 17. November 2019 beschlossenen Erhöhung des Zürcher Beitrages an die Entwicklungszusammenarbeit wurde die Zuständigkeit für die Mittelvergabe vom bis dahin zuständigen Finanzdepartement zum Bereich Aussenbeziehungen im Präsidialdepartement verschoben. Im Zuge dieses Transfers erhält die Internationale Zusammenarbeit (IZA) ein klareres Profil als Teil der städtischen Aussenpolitik, was auch in der neuen Ausgestaltung des gesamten Vergabesystems zum Ausdruck kommt. Neben der klassischen Vergabe von Projektbeiträgen sowie Beiträgen an Stadtzürcher NGO wird neu ein substanzieller Teil des Gesamtbudgets für IZA in Stadtkooperationen, die Zürich mit Städten in Entwicklungsländern eingeht, investiert. Inhärentes Ziel der gesamten IZA der Stadt Zürich und insbesondere der neuen Stadtkooperationen ist es, einen Beitrag zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 zu leisten, wobei Ziel 11 (Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen) im Vordergrund steht.

Tabelle 3: Übersicht über die wichtigsten aussenpolitischen Aktivitäten der Stadt Zürich

Internationale Aktivität	Art der Kooperation	Beginn	Ziel
Kunming	Städtepartnerschaft	1982	Beitrag zu einer klimafreundlichen nachhaltigen Stadtentwicklung

San Francisco	Städtepartnerschaft	2003	Zusammenarbeit in den Bereichen Kultur, Life Science, etc.
Tyros	Temporäre bilaterale Stadtkooperation (Erst-Flucht-Stadt)	2017	Beitrag zur Stärkung der lokalen Strukturen zugunsten der Bevölkerung inkl. Flüchtlinge
Freetown	Temporäre bilaterale Stadtkooperation	2019	Beitrag zur Stärkung der lokalen Strukturen zugunsten der Bevölkerung; Beitrag zur Agenda 2030
Mbeya und Cox's Bazar	Temporäre bilaterale Stadtkooperation	2020	Beitrag zur Stärkung der lokalen Strukturen zugunsten der Bevölkerung; Beitrag zur Agenda 2030
Sarajevo	Temporäre bilaterale Stadtkooperation	2018	Beitrag zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung
Vinnytsia (Ukraine)	Temporäre bilaterale Stadtkooperation	2011 bis ca. 2014	Beitrag zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung
Graz	Temporäre bilaterale Stadtkooperation	2020	Wissensaustausch zu Velo-Sicherheit
Barcelona	Temporäre bilaterale Stadtkooperation	2019-2019	Wissensaustausch zu Smarter Partizipation
Berlin-Hamburg	Trilaterale Stadtkooperation	2019	Multi-thematischer Austausch auf fachlicher und politischer Ebene
Berlin-Wien	Trilaterale Stadtkooperation	2019	Multi-thematischer Austausch auf fachlicher und politischer Ebene
Eurocities	Internationales Städteternetzwerk: aktive Teilnahme	2007	Multithematisches europäisches Städteternetzwerk; Wissensaustausch und Lobbying
Städtekoalition gegen Rassismus	Internationales Städteternetzwerk: aktive Teilnahme	2007	Umsetzung eines 10-Punkte-Aktionsplans gegen Rassismus, Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit
ICLEI	Internationales Städteternetzwerk: aktive Teilnahme	1993	Implementierung internationaler Umweltvereinbarungen auf lokaler Ebene; Wissensaustausch, Lobbying
Klimabündnis	Internationales Städteternetzwerk: aktive Teilnahme	1993	Reduktion der Treibhausgasemissionen; Wissensaustausch, Lobbying, gemeinsame Projekte
Solidarity Cities	Internationales Städteternetzwerk: aktive Teilnahme (keine formelle Mitgliedschaft)	2016	politische Initiative zur Bewältigung der Flüchtlingskrise; Zusammenarbeit und Austausch von Best Practice

Mayors for Peace	UN-NGO mit speziellem konsultativem Status; eher passive Mitgliedschaft	1985	Beitrag zur weltweiten nuklearen Abrüstung und humanitäre Zielsetzungen
Milan Urban Food Policy Pact	Internationales Städteternetzwerk: aktive Teilnahme	2015	Vereinbarung für eine nachhaltigere, fairere und gesündere Lebensmittelproduktion
Mayors Migration Council	Internationales Städteternetzwerk: aktive Teilnahme	2019	Stärkung der städtischen Stimme im internationalen Migrations- und Fluchtdiskurs; Diplomacy, Unterstützungsleistungen, Kooperationen
Internationales Standort- und Destinationsmarketing (ISDM)	Internationale Auftritte (New York, San Francisco, Seoul, Hong Kong, etc.)	2011	Standortmarketing und international Vernetzung
IZA	Internationale Entwicklungszusammenarbeit	1972	Beitrag zur globalen Armutsreduktion und nachhaltigen Entwicklung entlang der Agenda 2030

5.3.2.3 Wichtigste Entwicklungslinien in der Ausrichtung der Zürcher Aussenpolitik

Van der Heiden beschrieb 2007 Zürich als "relatively absent from international networking" – trotz der starken wirtschaftlichen Vernetzung mit den globalen Märkten. Die Ursache dafür machte er u.a. in den Diskussionen um die Städtepartnerschaft zwischen Zürich und Kunming aus, die im städtischen Parlament teilweise auf heftige Kritik gestossen war. Ausserdem sei Zürich noch weit von einer kohärenten Strategie bezüglich ihres internationalen Engagements entfernt (van der Heiden, 2007, S.7). In seiner drei Jahre später erschienenen Untersuchung sieht das Bild ähnlich aus: Neben den zwei Städtepartnerschaften mit Kunming und San Francisco ist Zürich Mitglied in sieben internationalen Städtenetzwerken, wobei diese unkoordiniert von unterschiedlichen Departementen betreut wurden.

Zürich gehörte 2010 jedenfalls nicht zu den Schweizer Städten, die eine aktive Aussenpolitik betrieben. Dieses Bild hat sich seither grundlegend gewandelt. Mit der Gründung des Bereichs Aussenbeziehungen 2008 und der Erarbeitung der Aussenbeziehungsstrategie ging ein substanzieller Ausbau der internationalen Aktivitäten der Stadt Zürich einher. Ein Bedeutungszuwachs der internationalen Kooperation ist erst nach 2010 festzustellen, wie aus den Aussagen der Zürcher Interviewpartnerin hervorgeht (Interview 6). Sichtbar geworden sei dieser beispielsweise im Aufbau der temporären Stadtkooperationen oder in der aktiveren Beteiligung in wichtigen internationalen Städtenetzwerken. Inhaltlich ist eine Ausweitung vom reinen Wissensaustausch hin zu einem internationalen Engagement für mehr städtische Mitbestimmung festzustellen. Mit der Übernahme der Zuständigkeit für die IZA und deren Neuausrichtung ist die Zürcher Aussenpolitik um ein weiteres substanzielles Tätigkeitsfeld gewachsen.

Gründe für den markanten Ausbau der aussenpolitischen Aktivitäten sieht die befragte Person u.a. in Verbindung mit der Flüchtlingskrise 2015, welche internationale Zusammenhänge stärker ins Bewusstsein der Politik gerückt hat. Es war der Zürcher Stadtrat, der 2015 nicht nur lokal auf die Flüchtlingskrise reagieren wollte, sondern explizit vor Ort und im Rahmen einer internationalen Zusammenarbeit einen Beitrag leisten wollte. Die daraus hervorgegangene Stadtkooperation mit Tyros konnte wesentlich zur Stärkung von Zürichs Profil als aussenpolitische Akteurin auf internationaler Ebene beigetragen, da diese neue Art der Stadt-zu-Stadt-Kooperation als Ergänzung zum multilateralen Umgang mit der internationalen Flüchtlings- und Migrationssituation auf nationaler und internationaler Ebene gewisse Beachtung fand.

5.3.3 Umsetzungsorganisation

5.3.3.1 Institutionelle Einbettung der Zürcher Aussenpolitik

Die Zuständigkeit für die Aussenpolitik liegt beim Bereich Aussenbeziehungen, der als einer von fünf Bereichen der Dienstabteilung Stadtentwicklung Zürich im Präsidialdepartement der Stadt angesiedelt ist. Der Bereich wurde 2008 gegründet und startete damals mit drei Mitarbeitenden bzw. 2.5 VTE. Heute sind hier neun Personen beschäftigt – eine Verdreifachung seit der Gründung –, die sich alle mindestens teilweise mit internationalen Aktivitäten befassen.

Der Bereich ist zuständig für die regionale, nationale und internationale Vernetzung der Stadt Zürich und spielt eine wichtige Koordinationsrolle innerhalb der Stadtverwaltung. Insbesondere in den internationalen Aktivitäten ist der Bereich stark von der fachlichen Unterstützung anderer Abteilungen abhängig, die beispielsweise fachliche Expertise im Rahmen von Stadtkooperationen einbringen (sollen).

Von ihrer Positionierung als Bereich einer Dienstabteilung her könnte befürchtet werden, die Aussenbeziehungen seien innerhalb der Verwaltungsstrukturen zu wenig erkennbar. Aus Sicht der befragten Person stellt dies allerdings kein Problem dar. Die Anbindung an die Stadtentwicklung anstelle einer Verankerung als Stabsstelle der Stadtpräsidentin oder des Stadtrats biete durchaus Vorteile. So würden auch andere Bereiche der STEZ eine hohe internationale Vernetzung aufweisen und wertvolle Synergien ermöglichen. Aus ihrer Sicht wäre auch die Legitimation des Bereichs als Stabsstelle nicht grösser. (Interview 6).

Dennoch stellt wird festgestellt, dass Rolle und Aufgaben des Bereichs Aussenbeziehungen in Teilen der Verwaltung noch zu wenig bekannt seien, was mit einer teilweise mangelnden Verankerung des internationalen Engagements einhergehe (z.B. sind Bedeutung und Nutzen des internationalen Engagements zu wenig greifbar und werden teilweise hinterfragt) (Interview 6).

5.3.3.2 Politische Unterstützung der Zürcher Aussenpolitik

Der politische Rückhalt ist grundsätzlich dadurch gegeben, dass die aussenpolitischen Strategien von der Stadtregierung beschlossen wurden.

Gemäss Aussagen der Zürcher Vertreterin ist die politische Unterstützung bei der Umsetzung der aussenpolitischen Aktivitäten sehr wichtig, insbesondere für eine hohe Glaubwürdigkeit in

der *city diplomacy*. Aus ihrer Sicht könnte das politische Commitment der Zürcher Stadtregierung durchaus grösser sein. (Interview 6).

Allerdings sieht sie die Möglichkeit einer Veränderung im Zusammenhang mit den Diskussionen rund um das institutionelle Rahmenabkommen, das auch für die Städte von grosser Bedeutung sei. Auch die beginnenden Diskussionen in der IGGK zur städtischen Aussenpolitik beurteilt sie als positiv (Interview 6).

5.3.4 Beziehungen zum Bund im Bereich der Aussenpolitik

Die Beziehungen der Stadt Zürich bzw. des Bereichs Aussenbeziehungen zum Bund sind über die Jahre enger geworden (Interview 6). Insbesondere mit dem EDA und dort vor allem mit der DEZA, aber auch mit dem SECO besteht ein regelmässiger Austausch: projektbezogen etwa im Rahmen von Stadtkooperationen oder anderen internationalen Projekten, aber auch darüber hinaus, z.B. mit der DEZA zum Thema internationale Städte-Aktivitäten). Im Rahmen der Internationalen Entwicklungszusammenarbeit ist zudem ein institutionalisierter Austausch mit der DEZA geplant.

Dabei wird die Haltung des Bundes gegenüber den internationalen Aktivitäten der Stadt Zürich als sehr wohlwollend und unterstützend wahrgenommen. Beispielhaft sind zu nennen die langjährige finanzielle und fachliche Unterstützung der Stadt Zürich durch die DEZA im Rahmen der Städtepartnerschaft mit Kunming. Zudem ist festzustellen, dass der Bund die Stadt Zürich in den letzten Jahren auf fachlicher und politischer Ebene regelmässig an interne Veranstaltungen einlädt und sie zunehmend aktiv auch in internationale Foren einbezieht (z.B. die Einladung der Direktorin STEZ in die Schweizer Delegation bei der Habitat III-Konferenz in Quito 2016 oder die Einladung von zwei Zürcher Vertreterinnen in die Schweizer Länderdelegation am UNO Global Refugee Forum in Genf 2019).

Grundsätzlich funktioniert die Zusammenarbeit mit dem Bund in jenen Bereichen sehr gut, wo ähnliche oder gleiche Haltungen vertreten werden. In der Frage der Flüchtlingspolitik hingegen, wo die Stadt Zürich eine andere Haltung als der Bund vertritt und sich für eine zusätzliche Flüchtlingsaufnahme durch die Städte einsetzt, findet wenig Austausch statt. Der Bund verweist dort meist auf geltende rechtliche Rahmenbedingungen und darauf, dass die Städte in dieser Frage kein Mitgestaltungsrecht besitzen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass der Austausch und wo möglich die Zusammenarbeit mit dem Bund als sehr wertvoll für die Umsetzung der Zürcher Aussenpolitik geschätzt werden, weil sie zu mehr Glaubwürdigkeit und mehr Sichtbarkeit führen. Der weitere Aufbau dieser Zusammenarbeit ist denn auch ein wichtiges Ziel des Bereichs Aussenbeziehungen.

5.3.5 Erfolg der Zürcher Aussenpolitik

5.3.5.1 Selbstbeurteilung des Erfolgs

Auch im Gespräch mit der Zürcher Vertreterin kommt zum Ausdruck, dass der Erfolg nur schwer zu quantifizieren oder qualifizieren ist. Eine eigentliche Wirkungsmessung findet nicht statt – im Vergleich zu Basel und Genf noch weniger, indem lediglich im jährlichen Geschäftsbericht der Stadt Zürich kurz über die wichtigsten Ergebnisse der aussenpolitischen Tätigkeit informiert wird. Dies soll aber künftig ausgebaut werden. Insbesondere im Zusammenhang mit der internationalen Entwicklungszusammenarbeit – inklusive Städtekooperationen – ist ein umfassendes Wirkungsmodell entwickelt worden, das künftig ein Monitoring und eine gewisse Erfolgsmessung erlauben soll.

Aus Sicht der Befragten liegt eine Schwierigkeit in der Langfristigkeit der meisten aussenpolitischen Aktivitäten begründet. Die angestrebte Wirkung könne unter Umständen erst Jahre nach der Intervention zutage treten – und ob sie dann tatsächlich auf die Intervention zurückzuführen ist, sei nicht immer klar (Interview 6).

Mit Bezug auf das Engagement in internationalen Städtenetzwerken steht der Erfolg der Netzwerke und der Organisationen, in welchen Zürich sich einbringt, als Ganzes im Vordergrund. Hier kann ein Erfolgsindikator der eigene Erfolg der Netzwerke sein (Interview 6).

Wichtige Erfolgsfaktoren sind persönliche Beziehungen, die politische Unterstützung und eine Fokussierung auf ausgewählte Zielsetzungen. Die Aussenbeziehungsstrategie dient hier als Leitplanke. In Bezug auf die Umsetzungsorganisation ist die Vertreterin des Bereichs der Ansicht, dass dieser seine Aufgaben noch besser erfüllen könnte, wenn er innerhalb der Verwaltung stärker als "Koordinationsstelle für Aussenpolitik" anerkannt würde.

5.3.5.2 Erfolg bezüglich Sichtbarkeit und gesellschaftlichem Nutzen der Aussenpolitik

Das Interview lässt darauf schliessen, dass die Sichtbarkeit Zürichs als aussenpolitische Akteurin grösser wäre, wenn die politische Unterstützung und das persönliche Engagement der Regierungsmitglieder für die internationale Ebene stärker ausgeprägt wären. Abgesehen davon ist es für die Autorin schwierig, quasi aus der Innenperspektive zu beurteilen, wie Zürichs Aussenpolitik von aussen wahrgenommen wird. Im Bereich des Standortmarketings (insbesondere die Reihe *Zürich meets...*), das mit sehr viel Kommunikationsarbeit verbunden ist, kann davon ausgegangen werden, dass eine gewisse – sogar internationale – Sichtbarkeit gegeben ist. Ansonsten ist sehr fraglich, wie bekannt das internationale Engagement der Stadt Zürich (z.B. im Rahmen von Stadtkooperationen oder Städtenetzwerken) tatsächlich ist.

Der gesellschaftliche Nutzen steht im Fall von Zürich im Vordergrund des aussenpolitischen Engagements. Dies kommt in der starken Orientierung an der Agenda 2030 und in den internationalen Stadtkooperationen zum Ausdruck, die immer mit dem Ziel von Verbesserung der Lebensumstände der Menschen in den Partnerstädten verbunden sind. Auch in der Beteiligung an internationalen Städtenetzwerken, in denen beispielsweise durch den Austausch von *best practice* Erkenntnisse in gesellschaftlich relevanten Politikbereichen (Integration, Mobilität, Klima, Wohnen, etc.) aufgenommen werden, steht der gesellschaftliche Nutzen klar im Vordergrund.

5.3.6 Überprüfung der Arbeitshypothesen

AH1: Zürich verfügt als einzige der drei untersuchten Städte über eine formale und von der Stadtregierung genehmigte Aussenbeziehungsstrategie. Es zeigt sich aber, dass dies keine Garantie für eine tatsächliche "Verankerung" der strategischen Ziele im politischen und operativen Handeln (und Denken) der Regierung und der Verwaltung darstellt. Das "Internationale" ist noch nicht stark in der Verwaltung verankert und geniesst auch auf politischer Ebene noch nicht ausreichend Priorität. Die Gründe dafür wurden im Rahmen dieser Arbeit nicht näher untersucht. Aus Sicht der Autorin besteht möglicherweise ein Zusammenhang mit der Tatsache, dass Zürich anders als Genf und Basel mit seiner Aussenpolitik nicht primär "Standortpolitik" betreibt. Ein weiterer Grund könnte sein, dass anders als in den Vergleichsstädten kein regelmässiger Austausch zwischen Verwaltung und Regierung über die aussenpolitischen Zielsetzungen besteht, sondern lediglich über einzelne aussenpolitische Projekte. Dies wäre näher zu untersuchen. AH1 trifft im Fall von Zürich nur bedingt zu.

AH2: Die institutionelle Einbettung der Aussenpolitik in der Stadtentwicklung im Präsidialdepartement wird als richtig beurteilt, da die Aussenbeziehungen eine Querschnittsfunktion einnehmen und als Koordinationsstelle für internationale Kontakte eine wichtige Rolle spielen. Dennoch besteht Verbesserungspotential in Bezug auf eine stärkere Verankerung der aussenpolitischen Zielsetzungen innerhalb der Verwaltung und auf politischer Ebene. Dies würde einer grösseren Sichtbarkeit zugutekommen. AH2 lässt sich im Fall von Zürich insofern bestätigen, als aus der Befragung die Vermutung zum Ausdruck kommt, dass der Erfolg mindestens in Punkto Sichtbarkeit grösser wäre, wenn das politische Commitment auf Regierungsebene stärker wäre.

AH3: Die Zusammenarbeit mit dem Bund hat in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen und wirkt insgesamt verstärkend: Der regelmässige Austausch trägt dazu bei, "auf dem Radar" des Bundes zu bleiben, und mündet beispielsweise in Einladungen zu internationalen Konferenzen (GFMD Berlin, Habitat III Quito, DEZA-Veranstaltungen). Damit wird die Sichtbarkeit der Stadt Zürich als aussenpolitische Akteurin gestärkt. Ausserdem hilft die Anbindung an den Bund dabei, auch die politische Ebene, z.B. die Stadtpräsidentin, für öffentliche Auftritte zu mobilisieren. Im Fall von Zürich bestätigt sich AH3.

5.4 Fallstudien im Vergleich: Beantwortung der Forschungsfragen

Kap. 5.4. führt die Erkenntnisse aus den drei Fallstudien (5.1. bis 5.3.) zusammen und versucht basierend darauf, generalisierende Aussagen zu machen, welche zur Beantwortung der drei Forschungsfragen beitragen:

- a. *Wie treten die drei Städte heute hinsichtlich strategisch-inhaltlicher Ausrichtung und organisationaler Strukturen als aussenpolitische Akteure auf?*
- b. *Wie hat sich die Aussenpolitik der drei untersuchten Städte in den letzten zehn Jahren verändert?*
- c. *Sind die drei Städte mit ihrer Aussenpolitik erfolgreich?*

5.4.1 Ausgestaltung der Aussenpolitik in Bezug auf Strategie, inhaltliche Zielsetzungen und Umsetzungsorganisation

5.4.1.1 Strategische Grundlagen und inhaltliche Zielsetzungen

Der Fallvergleich macht deutlich, dass städtische Aussenpolitik nicht gleich städtische Aussenpolitik ist, sondern dass spezifische Ausprägungen vorhanden sind. So ist festzustellen, dass Zürich zurzeit als einzige Stadt über eine formale aussenpolitische Strategie verfügt, wobei Genf daran ist, eine auszuarbeiten.

Bezüglich der inhaltlichen Zielsetzungen setzen die drei untersuchten Städte unterschiedliche Schwerpunkte. Woran dies liegt, kann nur vermutet werden und wäre eine weiterführende Untersuchung wert. Basels deutliche wirtschaftliche Ausrichtung der Aussenpolitik lässt sich möglicherweise auf die starke Stellung der grossen Pharma-Unternehmen zurückführen – oder auch auf die Tatsache, dass die internationalen Kooperationen lange Zeit in der Zuständigkeit des Wirtschaftsdepartements lagen. Im Fall von Genf hat die starke Fokussierung auf die Pflege des Standorts *Genève internationale* vermutlich historische Wurzeln. Als *ville d'accueil* geht Genfs Geschichte zurück bis zur Aufnahme protestantischer Flüchtlinge im 16. Jh., als *ville de paix* kann z.B. auf die Gründung des Internationalen Roten Kreuzes in Genf Bezug genommen werden. Zürich hingegen begann erst relativ spät (ab 2010), sein aussenpolitisches Engagement auszubauen, und hat dessen inhaltliche Ausrichtung mehr unter dem Aspekt der globalen Solidarität und Vernetzung definiert.

Ein möglicher Erklärungsansatz für die unterschiedliche inhaltliche Ausrichtung mag zudem in dem von Nijman postulierten Spannungsverhältnis zwischen dem Anspruch der Städte, im internationalen Standortwettbewerb zu bestehen und ihrem gleichzeitigen Anspruch, den neuen gesellschaftlichen Wertehaltungen und Erwartungen an eine Stadtpolitik zu genügen, liegen (vgl. Kap. 2.3.1).

Basel setzt nicht zuletzt aufgrund der langjährigen Verortung des Internationalen im Wirtschaftsdepartement einen klaren Schwerpunkt im Bereich des internationalen Standortmarketings und richtet seine Aussenpolitik damit vornehmlich an den Ansprüchen der Wirtschaft aus. Interessanterweise findet aber aktuell eine Öffnung hin zu einer verstärkt gesellschaftlich-sozialen Ausrichtung statt. Im Fall von Basel fällt zudem auf, dass die Mitgliedschaft in internationalen Städtenetzwerken im Vergleich zu Genf und Zürich bisher eine untergeordnete Rolle spielt und sich seit jüngster Zeit eine Veränderung diesbezüglich abzeichnet.

Im Gegensatz dazu ist Zürichs aussenpolitischer Fokus auf die nachhaltige Stadtentwicklung möglicherweise in dessen Bezug zu den übergeordneten Strategien Zürich 2025 und 2035 begründet, welche im Nachgang zur Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 den gesellschaftlichen Ansprüchen an eine nachhaltige und solidarische Stadtpolitik Rechnung tragen. Zürichs Aussenpolitik ist entsprechend relativ breit gefächert, wobei das Standortmarketing nicht zu den primären Zielsetzungen gehört. Grundsätzlich steht die Vernetzung mit anderen Städten weltweit im Vordergrund – mit dem Ziel, Wissen auszutauschen, einen Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung zu leisten und die städtische Stimme auf internationaler Ebene zu stärken.

Genfs Aussenpolitik ist primär auf den Standort *Genève internationale* ausgerichtet und setzt damit einen klaren Fokus. Entsprechend ist eines seiner Hauptziele, den Standort Genf als Zentrum der internationalen Diplomatie auch in Zukunft attraktiv zu gestalten. Die Beteiligung in internationalen Städtenetzwerken ist teilweise ebenfalls diesem Ziel unterworfen, aber nicht nur. Mit seiner Mitgliedschaft in wichtigen internationalen Städtenetzwerken möchte Genf auch zu einem stärkeren Einfluss der Städte in relevanten und global diskutierten Politikbereichen beitragen. Die aktive Rolle bei der Gründung des *Geneva Cities Hub* zeugt ebenso davon.

Tabelle 4: Strategie und Inhalt der Aussenpolitik (Vergleich Basel, Genf, Zürich)

Stadt	Formelle Strategie	Inhaltliche Zielsetzungen
Basel	Nicht vorhanden	- Fokussierung vorhanden - Primär: Standortmarketing und trinationale Zusammenarbeit - Im Aufbau: internationale soziale Kooperationen - EZA
Genf	Geplant	- Fokussierung vorhanden - Primär: Pflege und Stärkung des Standorts <i>Genève internationale</i> - Positionierung Städte - Wissensaustausch - EZA
Zürich	Vorhanden	- Relativ breite Ausrichtung: von Wissensaustausch bis hin zu Standortmarketing und städtische Interessensvertretung auf internationaler Ebene - Primär: Beitrag zu globaler nachhaltiger Stadtentwicklung - Standortmarketing - IZA

5.4.1.2 Institutionelle Einbettung und politische Unterstützung

Bezüglich Umsetzungsorganisation sind Gemeinsamkeiten und Unterschiede feststellbar. In Basel und Zürich ist die Aussenpolitik im Präsidialdepartement angesiedelt, in Genf im Generalsekretariat. Während die Aussenpolitik in Basel und Zürich einem Departement und damit einem politischen Vorgesetzten zugeordnet ist, hat in Genf die gesamte Stadtregierung Zugriff auf diesen Politikbereich – auch wenn der jeweils amtierende Stadtpräsident eine besondere Verantwortung trägt. Aus den qualitativen Interviews lässt sich ableiten, dass die Verankerung in einem Departement grundsätzlich sinnvoll ist, weil die Verantwortlichkeit klar zugewiesen ist. Das wechselnde Stadtpräsidium und die damit einhergehende unklare Zuständigkeit für die Aussenpolitik in Genf wird als hinderlich wahrgenommen.

Alle befragten Personen sind sich einig, dass die politische Unterstützung und ein gewisses persönliches Engagement der Regierungsmitglieder (nicht nur des Stadtpräsidiums) für eine gute Umsetzung der Aussenpolitik sehr wichtig bis zentral sind. Die persönliche Beteiligung von Regierungsmitgliedern im Rahmen von internationalen Auftritten, Konferenzen und Stadtkooperationen fördert wesentlich die Sichtbarkeit und Glaubwürdigkeit der Stadt als aussenpolitischer Akteur.

In Basel und Genf wird die politische Unterstützung aktuell als gut beurteilt. In Zürich lässt sich aus der Befragung schliessen, dass hinsichtlich der politischen Unterstützung sowohl auf Stufe Stadtpräsidium als auch auf der Ebene der Gesamtregierung noch Verbesserungspotential besteht. In Basel und Genf ist die Regierung relativ stark und regelmässig an der Erarbeitung der aussenpolitischen Zielsetzungen beteiligt, was zu einer grösseren Identifikation zu führen scheint. In Zürich hat die Stadtregierung zwar die Aussenbeziehungsstrategie verabschiedet, ist aber relativ wenig in die konkrete Umsetzung involviert. Entsprechend sind internationale bzw. aussenpolitische Themen vergleichsweise weniger stark im Denken und Handeln der einzelnen Regierungsmitglieder verankert.

Tabelle 5: Umsetzungsorganisation der Aussenpolitik (Vergleich Basel, Genf, Zürich)

Stadt	Institutionelle Einbettung	Politische Unterstützung
Basel	Abteilung Aussenbeziehungen und Standortmarketing im Präsidialdepartement des Kantons Basel-Stadt	- Stark (Gesamtregierung) - Regelmässiger Austausch zwischen Verwaltung und Regierung zur Aussenpolitik - Aktives Engagement der Regierung im Bereich der Aussenpolitik
Genf	Service des relations extérieures et de la communication (SREC) im Generalsekretariat der Stadt Genf	- Stark (gesamte Stadtregierung, insbesondere Stadtpräsidium) - Regelmässige Berichterstattung zur Aussenpolitik gegenüber der Stadtregierung - Formelle Festlegung der politischen Vertretung in internationalen Städtenetzwerken
Zürich	Bereich Aussenbeziehungen in der Stadtentwicklung Zürich, Präsidialdepartement der Stadt Zürich	- Verbesserungswürdig (Gesamtregierung) - Politik insgesamt sehr lokal/national ausgerichtet; internationales Handeln ist nicht stark im Bewusstsein der Regierung und der Verwaltung verankert - Verabschiedung einer Aussenbeziehungsstrategie durch den STR, aber kein regelmässiger Austausch mit dem STR über aussenpolitische Inhalte/Ziele

5.4.2 Entwicklung der Aussenpolitik in den letzten Jahren

Genf und Zürich waren bereits Untersuchungsgegenstand von van der Heidens Untersuchung der Aussenpolitik der Schweizer Städte 2010 (van der Heiden, 2010). Genf war gemäss dieser Untersuchung die Schweizer Stadt mit den meisten internationalen Kontakten und hat diese vor 2010 bereits stark intensiviert. Die Gründung des Bereichs Aussenbeziehungen spielte hierbei eine wichtige Rolle. Schon damals stand die Stärkung des Standorts Genf als Zentrum der internationalen Diplomatie im Vordergrund (van der Heiden, 2010, S. 63).

Bis 2010 führte Zürich keine koordinierte und strategisch ausgerichtete Aussenpolitik. Van der Heiden kam sogar zum Schluss, Zürich sei zwar nach Genf die zweitaktivste Schweizer Stadt auf der internationalen Ebene, aber noch weit von einer kohärenten Strategie entfernt (van der Heiden, 2007b, S. 7). Allerdings bestand um 2010 seitens des damaligen Stadtpräsidenten die

Absicht, den Standort Zürich international sichtbarer zu machen (van der Heiden, 2010, S. 99). Bestehende internationale Kontakte bzw. Mitgliedschaften erfolgten unkoordiniert durch unterschiedliche Departemente, was wohl mit dem Fehlen einer für Aussenpolitik zuständigen Verwaltungsstelle zu dieser Zeit zusammenhing (van der Heiden, 2010, S. 86).

Basel war nicht Untersuchungsgegenstand van der Heidens. Aufgrund der Interviews lässt sich jedoch herauslesen, dass vor der Gründung der Abteilung Aussenbeziehungen und Standortmarketing 2009 Basel ähnlich wie Zürich eine wenig koordinierte Aussenpolitik betrieb, wobei Basel schon vergleichsweise früh seine strategischen internationalen Kooperationen aufgebaut hat.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Aussenpolitik in allen drei Städten im Laufe der letzten Jahre an Bedeutung gewonnen hat. Davon zeugen z.B. die aktuelle Ausarbeitung einer Aussenbeziehungsstrategie durch die Stadt Genf, die Ausweitung des aussenpolitischen Portfolios in Basel, der substanzielle Auf- und Ausbau des Bereichs Aussenbeziehungen der Stadt Zürich oder die aktuellen Diskussionen zur städtischen Aussenpolitik im Rahmen der IGGK.

Die folgende Tabelle soll die wichtigsten, bereits im Rahmen der Fallstudien aufgezeigten Entwicklungen in den drei untersuchten Städten im Überblick zusammenfassen:

Tabelle 6: Vergleich Entwicklung der Aussenpolitik (Vergleich Basel, Genf, Zürich)

Stadt	Wichtigste Entwicklungslinien
Basel	- Insgesamt relativ stabil bezüglich inhaltlicher Ausrichtung - Nach 2010 geographische Ausdehnung der aussenpolitischen Aktivitäten auf Asien (zuvor v.a. Europa; deutscher Sprachraum) - Zusätzliche Stadtkooperationen und internationale Aktivitäten (weltweit) - Neuerdings wieder ein starker Fokus auf Europa (im Zuge des Scheiterns des InstA) - Öffnung für "soziale Kooperationen" und neues Interesse an internationalen Städtenetzwerken
Genf	- Insgesamt relativ konstant bezüglich inhaltlicher Ausrichtung - Zunehmendes Interesse an internationalen Städtenetzwerken (verwaltungsinterne Strategie) - (Mit-)Initiierung des <i>Geneva Cities Hub</i> und damit verbunden zunehmendes Engagement für eine stärkere Bedeutung der Städte im multilateralen System - Aktuell Erarbeitung einer Aussenbeziehungsstrategie
Zürich	- Seit 2010 substantieller Auf- und Ausbau der Aussenbeziehungen inkl. Aussenpolitik: Verdreifachung der personellen Ressourcen, zusätzliche finanzielle Mittel - Aufbau zahlreicher Stadtkooperationen - Zusätzliches Engagement in internationalen Städtenetzwerken - Neuer Schwerpunkt in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit - Inhaltlich nach wie vor breit aufgestellt

5.4.3 Erfolg der städtischen Aussenpolitik

5.4.3.1 Selbstzuschreibung und operationalisierte Erfolgsbewertung

Der Erfolg einer öffentlichen Politik und somit auch einer städtischen Aussenpolitik ist nicht eindeutig messbar, sondern hängt von dessen Operationalisierung ab (Sager et al., 2018, S. 68).

Wie in Kapitel 3.1.4. gezeigt, stösst die Politikevaluation bzw. die Bewertung der Politik bei der Aussenpolitik an zusätzliche Grenzen. Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen der drei Fallstudien versucht, den Erfolg einerseits aus der *selbstzuschreibenden Perspektive* der Städte darzustellen und andererseits eine Bewertung aufgrund eines *operationalisierten Erfolgsbegriffs* vorzunehmen. Dabei wurden für Zweites als Messgrössen die *Sichtbarkeit* und der *gesellschaftliche Nutzen* gewählt. Es ist klar, dass auch mit diesem Vorgehen nur eine beschränkte Aussagekraft über den tatsächlichen Erfolg einer städtischen Aussenpolitik besteht.

Eine Gemeinsamkeit der drei untersuchten Städte besteht darin, dass keine Stadt den Erfolg oder die Wirkung (auf der *Outcome*-Ebene) ihrer Aussenpolitik misst. Grund dafür ist die Schwierigkeit, allgemeingültige Kriterien und Indikatoren für den Erfolg zu definieren. Zudem scheint es im Vergleich zu anderen Politikbereichen aktuell noch keinen öffentlichen oder politischen Druck zu geben, den Erfolg der aussenpolitischen Aktivitäten ähnlich wie in anderen Politikbereichen auszuweisen. Eine Ausnahme bildet die Entwicklungszusammenarbeit, der klare Wirkungsmodelle zugrunde liegen und wo die Wirkungsmessung auf der Output-, Outcome- und Impact-Ebene erwartet wird.

Folgende Tabelle zeigt auf, dass alle drei Städte ihre Aussenpolitik grundsätzlich als erfolgreich beurteilen, wobei ganz allgemein die Zufriedenheit der Stakeholder als Bewertungskriterium herangezogen wird. Allerdings ist die Definition der Stakeholder nur in Basel (Unternehmen) eindeutig.

Bezüglich der Sichtbarkeit und des gesellschaftlichen Nutzens bestehen Unterschiede: Die Sichtbarkeit ist insbesondere dort gegeben, wo sie inhärentes Ziel der Aussenpolitik ist, namentlich dort, wo die Standortförderung im Vordergrund steht (Basel und Genf). Der direkte gesellschaftliche Nutzen ist hingegen dort am grössten, wo er erklärtes Ziel der Aussenpolitik ist (Zürich und in gewissem Masse auch Genf). Indirekt wird gesellschaftlicher Nutzen aber auch im Rahmen des Standortmarketings erzielt.

Tabelle 7: Erfolg der Aussenpolitik (Vergleich Basel, Genf, Zürich)

Stadt	Selbstbeurteilung des Erfolgs	Sichtbarkeit	Gesellschaftlicher Nutzen
Basel	- Erfolg gegeben - Kriterien: Nutzen für den Wirtschaftsstandort - Indikator: Partizipation und finanzielle Unterstützung durch die Wirtschaft	- Sichtbarkeit gegeben - Aktive Beteiligung der Stadtregierung - Standortmarketing sorgt für Sichtbarkeit	- Kein primäres Ziel der Basler Aussenpolitik - indirekt gegeben durch Stärkung des Standorts - Neu auch direkte Erreichung eines gesellschaftlichen Nutzens durch die "sozialen Kooperationen" - EZA
Genf	- Erfolg grundsätzlich gegeben (Aussagen dazu sind nicht eindeutig) - Kriterien: Zufriedenheit der Stakeholder (z.B. Delegatio-	- Sichtbarkeit gegeben - Persönliches Engagement einzelner Mitglieder der Stadtregierung - Standortpromotion (Genève	- Gegeben - Gesellschaftlicher Nutzen durch Mitgliedschaft und Engagement in internationalen Städtenetzwerken angestrebt - Unterstützung des <i>Geneva</i>

	nen) oder gute Zusammenarbeit mit Bund (und Kanton) im Bereich der Aussenpolitik - Indikatoren: keine explizit vorhanden	internationale) sorgt für Sichtbarkeit	<i>Cities Hub</i> verfolgt das Ziel, gesellschaftlichen Nutzen zu generieren. - EZA
Zürich	- Erfolg grundsätzlich gegeben (Aussagen dazu sind nicht eindeutig) - Kriterien: Erfolg der Netzwerke, in welchen Zürich beteiligt ist, oder konkrete Ergebnisse in Stadtkooperationen - Indikatoren: keine festgelegt	- Sichtbarkeit teilweise gegeben (v.a. im Bereich Standortmarketing)	- Gegeben - Gesellschaftlicher Nutzen durch Mitgliedschaft und Engagement in internationalen Städtenetzwerken angestrebt - Stadtkooperationen im IZA-Bereich - IZA

5.4.3.2 Überprüfung der Arbeitshypothesen: Bewertung von Erfolgsfaktoren

Die drei Arbeitshypothesen wurden im Rahmen der Fallstudien überprüft. Im Folgenden sollen diese Einzel-Überprüfungen vergleichend dargestellt werden, um möglicherweise generelle Aussagen zur Gültigkeit der Hypothesen aufstellen zu können.

Tabelle 8: Überprüfung Arbeitshypothesen (Vergleich Basel, Genf, Zürich)

Stadt	AH1: klare Ziele / Strategie	AH2: Institut. Verankerung	AH3: Zusammenspiel Bund
Basel	Trifft nicht zu	Trifft zu	Trifft zu
Genf	Trifft teilweise zu	Trifft zu	Trifft teilweise zu
Zürich	Trifft teilweise zu	Trifft zu	Trifft zu

Die Überprüfung der Arbeitshypothesen im Rahmen der Fallstudien bestätigt, dass der mit Bezugnahme auf die Policy-Analyse postulierte Zusammenhang zwischen der strategisch-inhaltlichen Ausrichtung der Aussenpolitik, ihrer organisationalen Umsetzung und ihrem Erfolg grundsätzlich gegeben ist. Ebenso bestätigt sich, dass das Zusammenspiel zwischen Stadt und Bund (Kontextfaktor) ein weiterer Erfolgsfaktor ist. Dabei sind folgende Erkenntnisse besonders hervorzuheben:

Zu AH1: Die Untersuchung zeigte, dass weniger das Vorliegen einer formellen Strategie als vielmehr das Vorhandensein klar definierter Zielsetzungen und Schwerpunkte die erfolgreiche Umsetzung einer städtischen Aussenpolitik fördert. Diese Zielsetzungen können für einzelne aussenpolitische Schwerpunkte auch jährlich festgelegt werden und müssen nicht zwingend in einer Gesamtstrategie verankert sein, wie das Beispiel von Basel anschaulich zeigt. Auch Genf ist bisher ohne formelle Strategie gut gefahren. Allerdings scheint es aufgrund der Interview-Aussagen, dass vom Formalisierungsprozess dieser Zielsetzungen eine stärkere Verankerung auf der politischen Ebene erwartet wird. Eine formelle Strategie kann zudem den Vorteil einer grösseren Legitimation des aussenpolitischen Handelns mit sich bringen.

Zu AH2: Eine gute institutionelle Einbettung bedeutet nicht nur klare Zuständigkeiten, sondern auch ausreichende Ressourcen und ein Mindestmass an politischer Unterstützung. Die Untersuchung zeigt, dass die Umsetzungsorganisation insgesamt für den Erfolg der städtischen Aussenpolitik durchaus relevant ist. In allen drei Städten wird die Nähe zum Stadtpräsidium bzw. zur Stadtregierung als förderlich beurteilt. Bei der Erfolgsbeurteilung hinsichtlich Sichtbarkeit jedoch zeigt sich, dass diese Nähe nicht unbedingt ein Erfolgsgarant ist.

Die Untersuchung hat deutlich gemacht, dass die politische Unterstützung der städtischen Aussenpolitik ein viel wichtigerer Erfolgsfaktor ist als die organisationale Einbettung innerhalb der Verwaltungsstrukturen. Eine auf politischer Ebene "gelebte Aussenpolitik" spielt eine zentrale Rolle für die Glaubwürdigkeit und die Sichtbarkeit der Aussenpolitik.

Zu AH3: Die Zusammenarbeit mit dem Bund wird von allen drei Städten als Erfolgsfaktor genannt. Auch wenn die Motive für diese Zusammenarbeit unterschiedlich sind, so lässt sich der Schluss ziehen, dass eine städtische Aussenpolitik ganz losgelöst vom nationalen Kontext wenig erfolgversprechend ist. Die Untersuchung hat gezeigt, dass auf Seiten des Bundes in den letzten Jahren eine Entwicklung zur Wahrnehmung der städtischen Aussenpolitik und ihres Stellenwertes (auch für die Bundesebene) stattzufinden begann. Im Interview mit einer Vertreterin des Bundes konnten hierzu relevante Erkenntnisse gewonnen werden, die sich mit den Erfahrungen der Autorin aus der Zusammenarbeit mit verschiedenen Bundesstellen in den letzten Jahren decken. Während der Bund die Städte im Bereich der Aussenpolitik lange Zeit nicht als Partner wahrnahm, setzte 2015 im Zusammenhang mit der Agenda 2030 ein deutlicher Wandel ein. Die wichtige Rolle der Städte bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsagenda wurde auch auf Bundesebene erkannt, was sich unter anderem darin äusserte, dass an der UN-Konferenz Habitat III 2016 in Quito erstmals städtische Vertreter*innen in die Schweizer Delegation eingeladen wurden (z.B. die Direktorin Stadtentwicklung Zürich) oder dass die Städte in den internationalen Klimaverhandlungen vertreten sind (Interview 3). Aus Sicht der befragten Vertreterin des Bundes sind die Städte zwar nicht in allen relevanten Bundesstellen berücksichtigt, es besteht aber auch keine abwehrende Haltung gegenüber der städtischen Rolle auf der internationalen Ebene. Insbesondere für die DEZA und das SECO seien Städte relevante Akteure (Interview 3). Die aktive Rolle des Bundes beim Aufbau des MMC, der den Städten eine eigenständige Rolle im multilateralen System geben will, zeigt, dass der Bund durchaus bestrebt ist, die städtische Stimme auf der internationalen Ebene hörbar zu machen – auch wenn dies nicht aus den strategischen Grundlagen der Schweizer Aussenpolitik hervorgeht (Interview 3). Aus Sicht der Bundesvertreterin ist die Zusammenarbeit mit dem Bund denn auch ein wichtiger Faktor für eine erfolgreiche städtische Aussenpolitik, da globale Prozesse primär zwischenstaatlich organisiert sind und daher ein Zusammengehen zwischen Städten und Bund in beiderseitigem Interesse sei (Interview 3). Allerdings, so die abschliessende Einschätzung der Bundesvertreterin, sei man noch weit entfernt von einem systematischen Einbezug der Städte.

6 Fazit und Schlussfolgerungen

Die vorliegende Masterarbeit hat aufgezeigt, dass Städte in den letzten Jahren zunehmend zu eigenständigen aussenpolitischen Akteuren geworden sind, die angesichts ihrer direkten Betroffenheit durch globale Herausforderungen bestrebt sind, in den politischen Prozessen auf internationaler Ebene aktiv Einfluss zu nehmen. Dabei wurde untersucht, welche Unterschiede und Gemeinsamkeiten die Aussenpolitiken der drei Städte Basel, Genf und Zürich in Bezug auf ihre strategisch-inhaltliche Ausrichtung, die institutionelle Organisation und ihren Erfolg aufweisen. Ebenfalls untersucht wurde, inwiefern sich die Aussenpolitik der drei Städte in den letzten Jahren weiterentwickelt hat und welche Rolle die Zusammenarbeit mit dem Bund spielt.

Mit Blick auf die **erste Fragestellung** bezüglich der strategisch-inhaltlichen Ausrichtung sowie der institutionellen Organisation der aussenpolitischen Aktivitäten lässt sich zusammenfassend festhalten, dass in den drei Städten Gemeinsamkeiten und Unterschiede bestehen. Nicht alle Städte verfügen über eine formelle Strategie, doch zeigt sich, dass eine solche nicht zwingend Voraussetzung für eine erfolgreiche Aussenpolitik ist. Viel wichtiger sind klare Vorstellungen über die inhaltlichen Zielsetzungen, auch wenn diese nicht Bestandteil einer übergeordneten aussenpolitischen Strategie sind. Mit Bezug auf die inhaltliche Ausrichtung der städtischen Aussenpolitik zeigt sich, dass Städte ganz unterschiedliche Schwerpunkte setzen, was organisationale, historische Gründe haben kann, aber auch vom jeweiligen Bezugsrahmen der Aussenpolitik abhängt. Während Basel und Genf primär auf die Förderung ihres Standorts setzen, stehen in Zürich der Wissensaustausch und der Beitrag zu einer globalen nachhaltigen Stadtentwicklung im Vordergrund. Interessant ist zudem, dass alle drei Städte substanzielle Mittel für die internationale Entwicklungszusammenarbeit bereitstellen, die ein klassischer Bestandteil der nationalen Aussenpolitik ist. Allerdings nutzt Zürich dieses Handlungsfeld im Vergleich zu Genf und Basel seit diesem Jahr aktiv für eine stärkere Profilierung seiner Aussenpolitik. Ausdruck davon ist, dass die Unterstützung nicht auf finanzielle Beiträge beschränkt bleibt, sondern die Stadt sich im Rahmen von Stadtkooperationen aktiv in die Entwicklungszusammenarbeit einbringt.

Mit Blick auf die institutionelle Einbettung der aussenpolitischen Aktivitäten hat die Untersuchung ergeben, dass weniger die organisationale Verankerung innerhalb der Stadtverwaltung für den Erfolg der Aussenpolitik entscheidend ist als vielmehr deren politische Unterstützung.

In Bezug auf die **zweite Fragestellung** nach der Entwicklung der Aussenpolitiken ist grundsätzlich in allen drei untersuchten Städten ein Ausbau in den letzten Jahren feststellbar. Dies deckt sich mit dem global feststellbaren Trend in Richtung einer stärkeren Rolle der Städte auf dem internationalen Parkett. Am deutlichsten ist der Ausbau der Aussenpolitik in Zürich sichtbar, wo seit 2010 ein erheblicher Ausbau nicht nur bezüglich Ressourcen, sondern auch in Bezug auf die inhaltliche Umsetzung stattgefunden hat: Es wurden zahlreiche neue internationale Stadtkooperationen initiiert, und die Beteiligung in internationalen Städtenetzwerken und internationalen Foren mit dem Ziel der Stärkung der städtischen Stimme auf internationaler Ebene wurde substanziell ausgeweitet. Möglicherweise hat sich das in der Forschung dargestellte Phänomen einer wachsenden Bedeutung internationaler Städtenetzwerke und der Städtediplomatie

generell verstärkend auf das aussenpolitische Engagement der drei untersuchten Schweizer Städte ausgewirkt. Mit dem Klimawandel und der Migration sind in den letzten Jahren Themen sehr stark in den Fokus der öffentlichen Wahrnehmung gelangt, die nur grenzüberschreitend gelöst werden können. In beiden Themen wird auch deutlich, dass der zwischenstaatliche Multilateralismus an seine Grenzen stösst – divergierende Interessen und Ansprüche lähmen die Prozesse. Städte springen hier ein, auch weil zunehmend deutlich wird, dass die lokale Ebene bei der Lösung globaler Probleme eine wichtige Rolle spielt.

Die **dritte Frage** nach dem Erfolg der Aussenpolitik der drei untersuchten Städte ist diejenige, die am schwierigsten zu beantworten ist. Den Erfolg einer öffentlichen Politik zu messen, ist grundsätzlich eine Herausforderung, da die Zusammenhänge zwischen Politikprogramm, Umsetzungsorganisation, Massnahmen und Wirkung nicht immer eindeutig sind. Was heisst Erfolg, und welche Indikatoren sollen dafür zur Anwendung kommen? Keine der drei Städte hat auf die zweite Frage konsistente Antworten entwickelt. Entsprechend findet keine Erfolgs- oder Wirksamkeitsmessung der Aussenpolitik statt: Es existieren keine Kriterien dafür, und vielleicht hat die Aussenpolitik auch nicht die Bedeutung erlangt, dass der Druck da wäre, den Erfolg tatsächlich zu messen. Die Analyse hat gezeigt, dass die drei untersuchten Städte ihre Aussenpolitik jeweils mindestens grundsätzlich als erfolgreich betrachten, wobei die Zufriedenheit der Stakeholder als Beurteilungskriterium eine zentrale Rolle spielt.

Die Überprüfung der Arbeitshypothesen und damit die Überprüfung, in welchem Zusammenhang mit dem Erfolg der Aussenpolitik die zum Zweck der Operationalisierung postulierten Erfolgsfaktoren Strategie/Inhalt und organisationale Umsetzung sowie der Kontextfaktor Zusammenarbeit mit dem Bund stehen, hat zu der wichtigen Erkenntnis geführt, dass einerseits der auf Basis der Policy-Analyse postulierte Wirkungszusammenhang gegeben ist und andererseits der Erfolg weniger von einer formellen Strategie, sondern insbesondere von klar definierten inhaltlichen Zielsetzungen (AH1) sowie von einer spürbaren politischen Unterstützung der Aussenpolitik abhängig ist (AH2). Allerdings deutet die Erarbeitung der Genfer Aussenbeziehungsstrategie darauf hin, dass eine formelle Strategie als Ausdruck eines gemeinsamen Verständnisses über Auftrag und Ziele der Aussenpolitik und als Grundlage dafür, dass diese auf politischer Ebene präsent sind und gelebt werden, als eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Aussenpolitik betrachtet wird. Auch die Zusammenarbeit mit dem Bund bestätigt sich als wichtiger Faktor für eine erfolgreiche Aussenpolitik (AH3).

Zentrale Erkenntnisse aus der Analyse sind aus Sicht der Autorin:

- Die städtische Aussenpolitik hat in den letzten Jahren substantiell an Bedeutung gewonnen – weltweit und in der Schweiz. Dies zeigt nicht nur die aktuelle Forschung zur "neuen" aussenpolitischen Rolle der Städte als *global actors*. Auch der ressourcenmässige und inhaltliche Ausbau in den untersuchten Städten bestätigt dies.
- Auch wenn die aussenpolitischen Strategien des Bundes die Städte nur sehr zurückhaltend als relevante Akteure berücksichtigen, ist mindestens bei einigen Bundesstellen (z.B. SECO und DEZA) ein Bewusstseinswandel hinsichtlich der städtischen Rolle im multilateralen System feststellbar. Dieser geht Hand in Hand mit der Bedeutung, welche

die Städte der guten Zusammenarbeit mit dem Bund im Bereich der Aussenpolitik zu messen, was darauf hindeutet, dass künftig auf eine Stärkung des Zusammenspiels Bund – Städte hingearbeitet werden sollte.

- Zentrale Erfolgsfaktoren der städtischen Aussenpolitik sind eine gewisse Verankerung der Aussenpolitik auf der Exekutiv-Ebene und eine klar definierte inhaltliche Zielsetzungen. Das politische Commitment, welches sich letztlich in einer aktiven Unterstützung aussenpolitischer Aktivitäten durch die politische Führung manifestiert, trägt wesentlich zu einer grösseren Sichtbarkeit und Glaubwürdigkeit der Städte als aussenpolitischer Akteure bei.

7 Literaturverzeichnis

Arbeitsgruppe “Aussenpolitische Vision Schweiz 2028” (2019). *Die Schweiz in der Welt 2028. Bericht der Arbeitsgruppe «Aussenpolitische Vision Schweiz 2028» zuhanden von Bundesrat Ignazio Cassis*. URL: https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aktuell/dossiers/avis28-bericht-190619_DE.pdf, 07.07.2021.

Ayres, A. (2018). *The new City Multilateralism. Expert Brief for the Council on Foreign Relations*. URL: <https://www.cfr.org/expert-brief/new-city-multilateralism>, 1.8.2021.

Barber, B. (2014). *If Mayors ruled the World: dysfunctional nations, rising cities*. New Haven: Yale University Press.

Bundesrat (2020). *Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021-2024*. BBl 2020 2597.

Blum, S. & Schubert, K. (2018). *Politikfeldanalyse. Eine Einführung* (3. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.

Cassis, I. (2018). *Aussenpolitik ist Innenpolitik. Ansprache von Bundesrat Ignazio Cassis anlässlich der Jubiläumsveranstaltung 50 Jahre Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik, gehalten am 15.6.2018*. URL: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-71164.html>, 16.9.2021.

Clüver Ashbrook, C. & Haarhuis, D. (2019). Retten Städte die UN-Ideale? *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19.6.2019. URL: https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/werden-staedte-in-zukunft-staaten-ersetzen-16457571.html?printPagedArticle=true&pageIndex_3, 11.06.2021.

Conseil administratif de la ville de Genève (2020). *Programme de législature 2020-2025*. URL: <https://www.geneve.ch/sites/default/files/2021-03/programme-legislature-2020-2025-b.pdf>, 11.06.2021.

Curtis, S. (2016). Cities and Global Governance: State Failure or a New Global Order? *Millennium - Journal of International Studies*, 44(3), 455-477.

Curtis, S. & Acuto, M. (2018). The Foreign Policy of Cities. *RUSI Journal*, 163(6), 8-17.

Eggler, S. (2018). *City Leadership – Towards filling the Global Governance Gaps? A case study of the city of Geneva*. foraus-Policy Brief. Genf. URL: <https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2018/06/foraus-Mega-Cities.pdf>, 16.06.2021.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2020a). *Aussenpolitische Strategie 2020-2023*. Bern.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2020b). *Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021-2024*. Bern.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2021). *China Strategie 2021-2024*. Bern.

Goetschel, L., Bernath, M. & Schwarz, D. (2002), *Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Goetschel, L. (2006), Aussenpolitik. In: Klöti, U. et al., (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik* (4. Aufl., S. 601-623). Zürich: NZZ Libro.

- Hachigian, N. (2021). *Why U.S. Cities and States Should Play a Bigger Role in Foreign Policy*. URL: <https://foreignpolicy.com/2021/04/19/american-cities-states-local-foreign-policy-role-domestic-biden-sullivan/>, 1.8.2021.
- Hachigian, N. (2019). *Cities Will Determine the Future of Diplomacy*, URL: <https://foreignpolicy.com/2019/04/16/cities-will-determine-the-future-of-diplomacy/>, 1.8.2021.
- Kaufmann, D. & Sidney, M. (2020). Toward an urban policy analysis. *Political Science & Politics*, 53(1), 1-32.
- Klaus, I. (2017). *What Should a City's Foreign Policy Look Like?* URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-02-14/what-should-a-city-s-foreign-policy-look-like>, 1.6.2021.
- Kübler, D. & van der Heiden, N. (2007). Warum Städte aussenpolitisch tätig werden. *Neue Zürcher Zeitung*, 6.8.2007, S. 9.
- Muggah, R. & Zapata-Garesche, E. (2016). *How cities are rewiring international affairs*. URL: <https://www.devex.com/news/how-cities-are-rewiring-international-affairs-88517>, 1.8.2021.
- Nijman, J. (2016). Renaissance of the City as Global Actor – The role of foreign policy and international law practices in the construction of cities as global actors. In: Hellmann, G., Fahrmeir, A. & Vec, M. (Hrsg.). *The Transformation of Foreign Policy: Drawing and Managing Boundaries from Antiquity to the Present* (S. 209-240). Oxford: Oxford University Press.
- Nijman, J. (2019). The urban pushback: international law as an instrument of cities. Contribution to the panel “Federalism strikes back: Is the one-voice doctrine in decline?”. *Proceedings of the ASIL Annual Meeting* (113). Cambridge University Press, 119-123.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2017). *Legislaturprogramm 2017-2021*.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2021a). *Mitwirkung von Basel in internationalen Netzwerken*. Beschluss P210368 vom 21. Mai 2021.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2021b). *Legislaturprogramm 2021-2025*. URL: <https://www.bs.ch/publikationen/regierungsrat/rr-legislaturplan.html>, 05.07.2021.
- Rudolf, P. (2007). Aussenpolitikevaluation. Konzeptionelle Überlegungen zu einem vernachlässigten Bereich der Außenpolitikanalyse. *Zeitschrift Für Internationale Beziehungen*, 14(2), 319–330.
- Sager, F. & Hinterleitner, M. (2014). Evaluation. In: Schubert, K., & Bandelow, N. (Hrsg.) (2014). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (3., überarbeitete Aufl., S. 437-462). München/Wien: De Gruyter Oldenbourg.
- Sager, F., Ingold, K. & Balthasar, A. (2018). *Policy-Analyse in der Schweiz* (2. Aufl.). Zürich: NZZ Libro.
- Sager, F., Hadorn, S., Balthasar, A. & Mavrot, C. (2021). *Politikevaluation – Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schubert, K. & Bandelow, N. (Hrsg.) (2014). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (3., überarbeitete Aufl.). München/Wien: De Gruyter Oldenbourg.

- Seidelmann, R (1993). Aussenpolitik. In: Nohlen, D. (Hrsg.), *Lexikon der Politik*, Bd. 6. (S. 42-49). München: Beck.
- Stadtentwicklung Zürich (2014). *Strategie Aussenbeziehungen der Stadt Zürich. Aussenpolitische Schwerpunkte, Aktualisierung 2014*. URL: <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/aussenbeziehungen/strategien/strategie-aussenbeziehungen.html>.
- Stürner, J. (2020a). *A New Role for Cities in Global and Regional Migration Governance? Policy Paper*. Robert Bosch Stiftung. Stuttgart.
- Stürner, J. et al. (2020b). *When Mayors make Migration Policy: What role for cities in EU migration and integration policymaking?* EPC Policy Brief. Brussels: European Policy Centre.
- Tschirren, M. (2018). Die Städte der Welt sollten ihr Potenzial zu einer pragmatischen Aussenpolitik nutzen. *Neue Zürcher Zeitung*, 29.10.2018. URL: <https://www.nzz.ch/meinung/die-staedte-der-welt-sollten-ihr-potenzial-zu-einer-pragmatischen-aussenpolitik-nutzen-ld.1428271>, 18.11.2019.
- Van der Heiden, N. (2007a), *Explaining the differences in city regions' international activities*. In: NCCR Research Colloquium. Zürich. 10.5.2007, 1-15.
- Van der Heiden, N. (2007b), *Urban Foreign Policy and Domestic Dilemmas: Insights from Swiss and EU City-regions*. Paper for the ECPR General Conference Pisa, 07.09.2007.
- Van der Heiden, N. (2010), *Urban Foreign Policy and Domestic Dilemmas: Insights from Swiss and EU City-regions*. Colchester: ECPR Press.
- Van der Heiden, N. (2011). A Multi-level Governance Analysis of Urban Foreign Policy: The Role of the EU in City-to-City Cooperation. In: Van Bever et al. (Hrsg.). *The Road to Europe: Main Street or Backward Alley for Local Governments in Europe?* (S. 187-208). Bruges: Vanden Broele Publishers.
- Van der Pluim, R. & Melissen, J. (2007). The Expanding Role of Cities in International Politics. *Clingendael diplomacy papers (10)*. URL: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2016-02/20070400_cdsp_paper_pluijm.pdf, 26.06.2021.
- Wandeler, C. (2020), *Interessensvertretung der Schweizer Städte in Bundesbern. Handlungsoptionen für die Stadt Zürich*. Projektarbeit eingereicht der Universität Bern im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA). Bern.
- Widmer, Th. (2008). Evaluation in der Aussenpolitik: Gründe für eine Evaluationslücke. Eine Replik auf Peter Rudolf. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 15(1), 125-137.

8 Anhang

8.1 Anhang 1: Interviewverzeichnis

Interview 1, Leiter, Service des relations extérieures et de la communication (SREC), Stadt Genf, Genf, 8. Juli 2021. Dauer: 60 Minuten

Interview 2, Projektleiterin, Service des relations extérieures et de la communication (SREC), Stadt Genf, Genf, 8. Juli 2021, Dauer: 60 Minuten

Interview 3, Senior Advisor for Global Migration Governance and Programme Manager, DEZA, 9. Juli 2021, Dauer: 60 Minuten

Interview 4, Leiterin, Standortmarketing und Aussenbeziehungen des Kantons Basel-Stadt, Basel, 13. Juli 2021, Dauer: 60 Minuten

Interview 5, Projektleiter, Standortmarketing und Aussenbeziehungen des Kantons Basel-Stadt, Basel, 13. Juli 2021, Dauer: 60 Minuten

Interview 6, Direktorin, Stadtentwicklung Zürich, Zürich, 16. Juli 2021, Dauer: 60 Minuten

8.2 Anhang 2: Interview-Leitfaden für die städtischen Vertreter*innen

1. Hintergrund

Die Ergebnisse des Gesprächs werden in meine Masterarbeit einfließen, die ich derzeit im Rahmen des Executive Masters of Public Administration am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern schreibe. Die Masterarbeit hat zum Ziel, basieren auf einer vergleichenden qualitativen Fallstudie am Beispiel der drei grössten Schweizer Städte Basel, Genf und Zürich aufzuzeigen, wie die städtische Aussenpolitik bezüglich Strategie/Inhalt, Umsetzungsorganisation und Wirkung heute aufgestellt ist. Dabei soll untersucht werden, inwiefern Strategie und Umsetzungsorganisation sich auf die angestrebte Wirkung der jeweiligen städtischen Aussenpolitik auswirken. Das Zusammenspiel mit dem Bund als hauptsächlich aussenpolitischen Akteur in der Schweiz soll als Kontextfaktor für den Erfolg bzw. die Wirkung städtischer Aussenpolitik ebenfalls berücksichtigt werden. Im Fokus steht dabei die Aussenpolitik im Sinne von internationalen Beziehungen, die Ihre Stadt pflegt, wobei für das Gesamtbild die Dimensionen der Aussenbeziehungen insgesamt (auch regionale und nationale Beziehungspflege) ebenfalls interessieren.

Ziel des Interviews ist es, mit Ihren Einschätzungen empirische Daten zu generieren, welche dazu beitragen sollen, Erkenntnisse in Bezug auf folgende vier Parameter städtischer Aussenpolitik zu gewinnen:

- a) Strategisch-inhaltliche Ausrichtung der Aussenpolitik von Basel, Genf und Zürich,
- b) Organisationale bzw. institutionelle Verortung der Aussenpolitik in den drei Städten,
- c) Erfolg bzw. Wirkung der jeweiligen Aussenpolitik und
- d) Rolle des Zusammenspiels mit dem Bund bezüglich des Erfolgs bzw. der Wirkung der Aussenpolitik der untersuchten Städte.

2. Fragen

2.1. Strategisch-inhaltliche Ausrichtung

- ☞ Wo liegen die strategischen Schwerpunkte der Aussenbeziehungen im Allgemeinen und in der internationalen Zusammenarbeit im Besonderen? Welchen Anteil haben darin die internationalen Aktivitäten?
- ☞ Wie hat sich die strategisch-inhaltliche Ausrichtung der Aussenbeziehungen bzw. der Aussenpolitik Ihrer Stadt in den letzten zehn Jahren entwickelt/verändert? (z.B. inhaltliche, thematische Schwerpunkte, Fokus auf bestimmte internationale Prozesse/Akteure?, etc.)
- ☞ Was war ausschlaggebend für diese Entwicklung?
- ☞ War in den letzten zehn Jahren ein inhaltlicher Ausbau der aussenpolitischen Aktivitäten Ihrer Stadt festzustellen?
- ☞ Kommt der Bund in ihren aussenpolitischen Strategien vor bzw. ist der Dialog mit dem Bund zu aussenpolitischen Belangen ein strategisches Ziel?

2.2. Institutionelle bzw. organisationale Verortung der Aussenbeziehungen bzw. der Aussenpolitik

- ☞ Wer ist am Entscheid über die strategische Ausrichtung beteiligt und wie wird diese festgehalten?
- ☞ Wo in der Verwaltung sind die aussenpolitischen Aktivitäten angesiedelt? (Dezentral, zentral, zentrale Koordination, etc.)
- ☞ Hat sich bezüglich der institutionellen bzw. organisationalen Verortung der Aussenbeziehungen/Aussenpolitik in den letzten zehn Jahren etwas verändert? Wenn ja, was?
- ☞ Ist die organisationale Einbettung der Aussenbeziehungen/Aussenpolitik aus Ihrer Sicht geeignet, um die angestrebten Ziele umzusetzen?
- ☞ Wie viele Ressourcen (personell und finanziell) stehen für Ihren Bereich jährlich zur Verfügung und erachten sie diese als ausreichend für die Zielerreichung?
- ☞ Welche Rolle spielt aus Ihrer Sicht die "politische Unterstützung" durch die Exekutive für eine erfolgreiche Umsetzung der Aussenpolitik? Und ist diese "politische Unterstützung" aus Ihrer Sicht gegeben?

2.3. Wirkung und Erfolg

- ☞ Wann ist aus Ihrer Sicht die Aussenpolitik Ihrer Stadt erfolgreich?
- ☞ Welches sind aus Ihrer Sicht wichtige Erfolgsfaktoren?
- ☞ Wie steht aus Ihrer Sicht die angestrebte Wirkung Ihrer Aussenpolitik im Zusammenhang mit der Strategie und der Umsetzungsorganisation?
- ☞ Welche Rolle spielt der Bund in Bezug auf den Erfolg Ihrer Aussenpolitik?
- ☞ Trägt eine aktive Unterstützung des Bundes bestimmter aussenpolitischer Aktivitäten zu einer besseren Wirkung bei?
- ☞ Wird der Erfolg bzw. die Wirkung der Aussenpolitik Ihrer Stadt überprüft und wenn ja, welches sind die angewandten Indikatoren?
- ☞ Wird über die aussenpolitischen Tätigkeiten Rechenschaft abgelegt und wenn ja, wie?

2.4. Ergänzende Fragen zu Austausch und Zusammenarbeit mit dem Bund im Bereich der Aussenpolitik

- ☞ Besteht in irgendeiner Form ein Austausch oder gar eine Zusammenarbeit mit der Bundesebene im Zusammenhang mit den aussenpolitischen Aktivitäten Ihrer Stadt?
- ☞ Nehmen Sie wahr, dass die Bundesebene die aussenpolitischen Aktivitäten Ihrer Stadt in irgendeiner Form unterstützt (ideell, formell) oder eher nicht?
- ☞ Hat sich dies in den letzten zehn Jahren verändert?

2.5. Weitere Gedanken

- ☞ Gibt es weitere Gedanken, Anregungen, Ideen o.ä., die Sie gerne einbringen möchten?

8.3 Anhang 3: Interview-Leitfaden für die Bundesvertreterin

1. Hintergrund

Die Ergebnisse des Gesprächs werden in meine Masterarbeit einfließen, die ich derzeit im Rahmen des Executive Masters of Public Administration am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern schreibe. Die Masterarbeit hat zum Ziel, basieren auf einer vergleichenden qualitativen Fallstudie am Beispiel der drei grössten Schweizer Städte Basel, Genf und Zürich aufzuzeigen, wie die städtische Aussenpolitik bezüglich Strategie/Inhalt, Umsetzungsorganisation und Wirkung heute aufgestellt ist. Dabei soll untersucht werden, inwiefern Strategie und Umsetzungsorganisation sich auf die angestrebte Wirkung der jeweiligen städtischen Aussenpolitik auswirken. **Das Zusammenspiel mit dem Bund als hauptsächlichem aussenpolitischen Akteur in der Schweiz soll als Kontextfaktor für den Erfolg bzw. die Wirkung städtischer Aussenpolitik ebenfalls berücksichtigt werden.** Im Fokus steht dabei die Aussenpolitik im Sinne von internationalen Beziehungen, die Ihre Stadt pflegt, wobei für das Gesamtbild die Dimensionen der Aussenbeziehungen insgesamt (auch regionale und nationale Beziehungspflege) ebenfalls interessieren.

Ziel des Interviews ist es, mit Ihren Einschätzungen empirische Daten zu generieren, welche dazu beitragen sollen, Erkenntnisse in Bezug auf die Rolle des Zusammenspiels Stadt-Bund bezüglich des Erfolgs bzw. der Wirkung der Aussenpolitik der untersuchten Städte zu generieren.

2. Fragen

2.1. Fragen zum Zusammenspiel Stadt-Bund im Bereich der Aussenpolitik

- ☞ Nimmt der Bund aus Ihrer Sicht die (Schweizer) Städte als aussenpolitische Akteure wahr?
- ☞ Falls ja, wie steht der Bund diesen aussenpolitischen Aktivitäten aus Ihrer Sicht gegenüber? (positiv, negativ, neutral bzw. Städte als Konkurrenz oder Partner)
- ☞ Hat sich die Haltung des Bundes gegenüber den Städten als aussenpolitischen Akteuren in den letzten zehn Jahren verändert?
- ☞ Spiegelt sich das aussenpolitische Engagement der Städte in irgendeiner Weise in den aussenpolitischen Strategien des Bundes wider?
- ☞ Unterstützt der Bund in irgendeiner Weise die aussenpolitischen Aktivitäten der (Schweizer) Städte? Gibt es Beispiele dafür?
- ☞ Besteht Ihres Wissens in irgendeiner Form ein Austausch oder gar eine Zusammenarbeit der Bundesebene mit einzelnen Städten im Bereich der Aussenpolitik?
- ☞ Ist der Dialog bzw. die Zusammenarbeit mit dem Bund ein Erfolgsfaktor für die städtische Aussenpolitik?

2.2. Weitere Gedanken

- ☞ Gibt es weitere Gedanken, Anregungen, Ideen o.ä., die Sie gerne einbringen möchten?

9 Selbständigkeitserklärung

„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.“

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Ch. Wandeler', written in a cursive style.

Zürich, 1. Oktober 2021

Christina Wandeler