



# Sanctuary City, Städte der Zuflucht

Die europäischen Staaten schotten sich gegen die Ankunft von Geflohenen immer wirksamer ab. An ihren Außengrenzen patrouilliert das Militär, mit den Regierungen der angrenzenden Staaten werden krumme Deals vereinbart. Im Inneren jagt eine Asylrechtsverschärfung die nächste. Wer für fairere Lösungen zur Aufnahme und Unterstützung von Geflohenen eintreten möchte, zieht seine Hoffnung auf staatliche Maßnahmen zurück und sucht anderswo nach neuen Strategien: in den Städten, Landkreisen und Kommunen. Überlegungen zum Modell der Sanctuary City von Elena Stingl.

**D**er Ruf engagierter Bürger\*innen nach einem Abschiebungsstopp für Geflohene nach Afghanistan und anderswohin, ihre Bestürzung über die scheußliche Situation in den Aufnahme- und Abschiebelagern innerhalb und außerhalb von Deutschland, der Versuch, diese Themen in die Öffentlichkeit zu bringen und mehr Solidarität mit Geflohenen einzufordern, das alles schien im Jahr 2017 an Regierungen auf Stimmenfang und am immer größer werdenden indifferenten Teil der deutschen Bevölkerung abzuperlen. Das Ergebnis der Bundestagswahlen lässt auf keine Änderung hoffen. Die

konservative Weigerung gegen solidarische Verfahren geben EU-weit den Ton an.

Gemeinden weigern sich gegen den Druck der Staaten

Zugleich bildet sich auf anderen Ebenen, leise und akribisch, Widerstand gegen die Abschottungslogik der Mitgliedsstaaten. In Städten und Gemeinden überall auf dem Kontinent, in Barcelona und in Osnabrück, in Athen und in Zürich, in Mailand, Thessaloniki, Stockholm, diskutieren Bürgermeister\*innen,

Gemeinderäte, Stadtverwalter\*innen, Sicherheitsbehörden und die Bewohner\*innen über Möglichkeiten, staatliche Verordnungen zu umgehen, um Geflohene gastfreundlich aufzunehmen, statt sie abzuwimmeln und weg zu isolieren. Sie haben sich zu einem Netzwerk namens Solidarity City zusammenschlossen. Das Modell für aufnahmefreundliche Städte, das ihnen vorschwebt, lautet Sanctuary City, Stadt der Zuflucht.

Das Modell stammt aus den USA. Bereits seit Anfang der 1970er Jahren in Kalifornien, verstärkt in den letzten circa zehn Jahren, vor allem aber seit Amtsantritt von Donald Trump wehren sich einige Bundesstaaten (wie etwa Vermont oder Oregon) und mehrere hundert Verwaltungsbezirke (die sogenannten Counties) sowie große Städte (darunter Los Angeles, New York City, Chicago, Austin und Salt Lake City) gegen die Anordnungen aus Washington zum Festsetzen und Abschieben illegaler Einwanderer, die teilweise seit Jahrzehnten ohne Ausweispapiere in den USA leben. Das heißt konkret, dass sich Polizei und sonstige Behörden auf kommunaler Ebene dazu entscheiden können, nationale Anweisungen nicht auszuführen und die Menschen, die dort leben, nicht abzuschieben, ihre Daten nicht weiterzugeben, ihnen juristische und politische Unterstützung anzubieten und ihnen sogar dabei zu helfen, Jobs, Wohnungen und Schulplätze zu finden.

Sanctuary City ist dabei kein juristischer Begriff, sondern eher ein selbstgewählter Titel, der die nicht-repressive, schutzbietende Praxis auf kommunaler Ebene beschreibt. Seit einigen Jahren verbreitet sich das Modell nach Kanada und Europa.

Die Vernetzung europäischer Gemeinden und Städte, die Sanctuary Cities überzeugender finden als die bisherige Migrationspolitik der EU, läuft auf Hochtouren. Allein im Juni 2017 fanden zwei internationale Konferenzen statt, Fearless City in Barcelona und Relaunching Europe Bottom-Up in Danzig, die um die Frage nach kommunalen, solidarischen Lösungen kreisten.

## Staatliche Verordnungen umgehen, um Geflohene gastfreundlich aufnehmen

### Zufluchtsstädte in Deutschland?

Wären Städte der Zuflucht auch in Deutschland denkbar? Ist das anglo-amerikanische Modell in der Bundesrepublik umsetzbar?

Den Kommunen kommt per Verfassung ein Selbstbestimmungsrecht zu (Art. 28 GG). Ihre Aufgaben

gliedern sich in Selbstverwaltung und die Ausführung staatlicher Aufgaben (der sogenannte übertragene Wirkungskreis). Etwa im Falle des Aufenthaltsgesetzes unterliegen die Kommunen zwar der Fachaufsicht der Innenministerien. Die zuständigen kommunalen Ausländerbehörden haben allerdings Ermessensspielräume darüber, wer

welchen Aufenthaltstitel erhält. Dieses Ermessen kann zugunsten von Geflohenen ausgeübt werden. Stadtstaaten wie Berlin, Hamburg oder Bremen hätten noch mehr Spielräume, da sie Bundesländer sind. Sie hätten etwa die Möglichkeit, das Aufenthaltsgesetz durch Verwaltungsvorschriften zu ergänzen. Ein Beispiel wäre die Senatorenregelung in Hamburg von 2006 bis 2013, der zufolge eine Ausreise nach Afghanistan für unzumutbar eingeschätzt wurde. Aufgrund dieser Einschätzung haben rund 1000 Menschen einen Aufenthaltstitel erhalten, statt wie in anderen Bundesländern von einer Duldung in die nächste zu rutschen.

Das alles sind letztlich nur Rädchen im Mahlwerk der europäischen und nationalstaatlichen Asylrechtsverordnungen. Bundestreue (Art. 20 Abs. 1 GG) und die Bindung der vollziehenden Gewalt an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 2 GG) schränkt die Kommunen stark ein. Gerade beim Aufenthaltsrecht sind die Kommunen ausführendes, nicht gestaltendes Organ. Für eine dauerhafte Errichtung stabiler und sicherheitspolitisch autonomer Zufluchtsstädte und -gemeinden in Deutschland bräuchten Kommunen mehr Kompetenzen und müssten Teile des Grund- und das Aufenthaltsgesetz umgeschrieben werden.

Die Hamburger Juristin Helene Heuser und Mitgründerin der dortigen Refugee Law Clinic forscht zu Sanctuary Cities und weiß, wie deutsche Städte und Gemeinden die Rechte, die ihnen zustehen, ausschöpfen könnten, um sich dem Modell der Zufluchtsstädte anzunähern. „Die kommunalen Auslän-

derbehörden sind beispielsweise meist einbezogen, wenn Anträge auf Visa bei den deutschen Auslandsvertretungen gestellt werden. Im Rahmen des bestehenden Aufenthaltsgesetzes ist es möglich, dass deutsche Kommunen im Sinne einer Stadt der Zuflucht Menschen im Ausland die legale Einreise mit einem Visum ermöglichen. In der wenig bekannten Vorschrift des § 22 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes ist sogar vorgesehen, dass im Einzelfall auch ein humanitäres Visum zur Einreise erteilt werden darf. Im Klartext heißt das:] Schon jetzt [besteht] die rechtliche Möglichkeit [...], legale Zufluchtswege in Kommunen zu schaffen. In diesem Gesetz sehe ich grundsätzlich Potenzial für eine direkte Flüchtlingsaufnahme auf städtischer und kommunaler Ebene“, so Helene Heuser in einem Interview mit der Zeitschrift *Luxemburg* im April diesen Jahres (Heft 01/2017).

## Legale Zufluchtswege in Kommunen schaffen

### Jenseits des Aufenthaltsrechtes

Doch auch jenseits des Aufenthaltsrechtes gibt es im Stadtraum und innerhalb von Gemeinden Möglichkeiten, im Sinne einer solidarischen Aufnahmebereitschaft zu agieren. Helene Heuser meint, zivilgesellschaftliche Initiativen können bei ihren kommunalen Regierungen Debatten zum Schutz aller Stadtbürger\*innen anregen. Allen Bewohner\*innen – egal, welchen Aufenthaltstitel sie tragen – stehe es laut Art. 17 GG offen, Petitionen an die Gemeinden zu richten, schreibt Heuser im März 2017 für das Internetforum *verfassungsblog.de*. Zusätzlich könne der Zugang von Migrant\*innen zu Beratungsstellen und Rechtsanwält\*innen in Kommunen verbessert werden. Eine gute Rechtsberatung könne Migrant\*innen vor Rechtsverlusten schützen und ihnen ein Bleiberecht verschaffen. Und nicht zuletzt könne „eine Gemeinde offiziell zu erkennen geben, dass sie für eine tolerante Stimmung gegenüber allen StadtbewohnerInnen unabhängig vom Aufenthaltsstatus oder der Staatsbürgerschaft steht“.

Ansätze kommunalen Engagements gibt es auch in Deutschland. Seit den Neunziger Jahren gibt es vielerorts Beratungsstellen und medizinische Hilfe für Menschen ohne Aufenthaltsstatus. Diese Einrichtungen sind zivilgesellschaftlich getragen, aber die Kommunen unterstützen und flankieren sie häufig. So finden auf kommunale Anordnung keine Polizeikontrollen im Umfeld von Beratungsstellen statt, um ‚Illegalen‘ den

gefahrlosen Zugang zu ermöglichen. Ebenso wird schulpflichtigen Kindern ohne Papiere der Schulbesuch ermöglicht. Zwar müssten Beamte und Angestellte der städtischen und staatlichen Schulen Personen ohne Aufenthaltsrecht melden. Dies gilt aber nur, wenn sie davon Kenntnis haben. Viele Schulbehörden fragen deshalb nicht mehr, ob ein Kind, eine Person

einen Aufenthaltstitel hat. Wer nicht fragt, kann auch nichts melden. Das Recht auf Schule wird hier über das Aufenthaltsrecht gestellt. Auch die kommunale Verpflichtung zur Daseinsvorsorge, die für alle im kommunalen Gebiet lebenden Personen gilt, gibt Städten und Gemeinden Gestal-

tungsspielräume und die Möglichkeit, Integration als kommunales Ziel festzuschreiben. Zumeist ist aber Unterlassen im kommunalen Kontext die probatere Strategie als Agieren. Die Aktion kommt oft nicht von der Kommune, sondern die Zivilgesellschaft gibt die entscheidenden Anstöße. Kommunal können diese Ansätze aber gefördert und geschützt werden.

Dass die Bewegung der Sanctuary Cities noch viel Potential hat, zeigen wir anhand von Beispielen und Gesprächen mit Menschen, die bereits Erfahrung mit der Umsetzung solidarischer Stadtstrukturen haben, in der nächsten Ausgabe der *Hinterland*-

Elena Stingl  
*promoviert in Berlin  
zu französischer  
Faschismuskritik.*