

Albert Scherr/Rebecca Hofmann

Sanctuary Cities: Eine Perspektive für deutsche Kommunalpolitik?

1. Einleitung¹

Möglichkeiten der legalen Einwanderung werden durch die Vorgaben des internationalen, europäischen und des nationalen Rechts reguliert. Einwanderungspolitik ist nicht zuletzt darauf ausgerichtet, politisch unerwünschte und rechtlich unzulässige Migration durch Einreisekontrollen und aufenthaltsbeendende Maßnahmen zu verhindern. Dennoch werden Städte und Gemeinden auch von Migrant/innen bewohnt, die über keinen legalen Aufenthaltsstatus verfügen, die illegalisiert oder nur geduldet sind. Daraus resultieren besondere Handlungserfordernisse in den Kommunen, für die Kommunalpolitik und für zivilgesellschaftliche Initiativen, z.B. bei der Wohnraumversorgung, dem Zugang zu einer ausreichenden Gesundheitsversorgung und zur schulischen Bildung. Zudem trägt die Anwesenheit von Migrant/innen ohne legalen Aufenthaltsstatus zur Entstehung eines Arbeitsmarktes in der Schattenökonomie bei, in dem arbeitsrechtliche und tarifliche Vorschriften unterlaufen werden können. Denn Undokumentierte befinden sich auf dem Arbeitsmarkt in einer besonders prekären Situation, da sie sich vielfach nicht auf geltendes Recht berufen können, ohne Sanktionen in der Form aufenthaltsbeendender Maßnahmen befürchten zu müssen. Die Frage nach einem angemessenen Umgang mit Personen ohne gesichertes Aufenthaltsrecht verweist damit auf ein gesamtgesellschaftliches, aber nicht zuletzt auch auf ein kommunalpolitisches Konfliktfeld zwischen Behörden, Betroffenen und zivilgesellschaftlichen Initiativen. In kritischer Auseinandersetzung mit Lefebvres Konzeption des Rechts auf Stadt² argumentiert Purcell deshalb, dass ein angemessenes Verständnis der für die Produktion des städtischen Raums relevanten Akteure alle Stadtbewohner umfassen und die gängige Bindung des Verständnisses von Stadtbürgerschaft an Staatsbürgerschaft in Frage stellen muss: „Under the right of the city, membership in the community of enfranchised people is not an accident of nationality or ethnicity or birth; rather it is earned by living out the routines of everyday life in the space of the city.“³

1 Der vorliegende Beitrag lehnt sich an einen Text an, der für das Handbuch ‚Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft‘, Wiesbaden 2015, hrsg. von Gesemann und Roth, verfasst wurde. Wir danken den Herausgebern für ein Einverständnis zur Publikation dieser überarbeiteten Fassung.

2 Vgl. Lefebvre, *Le droit de ville*, Paris: Anthropos, 1969, sowie Lefebvre, *The production of space*, Oxford: Blackwell, 1991.

3 Purcell, *Excavating Lefebvre: The right to city and its urban politics of the inhabitant*, *Geojournal* 58 (2002), 201.

DOI: 10.5771/0023-4834-2016-1-86

Der vorliegende Beitrag stellt das Konzept ‚Sanctuary City‘ als eigenständige kommunalpolitische Antwort nordamerikanischer und britischer Städte auf diese Herausforderungen vor. Vor diesem Hintergrund wird diskutiert, ob diese Antwort auch eine mögliche Handlungsperspektive für deutsche Städte und Gemeinden eröffnet.

2. Kommunen als migrationspolitische Akteure

Zwischen einer Einwanderungspolitik, die an nationalstaatlich konzipierten wirtschaftlichen und politischen Interessen ausgerichtet ist, einerseits und völkerrechtlichen Vereinbarungen, dem EU-Recht und dem Selbstverständnis der EU als den Menschenrechten verpflichteten Wertegemeinschaft andererseits besteht ein Spannungsverhältnis. Bereits daraus resultieren rechtliche und moralische Grenzen von Bemühungen, Zuwanderung in Städte und Kommunen durch staatliche Politik interessengeleitet zu regulieren sowie aufenthaltsbeendende Maßnahmen durchzusetzen.⁴ Zudem sind die faktischen Erfolgsaussichten von Versuchen, Einwanderung und Aufenthalt durch rechtliche und administrative Maßnahmen umfassend zu steuern, begrenzt: Grenzkontrollen können mit den gegebenen personellen und technischen Möglichkeiten sowie unter Beachtung menschenrechtlicher Grundsätze nicht lückenlos sein; und die Eigendynamik von Migrationssystemen ist durch politische Steuerungsversuche nur begrenzt beeinflussbar.⁵

Folglich liegt es bei den Kommunen selbst, auch für die Herausforderungen Lösungen zu finden, die aus der Anwesenheit von Migrant/innen ohne Aufenthaltstitel (Geduldete, Undokumentierte) resultieren. Denn sie sind in Städten und Gemeinden ein Teil der Bevölkerung, dessen Anwesenheit nicht folgenlos ignoriert werden kann. Zugleich artikulieren sich auf kommunaler Ebene zunehmend Proteste zivilgesellschaftlicher Initiativen gegen die Auswirkungen staatlicher Einwanderungspolitik, insbesondere gegen Versuche, Aufenthaltsbeendigungen von Flüchtlingen durch Abschiebungen durchzusetzen, sowie gegen die Unterbringungssituation in Erstaufnahme- und Gemeinschaftsunterkünften und gegen die Restriktionen des Asylbewerberleistungsgesetzes.

Kommunen sind auch in anderer Weise in Migrations- und Flüchtlingspolitik involviert: Da die Durchsetzung nationalstaatlicher Politik und nationalen Rechts gegenüber Migrant/innen nicht nur an den Außengrenzen, sondern gerade auch im kommunalen Raum geschieht – so etwa durch Identitätskontrollen der Einwohnermeldeämter und anderer Behörden, durch polizeiliche Kontrollen im kommunalen Raum und durch die Entscheidungen von Ausländerämtern über die Verlängerung von Duldungen –, sind Kommunen ein zentraler Ort des Vollzugs der gesellschaftlichen Grenzziehung zwischen erwünschten und unerwünschten Zuwanderern.⁶ Von Kommunen wird die Mitwirkung an der administrativen Durchsetzung einer Politik erwartet, durch die staatliche Interes-

4 Siehe Scherr, Offene Grenzen? Migrationsregime und die Schwierigkeiten einer Kritik des Nationalismus, *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 43 (2013), 335; Scherr/Scherschel, Flucht und Deportation, Sonderheft der Zeitschrift ‚Soziale Probleme‘ 26 (2015).

5 Siehe Castells, Warum Migrationsregime scheitern, *Peripherie* 97/98 (2005), 10; Crépeau Enforced Closure, RCIS Working Paper No. 2015/3, www.ryerson.ca/rcis/publications/rcisworkingpapers/index.html (abgerufen am 21.9.2015), 2015.

6 Vgl. Lebuhn, Stadtraum als Grenzraum, *Handbuch Kritische Stadtgeographie*, Münster (Westfälisches Dampfboot) 2014; Walker/Leitner, Variegated Landscape, *Urban Geography* 32(2), 2011.

sen gegen diejenigen Migrant/innen durchgesetzt werden, die als unerwünscht und illegitim betrachtet werden.⁷

Mit dem Konzept der Sanctuary Cities, wie es sich in den USA und Kanada seit den 1970er Jahren entwickelt hat,⁸ gehen Städte dagegen in Distanz zu den Vorgaben nationalstaatlicher Politik. Sie weisen die Erwartung zurück, die Vorgaben nationalstaatlicher Politik lokal umsetzen zu müssen, und reklamieren die Berechtigung, eine eigenständige Position im Konfliktfeld zwischen nationalem Einwanderungsrecht, kommunalpolitischen Gestaltungsaufgaben sowie den Forderungen von zivilgesellschaftlichen Initiativen und sozialen Bewegungen einzunehmen: Durch kommunalpolitische Beschlüsse haben sich zahlreiche Städte in den USA und Kanada, so z. B. Los Angeles, Chicago, New York, Toronto und Vancouver, sowie auch einige Städte in Großbritannien zu einer Sanctuary City – zu einer Zufluchts-Stadt – erklärt.⁹ Kern dieser kommunalpolitischen Programmatik ist das Interesse, alle Bewohner/innen als Stadtbürger/innen anzuerkennen, für die die kommunale Politik und Verwaltung Verantwortung übernimmt, und dies ganz ausdrücklich unabhängig von ihrem aufenthaltsrechtlichen Status. Grundlegend für das Konzept der Sanctuary City ist damit ein Verständnis der Stadt als politische und soziale Gemeinschaft aller Bewohner/innen, deren legitime Ansprüche an Politik und Verwaltung nicht allein an die Staatsangehörigkeit und die nationalstaatlich zugewiesenen Rechte für Nicht-Staatsbürger/innen gebunden sind.¹⁰ In der Konsequenz verpflichten sich Sanctuary Cities, ihre kommunalen Dienstleistungen allen Stadtbewohner/innen zugänglich zu machen, solange sie faktisch in der Stadt leben, ohne dass sie aufgrund ihres prekären Aufenthaltsstatus Furcht vor Sanktionen (Inhaftierung, Abschiebung) haben müssen. Zudem sollen Flüchtlinge befähigt werden, rechtliche Möglichkeiten gegen drohende Abschiebungen auszuschöpfen und deshalb gegebenenfalls auch durch Widerstände gegen staatliche Maßnahmen vor Abschiebung geschützt werden.¹¹

Damit wird auf kommunaler Ebene – dies ist aus deutscher Perspektive zweifellos irritierend und auch in rechtlicher Hinsicht problematisch (s.u.) – beansprucht, die Durchsetzbarkeit nationalstaatlicher Politik durch kommunale Politik einschränken zu können. Dazu wird die Residenz, im Unterschied zum aufenthaltsrechtlichen Status, als zentrale Bezugsgröße kommunaler Politik beansprucht.¹² So erklärte sich etwa San Francisco zu

7 Vgl. Ellermann, *States against Migrants*, Cambridge (Cambridge University Press) 2009.

8 Zur Geschichte des Sanctuary Movements und der Sanctuary Cities s. Lippert, *Rethinking Sanctuary: The Canadian Context, 1983-2003*, *International Migration Review* 39(2) (2005), 381; Villazor, *What is a "Sanctuary"?*, *SMU Law Review* 61(1) (2008), 133; Lippert/Rehaag, *Introduction: Sanctuary Across Countries, Institutions, and Disciplines*, in: Lippert/Rehaag (Hrsg.), *Sanctuary Practices, Abingdon/Oxon/New York* (Routledge), 2013; Perla/Bibler Coutin, *Legacies and Origins*, in: ebd. .

9 Eine aktuelle Liste der Sanctuary Cities in Nordamerika liegt hier vor: www.ojjpac.org/sanctuary.asp. (abgerufen am 20.9.2015). Für Großbritannien siehe www.cityofsanctuary.org/about/groups/. (abgerufen am 20.9.2015).

10 Vgl. Varsanyi, *Immigration Policing Through the Backdoor*, *Urban Geography* 29(1) (2008), 29.

11 Villazor, "Sanctuary Cities and Local Citizenship", *Fordham Urban Law Journal* 37(2) (2009), 573.

12 „Die Macht, den Aufenthaltsstatus zu bestimmen, ist das Vorrecht der nationalen Regierung, städtische Behörden können dieser jedoch ausweichen, wenn sie Dienstleistungen auf der Grundlage der Residenz, nicht des rechtlichen Status zur Verfügung stellen.“ *Access not Fear*, <https://we.riseup.net/assets/17034/Access%20Not%20Fear%20Report%20%28Feb%202006%29.pdf>, S. 9. (abgerufen am 21.9.2015).

einer Sanctuary City, in der städtische Angestellte nicht bei der Durchsetzung der nationalen Einwanderungspolitik behilflich sind und durch die keinerlei Angaben an entsprechende nationale Behörden weitergegeben werden, wenn Immigrant/innen städtische Dienstleistungen in Anspruch nehmen wollen. Die Stadt San Francisco argumentiert diesbezüglich – wie andere Städte auch – nicht allein mit Bezugnahme auf humanitäre Prinzipien, sondern auch mit dem Hinweis auf kommunale Eigeninteressen an einer angemessenen Versorgung aller Bewohner/innen:

„*The Sanctuary Ordinance helps to maintain the stability of our communities. It keeps our communities safe by making sure all residents feel comfortable calling the Police and Fire Departments during emergencies. It keeps our families and workforce healthy by providing safe access to schools, clinics and other City services.*“¹³

Die damit beanspruchte Eigenständigkeit kommunaler Einwanderungspolitik gegenüber nationalstaatlichen Vorgaben nimmt *erstens* das in den USA historisch verankerte Prinzip einer starken Stellung der Kommune gegenüber den Bundesländern und dem Zentralstaat in Anspruch. Die Kommunen sind dort nicht nur Teil der Exekutive, sondern verfügen über eigene Möglichkeiten der Gesetzgebung in den Bereichen Steuerrecht und Strafrechtspflege.¹⁴ *Zweitens* ist die vorgenommene Distanzierung von nationalstaatlichen Erwartungen eine Folge der lokalen politischen Partizipation von Initiativen und sozialen Bewegungen, ihres Einflusses auf die Repräsentant/innen und Institutionen kommunaler Politik; denn Kommunalpolitik muss sich gegenüber ihren Wähler/innen und der kommunalen Öffentlichkeit verantworten. Darüber hinaus reagiert die Programmatik der Sanctuary City *drittens*, wie bereits angedeutet, auch auf ordnungspolitische Eigeninteressen der Einwanderungsstädte. Denn Sanctuary City ist auch eine Strategie, durch die das Vertrauen zwischen kommunalen Behörden und Migrant/innen mit einem prekären Aufenthaltsstatus gestärkt werden und damit die Handlungsfähigkeit der Behörden sichergestellt werden soll (s.u.).¹⁵ *Viertens* beanspruchen Sanctuary Cities die Berechtigung und Verpflichtung, anwaltschaftlich für die Durchsetzung von Menschenrechten einzutreten, gerade dann, wenn diese durch nationalstaatliche Politik nicht zureichend gewährleistet werden.¹⁶

Im Folgenden wird das zunächst grob skizzierte Konzept der Sanctuary City näher dargestellt. Dabei legen wir den Schwerpunkt auf seine Bedeutung als Element institutionalisierter Kommunalpolitik, klammern also seine Entstehung im Kontext religiöser und säkularer Initiativen und seine Verankerung in der sozialen Bewegung des Sanctuary Movement sowie seinen Bezug zu den dort realisierten Schutzpraktiken für undokumentierte Migrant/innen weitgehend aus.¹⁷ Aufgezeigt wird, dass die in Nordamerika ent-

13 City and County of San Francisco, www.sfgsa.org/index.aspx?page=1072 (abgerufen am 9.6.2015).

14 Wurtzbacher, Urbane Sicherheit und Partizipation, Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften) 2008, 67 ff.

15 Vgl. Tramonte, Debunking the Myth of Sanctuary Cities, Special Report, American Immigration Council, 2011; Garcia, Sanctuary Cities - Legal Issues, CRS Report for Congress, Congressional Research Service 2009; Harris, Good Cops: The Case for Preventive Policing, New York (New Press) 2005.

16 Siehe Hannan/Bauder, Towards a Sanctuary Province, RCIS Working Paper 2015/3, 2015.

17 Siehe dazu Lippert/Rehaag (Fn. 8); Czajka, The potential of sanctuary: acts of sanctuary through the lens of camp, in: Lippert/Rehaag (Fn. 8), 43-56, akzentuiert die Heterogenität der Akteure, Motive und Praktiken, die mit dem Etikett ‚sanctuary practices‘ oder ‚sanctuary movement‘ belegt werden. In Deutschland sind diesbezüglich vor allem die Praktiken des Kirchenasyls bekannt ge-

wickelten Elemente des Konzepts aufgrund folgenreicher gesellschaftlicher (historischer, politischer, rechtlicher) Unterschiede in Deutschland zwar nicht direkt adaptiert werden können. Ein Selbstverständnis als Zufluchts-Stadt und eine Beteiligung an der internationalen kommunalpolitischen Bewegung der Sanctuary Cities stellt gleichwohl auch für deutsche Städte eine mögliche Handlungsperspektive dar: Die Möglichkeiten und Grenzen einer kommunalpolitischen Praxis, die auch Bürger/innen mit einem prekären Aufenthaltsstatus soziale Teilhabe – und damit auch ein Recht auf Mitgestaltung der Stadt – ermöglicht, sind hierzulande bislang kaum diskutiert. Das Konzept der Sanctuary City stellt als Aufforderung zu einer offensiven migrations- und flüchtlingspolitischen Positionierung der Städte und Gemeinden eine relevante Grundlage für diesbezügliche Klärungsprozesse dar.

3. *Kommunalpolitische Bedeutung des Konzepts Sanctuary City*

Ausgangspunkt für die Entwicklung des Konzepts Sanctuary City waren spezifische Konflikte zwischen nationaler Politik und dem politischen Mehrheitswillen auf kommunaler Ebene. So erklärte sich die kalifornische Stadt Berkeley im Jahr 1971, also in der Hochphase der Proteste gegen den Vietnamkrieg, zu einer sicheren Stadt für Soldaten, die sich dem Kriegsdienst in Vietnam verweigerten.¹⁸ In den 1980er Jahren waren es in den USA dann vor allem religiöse Gemeinden, die sich für die Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen aus Zentralamerika einsetzten und sich zu einer Sanctuary-Bewegung erklärten.¹⁹ Der 1986 in den USA verabschiedete ‚Immigration Reform and Control Act (IRCA)‘ löste dann auf kommunaler Ebene eine Protestwelle gegen Razzien durch Bundesbehörden aus, mit denen undokumentierte Migrant/innen in der Schattenwirtschaft ausfindig gemacht werden sollten.²⁰ Mitte der 2000er Jahre bildete sich in Reaktion auf die in der Folge von ‚9/11‘ verschärften Kontroll- und Ausweisungsgesetze die sog. neue Sanctuary-Bewegung in verschiedenen Städten (u.a. Chicago, Los Angeles, San Diego, New York und Seattle). Ausschlaggebend hierfür war die Beobachtung, dass Auswirkungen der neuen Gesetze auch Bürger/innen betreffen, die gut in das kommunale Zusammenleben integriert sind, aber nicht über einen legalen Aufenthaltstitel verfügen.²¹ An diese neue Sanctuary-Bewegung in den USA haben sich auch kanadische Städte angeschlossen, zuerst Toronto in Reaktion auf Gesetzesänderungen, deren Konsequenz die Zunahme von illegalisierten Stadtbewohnern war.²²

worden. Siehe dazu Just, *The Rise and Features of Church Asylum in Germany*, in: Lippert/Rehaag (Fn. 8); BAG *Asyl in der Kirche*, www.kirchenasyl.de/?portfolio=zur-aktuellen-situation-neue-bedingungen-des-kirchenasyls. (abgerufen am 8.5.2015) Daneben haben sich in Städten und Gemeinden aber auch vielfältige säkulare Projekte und Initiativen entwickelt.

18 Ridgley, *The City as a Sanctuary in the United States*, in: Lippert/Rehaag (Fn. 8), 219 und 221–223.

19 Mancina, *The Birth of a Sanctuary City*, in: Lippert/Rehaag (Fn. 8), 205. Motiviert war dies auch durch den Protest gegen die Eimischung der USA in die politischen Konflikte Lateinamerikas, die wiederkehrend auf der Seite diktatorischer Regime erfolgte.

20 Ridgley (Fn. 18), S. 224 ff.

21 S. Caminero-Santangelo, *The New Sanctuary Movement*, in: Oboler/González (Eds.), *Encyclopedia of Latinos and Latinas in Contemporary Politics, Law and Social Movements*, Oxford (University Press) 2005.

22 S. Hannan/Bauder (Fn. 16), 3 ff.

Um die Bedeutung des Konzepts für die beteiligten Städte zu verstehen, ist es wichtig zu berücksichtigen, dass der Anteil der undokumentierten Migrant/innen an der Gesamtbevölkerung in den USA und Kanada erheblich höher ist als in Deutschland. Für die USA werden über 11 Millionen undokumentierte Einwanderer/innen angenommen.²³ Schätzungen für Kanada gehen von bis zu 500.000 undokumentierten Migrant/innen aus, die sich überwiegend in wenigen Städten (Toronto, Vancouver und Montreal) aufhalten, so dass allein für Toronto ca. 200.000 Undokumentierte bei 2,6 Millionen Einwohner/innen angenommen werden.²⁴ Dagegen werden für Deutschland nur zwischen 100.000 und 400.000 Undokumentierte geschätzt.²⁵ Hinzu kommen in Deutschland ca. 140.000 Geduldete,²⁶ deren Aufenthaltsstatus zwar prekär ist, die jedoch dennoch über eingeschränkte, aber gleichwohl legale Zugangsmöglichkeiten zu Wohnungen, Gesundheitsversorgung, zu schulischer Bildung und zum Arbeitsmarkt verfügen.

Der erheblich höhere Anteil Undokumentierter in den USA und in einigen Städten Kanadas verweist auf eine komplexe Gemengelage von Bedingungen und Regulierungen. Er ist u.a. durch das Fehlen eines der Duldung entsprechenden Aufenthaltsstatus²⁷ in den USA und Kanada bedingt; in der Folge werden abgelehnte Asylbewerber/innen, die nicht abgeschoben werden, de facto illegalisiert, ebenso legal eingereiste Arbeitsmigrant/innen, deren befristeter Aufenthaltstitel abgelaufen ist.²⁸ Der relativ hohe Anteil an Undokumentierten ist aber auch eine Folge anderer Formen der staatlichen Kontrolle der Bevölkerung: Es gibt in Kanada und in einigen Bundesstaaten der USA keine Pflicht, einen Personalausweis bei sich zu führen, und auch keine dem Einwohnermeldeamt vergleichbare Institution; Vermieter/innen sind nicht verpflichtet, Personaldaten ihrer Mieter weiterzugeben. Damit ist das Entdeckungsrisiko für Undokumentierte geringer, und es ist insofern leichter möglich, ein Leben unter Bedingungen der Illegalität zu führen als in Deutschland, solange die Eigenversorgung durch Arbeit – im legalen Sektor durch Verwendung einer ausgeliehenen oder gefälschten Sozialversicherungsnummer oder in der Schattenökonomie – sichergestellt werden kann. Dies begünstigt wiederum die Entwicklung einer Schattenökonomie, deren Existenz im Sinne einer selbstverstärkenden Dynamik Einkommenschancen für Undokumentierte schafft. Darauf reagieren staatliche Behörden zwar durch Kontrollen und Sanktionen, die jedoch faktisch aufgrund der zu geringen Kontrolldichte nicht zur Auflösung der Schattenökonomie führen, sondern vielmehr zur Folge haben, dass undokumentierte Arbeitskräfte der Willkür ihrer Arbeitgeber/innen in der Schattenökonomie und damit verstärkter Ausbeutung ausgesetzt sind. Denn Arbeitgeber/innen können eventuelle Sanktionen leichter ertragen als illegal Beschäftigte und deshalb deren Forderungen mit der Drohung abweisen, die zuständigen

23 PEW Research Center, www.pewresearch.org/fact-tank/2014/11/18/5-facts-about-illegal-immigration-in-the-u-s/. (abgerufen am 21.9.2015).

24 Solidarity City Network, www.solidaritycity.net/learn/report-towards-a-sanctuary-city/. (abgerufen am 21.9.2015).

25 Vogel, www.irregular-migration.net. (abgerufen am 21.9.2015).

26 Anfang des Jahres 2015; die Entwicklung seit dem Sommer 2015 ist in dieser Zahl noch nicht berücksichtigt.

27 Zwar ist eine Duldung kein Aufenthaltstitel, sondern nur eine befristete Außerkraftsetzung der Abschiebung; gleichwohl etabliert eine Duldung Rechtsansprüche (Zugang zu Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz) und ist deshalb nicht mit einem illegalen Aufenthalt gleichzusetzen.

28 Siehe Bauder, *Why We Should Use the Term Illegalized Immigrant*, RCIS Research Briefs 2013.

Behörden zu informieren.²⁹ Damit etabliert sich hier eine staatlich tendenziell geduldete Illegalität, die ökonomisch genutzt werden kann.

Das Konzept Sanctuary City reagiert auf unterschiedliche Anlässe: Es geht sowohl darum, drohende Abschiebungen von Flüchtlingen zu verzögern oder zu verhindern, wie auch darum, den Zugang zu kommunalen Dienstleistungen und zu zivilgesellschaftlicher Unterstützung für diejenigen zu gewährleisten, die als illegalisierte Arbeitsmigrant/innen und Flüchtlinge Teil der kommunalen Bevölkerung sind. Relevant dafür sind nicht allein humanitäre Motive und menschenrechtliche Überzeugungen. Darüber hinaus wollen kommunalpolitische Institutionen Risiken des städtischen Zusammenlebens verringern, die daraus resultieren, dass etablierte Konzepte der Prävention, Kontrolle und Sanktionierung dann nicht greifen, wenn Undokumentierte den Kontakt mit Behörden (z.B. Gesundheitsämter, Polizei) aus Furcht vor Sanktionen vermeiden. Im Sinne einer programmatischen Empfehlung wird in dem von Wissenschaftler/innen und zivilgesellschaftlichen Initiativen verfassten Bericht ‚Access not fear‘ entsprechend formuliert:

„Viele Städte haben durch ihre Erfahrungen gelernt, dass es zu ungesunden und unsicheren Kommunen führen kann, wenn nicht allen Bewohnern, unabhängig von ihrem rechtlichen Status, Dienstleistungen zur Verfügung stehen.“³⁰

Angesprochen ist damit die sicherheits- und ordnungspolitische Funktion des Konzepts, deren historische Entsprechung die Bedeutung von Sozialpolitik für die Regulierung des städtischen Zusammenlebens von Wohlhabenden und Armen ist: Sozialpolitik war historisch immer auch der Versuch, angenommene Risiken der kommunalen Koexistenz von Bürger/innen und Armen, Etablierten und Außenseiter/innen (ansteckende Krankheiten, Kriminalität) zu verringern, wie Abram de Swaan in seiner klassischen Studie aufgezeigt hat.³¹

Entsprechend waren und sind es nicht zuletzt kommunale Polizeibehörden, die das Konzept Sanctuary City aus Gründen der Kriminalitätsbekämpfung befürworten.³² Aus polizeilicher Perspektive treten Illegalisierte sowohl als potenzielle Zeug/innen und Informant/innen wie auch als potentielle Opfer von Straftaten in den Blick. Deshalb wird z.B. in der „Special Order 40“ des Los Angeles Police Department, die auch weiterhin besteht, argumentiert, dass es zwingend notwendig ist, die Kooperation von Undokumentierten mit der Polizei sicherzustellen, wenn die Polizei ihre Aufgabe erfüllen soll, alle Bürger/innen (einschließlich der Undokumentierten) vor Straftaten zu schützen.³³ Dies ist aber nur dann erwartbar, wenn potenzielle Zeug/innen und Opfer, z.B. von häuslicher oder sexueller Gewalt, den Kontakt zur Polizei nicht aus Angst vor einer Inhaftierung und Abschiebung meiden. Entsprechend wird ein vertrauensvolles Verhältnis zu allen Stadtbewohnern als eine notwendige Grundlage erfolgreicher Polizeiarbeit verstan-

29 Smith/Avendano/Ortega, www.digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1020&context=laborunions. (abgerufen am 21.9.2015).

30 Access not fear (Fn. 12), S. 9.

31 Siehe de Swaan, *Der sorgende Staat*, Frankfurt/New York (Campus) 1993, 134 ff.

32 In Kanada und den USA existiert – anders als in Deutschland – eine kommunale Polizei, die nicht für die Durchsetzungen der Einwanderungsgesetzgebung zuständig, sondern v.a. mit dem Schutz der Bürger/innen vor Gewalt- und Eigentumsdelikten beauftragt ist. Daneben bestehen die Durchsetzung aufenthaltsrechtlicher Vorgaben des zuständigen nationalstaatliche Institutionen; siehe dazu Wurtzbacher (Fn. 14), S. 67 ff.

33 Siehe Tramonte (Fn. 15), S. 5.

den: „Loss of cooperation with the immigrant community threatens the health, safety, and welfare of the entire Takoma Park community.“³⁴ 2006 haben die Polizeipräsidenten der 64 größten Städte der USA und Kanadas erklärt, dass das fehlende Vertrauen Undokumentierter zur Polizei eine Klasse schweigender Opfer schaffe sowie die Fähigkeit der Polizei schwäche, gegen Kriminalität vorzugehen.³⁵ In der Konsequenz widersprachen 2013 führende Vertreter/innen städtischer Polizeibehörden der Absicht des US-Kongresses, ihre Behörde für die Durchsetzung von Einwanderungskontrollen in Anspruch zu nehmen.³⁶

Mit ihrer Deklaration zu einer Sanctuary City greifen Kommunen also einerseits Forderungen aus zivilgesellschaftlichen Initiativen und sozialen Bewegungen auf und übersetzen einige dieser Forderungen in eine kommunalpolitische Programmatik. Relevant für die Entstehung und Verbreitung des Konzepts der Sanctuary Cities ist jedoch andererseits – wie gezeigt – nicht nur die kommunale Verantwortungsübernahme für normativ begründete Forderungen nach einer Überwindung der Gefährdungen und Benachteiligungen, denen Flüchtlinge und Undokumentierte in unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilbereichen unterliegen, sondern auch das Interesse an einer Ermöglichung eines sicheren kommunalen Zusammenlebens.

4. Anspruch und Umsetzung des Konzepts

In das Konzept ‚Sanctuary City‘ gehen zivilgesellschaftliche Aktivitäten ein, die in ähnlicher Weise (z.B.: rechtliche Unterstützung und Gesundheitsversorgung für Flüchtlinge durch Solidaritätsgruppen) auch in deutschen Städten vorzufinden sind. Darüber hinausgehend haben sich Städte in den USA, Kanada und Großbritannien durch einen Beschluss ihrer politischen Gremien zu einer schützenden Stadt erklärt. Diese Selbstdeklaration hat – da nationale Gesetze kommunal nicht außer Kraft gesetzt werden können – zunächst vor allem einen symbolischen Charakter. Bereits diese Symbolik aber ist politisch bedeutsam, da sie aufgrund der Beteiligung der politischen Vertretung wichtiger Großstädte auf nationaler Ebene ein wichtiges Signal setzt. Entsprechend gehen in die Programmatik der Sanctuary Cities auch Forderungen an die nationalstaatliche Politik und Gesetzgebung ein. Darüber hinaus werden zur Verwirklichung des Schutzanspruchs in den kommunalen Konzepten vor allem die folgenden administrativen Maßnahmen und Handlungsansätze praktiziert:³⁷

- Implementierung des Prinzips „Don’t ask, don’t tell“: Mitarbeiter/innen kommunaler Behörden sollen bei Kontakten darauf verzichten, nach dem Aufenthaltsstatus zu fragen. So erklärt die US-amerikanische Stadt Takoma Park: „No agent, officer or employee of the City, in the performance of official duties, shall discriminate against any person on the basis of citizenship or immigration status.“³⁸ Dadurch soll gewährleistet

34 City of Takoma Park, www.takomaparkmd.gov/citycouncil/ordinances/2007 (abgerufen am 10.6.2015).

35 City of Takoma Park (Fn 34), S. 6.

36 Siehe National Law Immigration, www.nilc.org/document.html?id=964 (abgerufen am 21.9.2015).

37 Vgl. Bagelman, *Subverting the Spectacle of Sanctuary*, Master Thesis, University of Victoria, 2008; Sullivan, *Enforcing Nonenforcement*, *Law Review* 97(2), 2009.

38 City of Takoma Park, www.takomaparkmd.gov/citycouncil/ordinances/2007 (abgerufen am 10.6.2015).

werden, dass Dienstleistungen allen zur Verfügung stehen, da keine Informationen erhoben werden, die an Landes- und Bundesbehörden weiterzugeben wären und dann zu Sanktionen führen würden. Dies ist auch für die polizeiliche Arbeit folgenreich, da ein Teil der Polizeibehörden in den USA und Kanada kommunal institutionalisiert ist.

- Zugängliche Informationen zum Aufenthaltsstatus sollen durch kommunale Institutionen nicht an Ausländer- und Einwanderungsbehörden vermittelt werden, sofern die Migrant/innen keine schweren Straftaten begangen haben. Von Kritiker/innen solcher Verwaltungserlasse wird oft behauptet, dies gewähre straffälligen Einwander/innen einen sicheren Zufluchtsort. Untersuchungen ergeben jedoch das Gegenteil; und Polizeibehörden erklären, dass „local police agencies depend on the cooperation of immigrants, legal and illegal, in solving all sorts of crimes and in the maintenance of public order.“³⁹
- Für die ggf. erforderliche Identitätsfeststellung – z.B. bei der Nutzung von Bibliotheken – sollen kommunale Ersatzdokumente verwendet werden, die leicht zu beschaffen sind und nicht auf nationaler Ebene registriert werden. Neben dem Aushändigen lokaler Ausweise auch an undokumentierte Migrant/innen wird in vielen US-amerikanischen Gemeinden die mexikanische *matricula consular* als Ausweis anerkannt.⁴⁰ In vielen Fällen reicht aber schon der Nachweis einer lokalen Adresse, etwa durch einen Briefumschlag, um Zugang zu städtischen und kommunalen Dienstleistungen zu erhalten.
- Das Verwaltungsprinzip, nicht mit staatlichen Einwanderungsbehörden zu kooperieren, bezieht sich auch auf kommunale Ressourcen und Mitarbeiter/innen. Diese sollen nicht zur Durchsetzung aufenthaltsbeendender Maßnahmen eingesetzt werden.
- Kommunale Institutionen kooperieren mit lokalen Initiativen und betreiben Öffentlichkeitsarbeit, um die Stadtbevölkerung über die Lage von Flüchtlingen und illegalisierten Migrant/innen aufzuklären und um Akzeptanz für deren Unterstützung zu gewinnen. Angestrebt ist also ein kooperatives Zusammenwirken von Solidaritätsgruppen mit der kommunalen Politik und Administration.

5. Problematik und Kritik des Konzepts

Eine offenkundige Problematik des Konzepts Sanctuary Cities resultiert aus den Grenzen seiner Reichweite: Auf kommunaler Ebene können – trotz des höheren Maßes an kommunaler Autonomie – auch in den USA und in Kanada die Lücken des rechtlichen Schutzes auf dem Arbeitsmarkt, im Bereich der Gesundheitsversorgung usw. nicht geschlossen werden, die aus den Vorgaben der nationalen Gesetzgebung resultieren. Auch können undokumentierte Migrant/innen nicht umfassend vor drohenden Abschiebungen geschützt, sondern diese können lediglich erschwert werden. Insofern handelt es sich um ein Konzept, das weitergehende politische Forderungen an nationalstaatliche Politik – wie z.B. nach der Erleichterung legaler Arbeitsmigration und einer konsequenteren Berücksichtigung menschenrechtlicher Erfordernisse bei der Flüchtlingsaufnahme – nicht ersetzen kann. Entsprechend wird seitens der sozialen Bewegungen eine Politisierung eingefordert, die über die lokale Ebene hinausgeht und sich nicht auf das Management

39 International Association of Chiefs of Police, zitiert nach Tramonte (Fn. 15), 6.

40 Walker/Leitner (Fn. 6), 157; Villazor (Fn. 11), 591.

ordnungspolitischer Aufgaben in den Städten begrenzt; gefordert wird nicht zuletzt die Ermöglichung eines legalen Status für alle Eingewanderten. So formuliert z. B. das Solidarity City Network Toronto:

„We oppose immigration enforcement, detentions and deportations and insist upon full and immediate immigration status for all.“⁴¹

Naheliegend ist auch eine Kritik des Konzepts, welche Akteur/innen, die generell für eine restriktive Einwanderungspolitik eintreten, formulieren. Diese kritisieren, dass Sanctuary Cities illegalen Aufenthalt fördern und einen Pull-Faktor für unerwünschte Migration darstellen. Sanctuary Cities sind so betrachtet Störfaktoren bei der Durchsetzung einer konsequenten Politik der Einwanderungskontrolle.⁴² Im Gegensatz dazu wird aus der Perspektive sozialer Bewegungen problematisiert, dass die Deklaration von Sanctuary Cities ein trügerisches Versprechen ist, das bei undokumentierten Migrant/innen ein falsches Gefühl der Sicherheit hervorrufen kann, wenn die Reichweite der Selbstdeklaration überschätzt wird. Deshalb seien die wirksame Kommunikation der Reichweite und der Grenzen des Konzepts sowie der aktive Protest gegen staatliche Formen der Durchsetzung von Sanktionen ein unverzichtbarer Bestandteil.⁴³

Im Sinne einer kritischen Würdigung des Konzepts ist auch die Frage zu stellen, ob bzw. wie Sanctuary Cities entgegen der eigenen Absicht auch die Aufrechterhaltung einer Politik und Gesetzgebung begünstigen, die undokumentierten Migrant/innen und Migrant/innen mit prekärer Aufenthaltsstatus zureichenden Schutz und einen legalen Status verweigert. Denn dadurch, dass gravierende Folgen von Illegalisierung auf kommunaler Ebene abgemildert werden, erscheint ein Leben unter Bedingungen der Illegalität erträglicher. Illegalität kann dann politisch und medial als weniger skandalös, sondern als ein einigermaßen erträglicher Zustand dargestellt werden, der in gewisser Weise normal und akzeptabel ist. Dies gilt insbesondere im Kontext eines Neoliberalismus, der staatliche Zuständigkeit für soziale Hilfen und die Regulierung des Arbeitsmarktes generell in Frage stellt und in dessen Konsequenz die Existenz einer Schattenwirtschaft die ökonomisch rationale Reaktion auf eine Überregulierung der legalen Arbeitsmärkte darstellt. Zu berücksichtigen ist diesbezüglich aber auch, dass ein Leben in der Illegalität bzw. mit einem unsicheren und prekären Aufenthaltsstatus für einen relevanten Teil der Migrant/innen die bessere Alternative zu einer legalen und rechtsstaatlich durchgesetzten Deportation in ihre Herkunftsländer darstellt.

Hier wird erneut sichtbar, dass die Regulierungserfordernisse von Wohlfahrtsstaaten in Bezug auf Migration durchaus ambivalent sind.⁴⁴ Sie führen zu rechtlichen Ansprüchen aller, die auf dem staatlichen Territorium leben, etablieren zugleich aber eine Begrenzung von Einwanderungsmöglichkeiten. Denn je höher die staatliche Kontroll- und Regulierungsdichte ist, desto geringer sind die Möglichkeiten undokumentierter Immigration – und dieser Sachverhalt kann aus den durchaus heterogenen Perspektiven von staatlicher

41 www.solidaritycity.net/about-us/ (abgerufen am 21.9.2015).

42 Vgl. Ridgley, (Fn. 18), 226-228; Yukich, I Didn't Know, in: Lippert/Rehaag (Fn. 8), 110-112; Wells, The Grassroot Reconfiguration of US Immigration Policy, *International Migration Review* 38(4) (2004), 1336.

43 Vortrag einer Vertreterin des Sanctuary City Networks bei einer Tagung an der Ryerson University Toronto im Mai 2015.

44 Siehe Bommes, Planung der Migration, IMIS-Beiträge 28, 2011.

Politik, ökonomischen Akteuren (Unternehmen, Gewerkschaften) und betroffenen Migrant/innen durchaus unterschiedlich bewertet werden.

6. Eine Perspektive für die deutsche Kommunalpolitik?

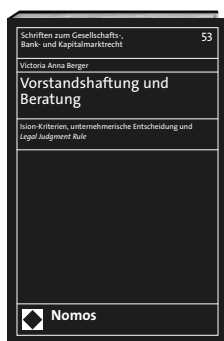
In verschiedener Hinsicht handelt es sich im Fall von Sanctuary Cities um eine Reaktion US-amerikanischer und kanadischer Städte auf die spezifischen historischen, politischen und rechtlichen Bedingungen ihres nationalgesellschaftlichen Kontextes. Insbesondere aus den unterschiedlichen Formen der Aufenthaltskontrolle, der größeren Bedeutung der Schattenwirtschaft sowie der stärkeren rechtlichen Stellung der Kommunen und ihrer Zuständigkeit für die lokale Polizei resultieren Grenzen für die Adaption des Konzepts durch die deutsche Kommunalpolitik. Kommunale Beschlüsse, wie z.B. der Beschluss des Gemeinderats der Stadt Freiburg gegen die Abschiebung von Roma aus Serbien und dem Kosovo, entfalten in Deutschland keine rechtliche Bindung für das Vorgehen der Ausländerbehörde und der Polizei.

Gleichwohl ist das Konzept der Sanctuary Cities auch hierzulande potenziell von weitreichender Bedeutung. Denn der Prozess der Globalisierung hat – auch in Europa und Deutschland – nicht allein die soziokulturelle Heterogenität der Stadtbevölkerung verstärkt, sondern gleichzeitig auch die Unterschiede der Lebenslagen, die eine Folge von Staatsangehörigkeiten und Aufenthaltstiteln sind. Dies wird schon darin sichtbar, dass in Deutschland nicht alle Bürger/innen der Stadt das Wahlrecht ausüben können, sondern nur deutsche Staatsangehörige und EU-Bürger/innen. Zur Stadtbevölkerung gehören darüber hinaus Teilgruppen, deren Aufenthaltsrecht in der Stadt prekär ist; dies betrifft in Deutschland vor allem Flüchtlinge im Asylverfahren und Geduldete nach Ablehnung ihres Asylantrags sowie Undokumentierte, wenn auch im Vergleich zu den USA und Kanada in relativ geringeren Zahlen. Mit dem im Oktober 2015 in Kraft getretenen Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz sowie sich abzeichnenden weiteren gesetzlichen Verschärfungen, ist eine Entwicklung in Gang gekommen, die zu einer massiven Absenkung der Leistungsstandards und verschärften Sanktionen für Geduldete führt und damit Bedingungen schafft, die für Flüchtlinge das Abtauchen in die Illegalität zu einer plausibleren Option werden lassen. Bezogen auf Migrant/innen ohne legalen Aufenthaltsstatus sind in Deutschland zudem fließende Übergänge zwischen Legalität und Illegalität zu berücksichtigen. Dies betrifft u.a. EU- und Drittstaatenangehörige, die sich legal als Touristen oder zum Zweck der Arbeitsuche in Deutschland aufhalten, hier dann aber einer temporären undokumentierten Tätigkeit in der Schattenwirtschaft, etwa im Bereich häuslicher Dienstleistungen oder in der Prostitution, nachgehen.

Damit stehen auch Kommunen in Deutschland vor der Frage, ob bzw. wie sie – aus normativen Gründen und/oder aufgrund ordnungspolitischer Erfordernisse – auf die Anwesenheit von undokumentierten Migrant/innen und von Migrant/innen mit prekärem Aufenthaltsstatus reagieren können. Die Handlungsebene der politischen Symbolik durch Selbstdeklarationen zu einer Sanctuary City steht dabei auch deutschen Städten offen, auch wenn die rechtliche Zulässigkeit dieser kommunalpolitischen Handlungsoption in Frage gestellt werden kann.⁴⁵ Rechtlich zulässige Handlungsspielräume bestehen auf

45 Dass dies zu rechtlichen Konflikten führen kann, zeigt beispielsweise die Entscheidung und die dazugehörige juristische Diskussion um die Erklärung einer Gemeinde zur ‚atomwaffenfreien Zo-

kommunaler Ebene u.a. in Bezug auf das Ausmaß und die Qualität der schulischen Versorgung undokumentierter Kinder und Jugendlicher, der Unterstützungs- und Integrationsmaßnahmen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sowie Geduldete, in Bezug auf Beratungsstellen und die psychosoziale Versorgung von Undokumentierten oder die Zugänglichkeit rechtlicher Beratung für Asylbewerber/innen und Geduldete.⁴⁶ Auch ob bzw. in welchen Fällen kommunale Institutionen (ÖPNV, Bibliotheken usw.) auf die Kontrolle der Personalien ihrer Nutzer/innen verzichten können, ist diskutabel, ebenso wie die Frage nach den Mitwirkungspflichten städtischer Mitarbeiter/innen bei der Durchsetzung von Abschiebungen durch Landesbehörden. Eine weitere Option besteht in der Vernetzung deutscher Städte mit Sanctuary Cities, z.B. im Rahmen von Städtepartnerschaften, im Interesse an einem wechselseitigen Lernen aus den Erfahrungen im Umgang mit undokumentierten und prekären Stadtbürger/innen.



Vorstandshaftung und Beratung

Ision-Kriterien, unternehmerische Entscheidung und Legal Judgment Rule

Von RAin Dr. Victoria Anna Berger

2015, 379 S., brosch., 99,- €

ISBN 978-3-8487-2163-4

eISBN 978-3-8452-6263-5

(Schriften zum Gesellschafts-, Bank- und Kapitalmarktrecht, Bd. 53)

www.nomos-shop.de/24503

Aus Anlass der Ision-Entscheidung des BGH bespricht die Arbeit praktisch relevante Fragen: Die Delegationsfähigkeit der Anforderungen, die Unabhängigkeit des Beraters im Besonderen und schließlich die Sorgfaltsanforderungen, die an Vorstandsmitglieder bei unklarer Rechtslage zu stellen sind.



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch
online verfügbar unter: www.nomos-elibrary.de

Portofreie Buch-Bestellungen unter

www.nomos-shop.de

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos

ne^e (BVerwGE 87, 228). Deutlich wird dieser Konflikt auch in der Entscheidung des OVG Koblenz, in der die Zuständigkeit einer Gemeinde zum Erlass einer Friedhofssatzung, nach der nur Grabmale aufgestellt werden dürfen, die nachweislich in der gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne der Konvention Nr. 182 der ILO hergestellt worden sind, verneint wird (NVwZ-RR 2009, 394).

⁴⁶ Vgl. Price/Spencer, City-Level Responses to Migrant Families with Restricted Access to Welfare Benefits, Oxford (Compas) 2014.