

Der solidarische Umbau des europäischen Grenzregimes

Eine Baustellenbesichtigung

Die Bewegungen der *Solidarischen Städte* und *Sicheren Häfen* entfachen auch sechs Jahre nach dem Sommer der Migration Dynamik im europäischen Grenzregime. Sie stimmen hoffnungsvoll, denn sie nutzen nicht nur Handlungsspielräume für einen solidarischen Wandel aus, sondern erschaffen auch neue. Von Stephan Liebscher

Zivilgesellschaftliche Akteur*innen und zunehmend auch Kommunen gestalten aktiv solidarische Alternativen zum kriselnden europäischen Grenzregime. Die Migrationsbewegungen des sogenannten langen Sommers der Migration von 2015 waren eine wichtige Inspirationsquelle bei den Bemühungen, einen gleichberechtigten Zugang zu Asylverfahren, kommunalen Dienstleistungen und Ressourcen zu fordern und zu gewährleisten. In vielen europäischen Kommunen kam es zu einer neuen Welle migrationsfreundlicher und solidarischer Diskurse, Praktiken und institutioneller Experimente. In zahlreichen Städten gelang es aktivistischen Initiativen, Stadtverwaltungen zu lokalen und pragmatischen Lösungen für die plötzliche Anwesenheit Geflohener zu drängen. Während neue Wege des Umgangs mit Migration anfänglich vor allem in städtischen Räumen entwickelt und prototypisch erprobt wurden, streben die Bewegungen der *Solidarischen Städte* und *Sicheren Häfen* mittlerweile nach einem größeren Wurf: dem solidarischen Umbau des europäischen Grenzregimes.

Das Zusammenwirken zwischen Bewegung, Partei und Kommunen gestaltete sich nicht überall kooperativ. Oft war es von Ambivalenzen und grundlegenden Konflikten geprägt. Aufgrund dieser Spannungen haben sich einerseits Städte als wichtiges Konfliktfeld in Sachen Migration erwiesen. Andererseits sind Stadtregierungen und -verwaltungen zu relevanten Akteur*innen der Bewegung der Migration im europäischen Grenzregime geworden. Lokale öffentliche Institutionen haben sich vielerorts auf pragmatische Art und Weise solidarisch gegenüber den Ankommenden gezeigt und führen deren Kämpfe an öffentlich-institutionellen Schauplätzen fort. Elementar für die undogmatische Zusammenarbeit zwischen Bewegung, Parteien und Kommunen (beziehungsweise vereinzelt Landesregierungen) ist die Bezugnahme auf gemeinsame Visionen und Handlungskonzepte. Besonders Konzepte besagter *Solidarischen Städte* und des *Sicheren Häfen* sind zu einem gemeinsamen Referenzpunkt für eine solidarische Umgestaltung des Grenzregimes geworden.



In Gott

Wir vertrauen

In God

We Trust

In Gott

Wir vertrauen

In God

We Trust

In Gott

Wir vertrauen

Solidarity

Justice

Freedom

Security

Europe

P

1 Std.
werktags 8-18

Solidarity City als gemeinsame Basis

Das Konzept *Solidarity City* hat sich dabei innerhalb kurzer Zeit im progressiven gesellschaftlichen Spektrum in Deutschland verbreitet – über Akteurs- und Skalengrenzen hinweg. Seit 2015 gründeten sich unter dem Namen *Solidarity City* in etwa 20 deutschen Städten und zwei Landkreisen zivilgesellschaftliche Bündnisse aus existierenden und neu entstandenen aktivistischen Initiativen, NGOs und Vereinen. Neben der Beratungsarbeit, alltäglicher Solidarität und Protesten bauen die Initiativen auf Kampagnen, die sich an die kommunale Politik und Verwaltung richten. Sie fordern im Anschluss an das kanadische und US-amerikanische Konzept der *Sanctuary City* unter anderem die Abschaffung behördlicher Meldepflichten, Abschiebe-Stopps und Zugang zu kommunalen Dienstleistungen für Menschen mit prekären oder ohne Aufenthaltsstatus. Die Netzwerke entwickeln ihre Forderungen im Interesse marginalisierter und illegalisierter Menschen und greifen Visionen aus der Bewegung der Migration auf. An manchen Standorten gelang es den Bündnissen etwa, an der Erarbeitung von Parteibeschlüssen und Regierungsstatements beteiligt zu werden. Im Berliner Regierungsprogramm von 2016 machte die rot-rot-grüne Koalition eine progressive Positionierung in Sachen Migrationspolitik zu einem ihrer Schwerpunkte und bekräftigte unter anderen, Papierlosen den Zugang zur Gesundheitsversorgung zu erleichtern. Eine entsprechende Clearingstelle wurde 2018 eröffnet. Im März 2019 bezog sich die Linkspartei im Bundestag auf das Konzept der *Solidarischen Stadt* und forderte – wenn auch ohne realpolitischen Erfolg – Rahmenbedingungen für die direkte kommunale Aufnahme von Geflüchteten zu schaffen.

Das konkrete Zusammenwirken von Bewegung, Partei und Kommune lässt sich anhand lokaler Experimente mit alternativen Zugängen zur Gesundheitsversorgung für Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere nachvollziehen. Das Konzept Anonymer Kranken- beziehungsweise Behandlungsscheine, das bereits 2009 entwickelt wurde, erhielt durch den Sommer der Migration neuen Schwung und ist in den Folgejahren in mehreren Bundesländern zur Anwendung gekommen. Eine Übersicht bietet die Website gesundheitsgefuechtete.info. Es geht darum, die willkürliche Vergabep Praxis der kommunalen Sozialämter und die Übermittlung von Patient*innen-Daten an Ausländerbehörden zu verhindern. So beispielsweise in Sachsen, wo die Landesregierung wiederholt durch ihre restriktiven Maßnahmen gegenüber Geflüchteten aufgefallen ist. Nachdem Aktivist*innen des lokalen *Medinetz* mehrere Jahre lang ehrenamtlich informelle Gesundheitsversorgung geleistet hatten, strebten sie schließlich eine institutionelle Reform an, um mit der wachsenden Zahl Papierloser umzugehen. Diese reformistische Wende lässt sich nicht nur durch die Kritik der restriktiven sächsischen und bundesdeutschen Flüchtlingspolitik

erklären. Vielmehr hat beispielsweise die Initiative *Medinetz* ihre Rolle bei der gesundheitlichen Versorgung von Papierlosen insbesondere seit 2015 kritisch hinterfragt. Entsprechend schloss sich *Medinetz* der bundesweiten Kampagne „Es ist uns keine Ehre!“ an, um gegen die Übernahme sozialstaatlicher Aufgaben durch die Zivilgesellschaft zu protestieren.

Im Jahr 2018 forderte das *Medinetz Leipzig* gegenüber den Kommunalparteien die Einrichtung einer Clearingstelle und eines *Anonymen Behandlungsscheins*. Mit Erfolg: In den Verhandlungen zum Doppelhaushalt 2019/2020 beschloss der Leipziger Stadtrat, ein Projekt zur gesundheitlichen Versorgung von Einwohner*innen ohne Versicherungs- oder Aufenthaltstitel zu finanzieren. Der Beschluss ist eine sogenannte freiwillige kommunale Selbstverwaltungsaufgabe, unterliegt also keinen landes- oder bundesrechtlichen Vorgaben. Für die Umsetzung ist der Projektträger jedoch verpflichtet, unter der fachlichen und finanziellen Aufsicht des Sozial- und Gesundheitsamtes zu handeln. Mit der Organisation *Clearingstelle und Anonymer Behandlungsschein Leipzig e.V. (CABL)* hat das *Medinetz Leipzig* 2019 eine entsprechende Organisation gegründet.

Umsetzung zwischen Wahrung der Anonymität ...

Als zivilgesellschaftlich getragene Stelle organisiert *CABL* die Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Papiere. Nach dem *Solidarity City*-Grundsatz „Don't Ask – Don't Tell“ (DADT, Frag' nicht und sag' nichts weiter) ist die Stadtverwaltung angehalten, bei der Erbringung von Dienstleistungen nicht nach dem Aufenthaltsstatus der Klient*innen zu fragen. Erfährt die Stadtverwaltung doch vom Status – insbesondere von Menschen ohne Aufenthaltstitel –, darf sie diese Informationen nicht an andere staatliche Stellen oder Bundesbehörden weitergeben. In den meisten Fällen führt eine Meldung zu weiteren behördlichen Verfahren und endet nicht selten mit einer Abschiebung. Mit Hilfe von *CABL* wird gewährleistet, dass lediglich Fachpersonal wie Ärzt*innen oder Sozialarbeiter*innen mit beruflicher Schweigepflicht Kontakt zu den Klient*innen hat. Für die Kommunikation mit der Verwaltung, zum Beispiel für die Dokumentation der Behandlungskosten, hat *CABL* ein Verfahren der automatisierten Pseudonymisierung eingerichtet,

welches keine Rückschlüsse auf das Pseudonym und die behandelte Person zulässt. Die Umkehrung des Informationsflusses zwischen Staat und Menschen ohne Papiere und ist eine wichtige Voraussetzung für die Einhaltung des *DADT*-Prinzips. So erhalten die Klient*innen die Kontrolle über ihre Daten und entscheiden selbst, was sie weitergeben.

Die Inklusion von Menschen ohne Papiere erfolgt jedoch selektiv

... und rechtlichen Rahmenbedingungen

Die institutionalisierte *DADT*-Praxis ist jedoch nicht ohne Preis. Zwar erweist sich die Clearingstelle bei der Inklusion in das reguläre System von EU-Bürger*innen und Deutschen ohne Krankenversicherung als recht erfolgreich.

Die Inklusion von Menschen ohne Papiere erfolgt jedoch selektiv: Wer nur eine ambulante Grundversorgung benötigt, kann unsichtbar bleiben. Wer eine stationäre Behandlung benötigt, muss weiterhin auf die freiwilligen Strukturen von *Medinetz* zurückgreifen. Wer Nothilfe benötigt, dem droht nicht selten eine Meldung an das Sozialamt – unter Umständen mit entsprechenden aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen. *CABL* schafft es zwar, eine medizinische Grundversorgung unter Wahrung des Berufsgeheimnisses zu gewährleisten. Dennoch wirkt das Projekt auf städtischer Ebene nicht als Hebel zur Inklusion von Menschen ohne Papiere, von institutionellen Reformen ganz zu schweigen. *CABL* und *Medinetz* sind sich durchaus bewusst, dass sie dazu beitragen, die Ausgrenzung aus dem regulären Gesundheitssystem aufrechtzuerhalten.

Coronakrise als Hebel für solidarische Systemalternativen?

Die verschärfte Situation Papierloser während der Corona-Pandemie nahm *Medinetz Leipzig* zum Anlass, um systemische Veränderungen jenseits der ambivalenten Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung auszuarbeiten. Zum einen entwickelt *Medinetz* im Frühjahr 2020 gemeinsam mit ähnlichen Initiativen in Chemnitz und Dresden ein Konzept für ein sachsenweites Netz von Clearingstellen und Ausgabestellen für *Anonyme Behandlungsscheine* nach dem Vorbild von *CABL*. Die Oppositionspartei Die Linke nutzte das Konzept dann im Sächsischen Landtag, um eine

staatlich finanzierte Gesundheitsversorgung für marginalisierte Menschen während der Pandemie zu fordern. Das sachsenweite Konzept würde eine gesetzliche Grundlage schaffen, um das Recht auf medizinische Versorgung für Menschen ohne Versicherung sowie Menschen ohne Papiere umzusetzen. Zum anderen artikulierten *Medinetz*-Vertreter*innen post-pandemische Visionen solidarischer Gesundheitsversorgung. Im Herbst 2020 organisierten Initiativen aus drei ostdeutschen Bundesländern (Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) einen Aktionstag, um die breite Öffentlichkeit auf Missstände im Gesundheitssystem während der Covid-19-Pandemie aufmerksam zu machen. Sie plädieren für eine grundlegende finanzielle Umstrukturierung und schlagen das Konzept einer sogenannten universellen und verpflichtenden solidarischen Bürgerversicherung vor. Nur so lasse sich ein barrierefreier, bedarfsgerechter und anonymer Zugang zur Gesundheitsversorgung gewährleisten, den *CABL* bereits vormacht.

Zwar stehen die realpolitischen Chancen nicht sehr gut, dass der sachsenweite *Anonyme Behandlungsschein* sowie die solidarische Bürgerversicherung unter gegebenen parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen realisiert werden können. Dennoch lassen sich aus dem Leipziger Beispiel drei Schlussfolgerungen für die solidarische Transformation des europäischen Grenzregimes ziehen: Erstens zeugt das Leipziger Projekt von der Machbarkeit einer Gesundheitsversorgung für Menschen ohne Papiere innerhalb des bestehenden Systems. Zweitens sind in dem Bestreben der *Medinetz*-Aktivist*innen mögliche Handlungspfade angelegt, um die Ambivalenzen auf kommunaler Ebene – knappes Budget, staatliche Regulierungen – zu überwinden. Drittens dient das kommunale Projekt auf überlokaler Ebene als strategisches Vorbild für eine emanzipatorische Transformation, da hier Prinzipien der *Solidarischen Stadt* wie Anonymität und Diskriminierungsfreiheit – unter widrigen Bedingungen – institutionalisiert werden. Damit lässt sich das Leipziger Projekt als eine Realutopie im Sinne Erik Olin Wright verstehen, da es Umrisse eines alternativen Umgangs mit Migration in sich trägt.

Neue Koalitionen zwischen Städten und Häfen

Für einen umfassenden solidarischen Umbau des europäischen Grenzregimes bedarf es neben lokalen Anstrengungen auch schlagkräftige nationale und europäische Vernetzungen. In der Tat entstehen derzeit zahlreiche Netzwerke und neue Verknüpfungen, die bis zum südlichen Mittelmeerraum reichen. Ein eindruckliches Beispiel ist die Plattform *From the*

Sea to the City, die Seenotrettungs-NGOs, aktivistische Initiativen und Stadtverwaltungen zusammenbringt. Handlungsziele der Plattform sind unter anderem, solidarische Kooperationen bei Rettungsaktionen im Mittelmeer zu etablieren sowie die Rolle der Städte bei der Aufnahme und Inklusion Geflüchteter zu stärken. Dadurch soll ein Gegengewicht zu den desaströsen und verantwortungslosen Migrationspolitiken auf nationaler und europäischer Ebene geschaffen werden. Die Stärke der Plattform liegt darin, vielfältige Aktionsformen – von konkreter Hilfe auf See und an Land über Interessenvertretung bis hin zu Öffentlichkeitsarbeit – zu vereinen. Damit schaffen die Plattform-Akteur*innen nicht nur humanitäre Korridore der Bewegungsfreiheit für das Überleben, Weiterziehen und Ankommen Geflüchteter, sondern sie erzeugen auch eine weitreichende Sichtbarkeit aufnahmebereiter Kommunen und handlungsfähiger Zivilgesellschaft in ganz Europa.

Die zahlreichen Bemühungen, das europäische Grenzregime solidarisch umzubauen, die in Städten, Häfen und Netzwerken sichtbarer werden, zeugen von Mut, Durchsetzungswille sowie dem Glauben an einen solidarischen Wandel. Wenn Bewegungen, Parteien und Kommunen gemeinsame Ziele und Visionen in den Vordergrund ihres Handelns stellen, spielen Synergien und ein produktiver Umgang mit Spannungen eine größere Rolle als scheinbar unüberbrückbare Unterschiede in den jeweiligen Handlungslogiken. Sie verweisen aber auch auf ein pragmatisches Vorgehen, das nicht einfach Gegenstück zu radikalen Vorgehen ist. Vielmehr verbinden die Akteur*innen in Leipzig und bei *From the Sea to the City* ihr gemeinsames progressives Vorhaben mit realistischen und situativen Einschätzungen, was konkret möglich ist. Indem sie das gegenwärtig Mögliche mit dem emanzipatorisch Potenziellen verbinden, ebnen die Bewegungen der *Solidarischen Städte* und *Sicheren Häfen* einen transformativen Pfad inmitten der widersprüchlichen Architektur des europäischen Grenzregimes, der fortwährend Kontur annimmt und gangbarer wird.<

Stephan Liebscher
erforscht Solidarische Städte und Sichere Häfen. *Er will Licht in die dunklen Tunnel des europäischen Grenzregimes bringen*