

Sanctuary Cities in Deutschland: Widerstand gegen die Abschiebepolitik der Bundesregierung

VB verfassungsblog.de/sanctuary-cities-in-deutschland-widerstand-gegen-die-abschiebepolitik-der-bundesregierung/

Helene Heuser Mo 13 Mrz 2017

Sanctuary Cities nennen sich in den [USA und Kanada](#) Städte, die sich weigern, an der Abschiebungspolitik des Bundesstaates mitzuwirken. Sie etablierten sich in den 80er Jahren in Nordamerika und gehen auf die kirchliche [Sanctuary](#)-Bewegung und noch weiter auf antike Kulturen und die Abarahamischen Religionen zurück. Momentan erfahren sie erhöhte Aufmerksamkeit, weil Präsident Trump verkündete, verstärkt undokumentierte Menschen abschieben zu wollen und dazu den rund [300](#) nordamerikanischen *Sanctuary Cities*, darunter Städte wie [New York und L.A.](#), den [Kampf](#) angesagt hat.

Die Idee verbreitete sich weiter nach [Großbritannien](#), wo sich verschiedene Städte zusammengeschlossen haben, die die Kultur der Gastfreundschaft und des Willkommens beleben möchten und das Ziel haben, dass sich geflüchtete Menschen dort sicher fühlen.

Nun gründen sich auch in deutschen Städten Initiativen, die sich Ähnliches für ihre Kommunen wünschen. Angesichts einer zunehmend restriktiveren Anerkennungspraxis von Asylsuchenden und aktueller Verschärfungen in der Bundesabschiebepolitik, mehren sich hierzulande Stimmen, die die betroffenen „Stadt-MitbürgerInnen“ hiervor schützen möchten.

BAMF lehnt immer mehr Asylsuchende ab

Seit Januar 2016 hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die Asylanträge von rund [200.000](#) Menschen abgelehnt, ein Viertel davon allein im Januar 2017. Die meisten Betroffenen kommen aus Afghanistan. Nach Einschätzung des [UNHCR](#) ist die zunehmend ablehnende Entscheidungspraxis des BAMF bezüglich [Afghanistans](#) „überraschend“. In Afghanistan herrsche ein innerstaatlicher bewaffneter Konflikt im Sinne der Voraussetzung für die Zuerkennung des [subsidiären Schutzstatus](#).

Viele ehrenamtliche UnterstützerInnen müssen in der Flüchtlingsberatung daher immer mehr abgelehnte Asylsuchende beraten, mit denen sie sich solidarisieren und sie vor einer Abschiebung oder einem Leben in der Illegalität bewahren möchten. 2015 wurde die Zahl der undokumentierten Menschen in Deutschland bereits auf bis zu eine [halbe Millionen](#) geschätzt – Tendenz steigend.

Mehr Abschiebungen nach Afghanistan und in andere Drittstaaten

Die Nachrichten über Sammelflieger, die im Dezember, Januar und Februar Menschen aus [verschiedensten](#) deutschen Städten nach [Afghanistan](#) abgeschoben haben, lösten allgemeines [Entsetzen](#) aus. Bei potenziell betroffenen AfghanInnen haben sie [Furcht und Protest](#) ausgelöst und bei UnterstützerInnen wächst die Hilflosigkeit. Nach Angaben der EU-Kommission sollen [80.000](#) Menschen aus der EU nach Afghanistan abgeschoben werden. In Deutschland wurde bereits ein (rechtlich [kritikwürdiger](#)) Gesetzesentwurf „zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ vorgelegt, der auf den vorangegangenen „Asylpaketen“ aufbaut.

Die Abschiebepläne werden zwar als bloßer „[Aktionismus](#)“ bezeichnet, weil viele abgelehnte Asylbewerber und andere ausreisepflichtige Ausländer aufgrund tatsächlicher oder rechtlicher Hindernisse überhaupt nicht ausreisen könnten. Und es wird zu [Besonnenheit](#) geraten: die Betroffenen dürften nicht aus lauter Panik in die neuen [Rückkehrprogramme](#) oder in ein Abtauchen in die [Illegalität](#) gedrängt werden.

Gleichzeitig beratschlagen Unterstützerorganisationen, wie Abschiebungen vorgebeugt und Menschen vor Illegalisierung geschützt werden können. Dabei herrscht gleichsam eine Untergangsstimmung, die die Abschaffung des Asylrechts wittert und sich darauf vorbereiten will. So befürchtet eine Stuttgarter Initiative, „ist erst einmal durchgesetzt, dass in Länder wie Afghanistan abgeschoben werden kann, hat man sich erst daran gewöhnt, dann kann in jedes Land abgeschoben werden. Dann ist das Asylrecht endgültig abgeschafft.“

Geplante „Rücküberstellungen“ nach Griechenland

Hinzu kommt der Plan der [Bundesregierung](#) und der [EU-Kommission](#), Asylsuchende im Rahmen der Dublin-Verordnung wieder nach Griechenland zurückzuschieben. Nach Griechenland darf seit 2011 nicht mehr „überstellt“ werden, weil die europäischen Gerichtshöfe [EGMR](#) und [EuGH](#) systemische Mängel in dortigen Asylverfahren festgestellt haben. Dublin IV

Die menschenunwürdigen Bedingungen für Geflüchtete im griechischen Idomeni waren es, die die deutschlandweiten Kampagnen von [Städten der Zuflucht](#) auslösten. Sie [fordern](#) die Umsiedlung von „griechischen“ Flüchtlingen in deutsche Kommunen. Das Konzept „[Städte der Zuflucht](#)“ ist von den (in diesem Artikel besprochenen) „Sanctuary Cities“ wie folgt zu unterscheiden: erstere streben eine direkte Aufnahme von Flüchtenden aus dem Ausland an; letztere möchten diejenigen schützen, die bereits vor Ort in den Kommunen leben und beziehen sich explizit auf die amerikanischen und kanadischen Vorbilder.

Sanctuary-City-Bewegung in Deutschland

Die aktuellen Diskussionen um deutsche Sanctuary Cities speisen sich aus einer aktiven Willkommenskultur, die sich seit dem [langen Sommer der Migration 2015](#) entwickelt hat, und nimmt vor dem Hintergrund zunehmender Asyl-Ablehnungen und den Abschiebeplänen der Bundesregierung an Fahrt auf.

Die oben erwähnten [Städte der Zuflucht erweitern](#) ihre Initiativen, da sie nun auch diejenigen schützen wollen/müssen, die bereits anwesend sind. Es wird sich an das [Refugee Movement](#) erinnert, auf Konzepte von [urban citizenship](#) und die Praktiken der bereits [existierenden Sanctuary Cities rekurriert](#) und darüber [diskutiert](#), ob das anglo-amerikanische Modell der *Sanctuary Cities* innerhalb Deutschlands umsetzbar wäre.

Dafür bedürfe es zuallererst einer städtischen [Atmosphäre](#) der Sicherheit und Toleranz für alle Menschen. Alltägliche [Begegnungen](#) in Städten machen das Erleben von Gemeinsamkeiten aller Beteiligten möglich und zeigten, dass Vorurteile persönlichen Erfahrungen nicht standhalten.

In den USA hat sich gezeigt, dass langfristige Allianzen verschiedener zivilgesellschaftlicher und offizieller Akteure einer Stadt erfolgreich konkrete Veränderungen zu Gunsten von Illegalisierten bewirken können. In Toronto dauerte es [9 Jahre](#), bis der Stadtrat die Stadt zur *Sanctuary City* erklärte. In New York wurde in einem hoch professionellen Zusammenschluss von Staat und Zivilgesellschaft ein [städtischer Personalausweis](#) eingeführt, den alle BewohnerInnen unabhängig ihres Aufenthaltsstatus beantragen können.

In verschiedenen deutschen Städten (z.B. Berlin, Bremen, Frankfurt, [Freiburg](#), Hanau, Hagen, Hamburg, Münster, Osnabrück, Stuttgart) wird momentan eine soziale Bewegung aus zivilgesellschaftlichen Initiativen der Bereiche [Bleiben, Wohnen, Bildung, Arbeit und Gesundheit](#) angestrebt. Hier werden verschiedene Ansätze besprochen, die mit den Schlagworten *Sanctuary City*, [Städte der Zuflucht](#), [Solidarity City](#) o.ä. bezeichnet werden können und die Städte vernetzen sich hierzu miteinander. Eine große Frage bleibt, welche politischen und rechtlichen Spielräume eine *Sanctuary City* in Deutschland haben könnte.

Handlungsspielräume einer deutschen *Sanctuary City*

Das föderale System der USA und der BRD unterscheidet sich zwar voneinander, aber auch hierzulande haben Städte und Kommunen die Möglichkeit ihre BewohnerInnen vor Illegalisierung und Abschiebung zu schützen.

Staatsorganisationsrechtlich ergeben sich für Gemeinden einerseits Spielräume aus dem Recht zur kommunalen Selbstbestimmung (Art. 28 Abs. 2 GG) und aus der Ausführung des Aufenthaltsgesetzes durch die Länder (Art. 84 GG), welche sie ihrerseits den kommunalen Ausländerbehörden (§ 71 AufenthG) übertragen haben. Andererseits werden sie durch Art. 28 Abs. 2 GG selbst, durch das Prinzip der Bundestreue (Art. 20 Abs. 1 GG) und durch die Bindung der vollziehenden Gewalt an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) beschränkt.

Zivilgesellschaftliche Initiativen können bei ihren kommunalen Regierungen Debatten zum Schutz aller „StadtbürgerInnen“ anregen. Alle BewohnerInnen können – unabhängig ihres Aufenthaltsstatus – Petitionen an die Gemeinde richten (Art. 17 GG).

Die Stadtregierung kann Forderungen ihrer BewohnerInnen, die sie selbst mangels Kompetenzen nicht erfüllen kann, an die entsprechenden Regierungsebenen weitertragen. Weitere migrationspolitisch relevante Ebenen wären die Landesregierung, die Bundesregierung oder die EU-Kommission. Um auf diesen Ebenen mehr Gehör zu gewinnen, schließen sich Städte und Kommunen außerdem in verschiedensten Foren, Bündnissen und Netzwerken zusammen, zum Beispiel im Deutschen Städtetag, in Eurocities bzw. das Netzwerk *Solidarity Cities*, im Kongress der lokalen und regionalen Kräfte des Europarats oder im jüngst gegründeten globalen Parlament der Bürgermeister.

Außerdem kann eine Gemeinde offiziell zu erkennen geben, dass sie für eine tolerante Stimmung gegenüber allen StadtbewohnerInnen unabhängig vom Aufenthaltsstatus oder der Staatsbürgerschaft steht. Die Gemeinderegierung muss dabei jedoch beachten, dass sie das Recht auf Selbstverwaltung nicht überschreitet. Denn das Bundesverfassungsgericht entschied im Fall der Durchführung von Volksbefragungen über Atomwaffen in der Bundesrepublik durch hessische Gemeinden, dass eine Gemeinde beim Erlass von Resolutionen

„als hoheitlich handelnde Gebietskörperschaft, soweit ihr nicht Auftragsangelegenheiten vom Staat zugewiesen worden sind, von Rechts wegen darauf beschränkt [sei], sich mit Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises zu befassen. Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises [seien] [...] nur solche Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf die örtliche Gemeinschaft einen spezifischen Bezug haben und von dieser örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich und selbständig bewältigt werden können.“

Für *Sanctuary Cities* spezifisch ist die Kooperation zwischen zivilgesellschaftlichen Strukturen und kommunalen Verwaltungen, Gesundheitsbehörden, Schulen, Gewerkschaften und Polizeiorganisationen. Sie hat sich in anglo-amerikanischen *Sanctuary Cities*, als fruchtbar erwiesen, da alle aus unterschiedlichen Motiven eine Spaltung der Stadtbevölkerung in Legale, Geduldete und Legalisierte vermeiden möchten.

In Deutschland wäre so eine wohlwollende Anwendung der zahlreichen Ermessensvorschriften des Aufenthaltsgesetzes durch die kommunalen Ausländerbehörden denkbar. Außerdem kann der Zugang von MigrantInnen zu Beratungsstellen und RechtsanwältInnen in Kommunen verbessert werden, denn eine gute Rechtsberatung kann MigrantInnen vor Rechtsverlusten schützen und ihnen ein Bleiberecht verschaffen.

Erweiterte rechtliche Handlungsspielräume von Stadt-Staaten

Stadtstaaten wie Berlin, Hamburg und Bremen können als Städte und Bundesländer zugleich ermessensleitende Verwaltungsvorschriften zur Anwendung des Aufenthaltsgesetzes durch die Ausländerbehörden erlassen (Art. 84 Abs. 1 S. 2 und 4 GG i.V.m. § 105 a AufenthG).

Exemplarisch im Sinne einer *Sanctuary City* war zum Beispiel die sogenannte „Senatorenregelung“ in Hamburg. Ermessensleitend bestimmte sie seit 2008, dass eine Ausreise nach Afghanistan nicht zumutbar und daher unmöglich im Sinne des § 25 Abs. 5 AufenthG sei. Danach haben schätzungsweise 1.000 Personen eine

Aufenthaltserlaubnis erhalten – anstelle von bloßen Kettenduldungen aufgrund eines Abschiebestops nach [§ 60a Abs. 2 AufenthG](#). Der neue Innensenator hob diese Regelung Anfang 2016 auf und unterstützt mittlerweile Abschiebungen von Hamburger AfghanInnen.

Ein halbes Jahr nach der Aufhebung in Hamburg, beschloss die [Bremer](#) Ausländerbehörde eine Dienstanweisung – entsprechend dem nun abgeschafften Hamburger Modell –, mit der AfghanInnen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können und damit in dieser Stadt effektiv vor Abschiebungen geschützt werden.

Den Bundesländern wird zudem durch das Aufenthaltsgesetz des Bundes ausdrücklich zugestanden, einen eigenen dreimonatigen Abschiebestopp zu verhängen ([§ 60 a Abs. 1 AufenthG](#)). Die Schleswig-Holsteiner Landesregierung hat von dieser Möglichkeit [Gebrauch](#) gemacht. Der Schleswig-Holsteinische Ministerpräsident [Torsten Albig](#) und der [Landesinnenminister Studt](#) begründeten dies entsprechend der Einschätzung des UNHCR damit, dass sich die Lage in Afghanistan im vergangenen Jahr noch einmal dramatisch verschlechtert habe und Rückführungen daher nicht verantwortbar seien.

Ein entsprechender Antrag der Linkspartei in der Hamburger Bürgerschaft scheiterte jedoch. Weitere Bundesländer ([Berlin](#), [Bremen](#), [Niedersachsen](#), [Thüringen](#) sowie [Rheinland-Pfalz](#)) hatten zuvor die Einschätzung von Bundesinnenminister Thomas de Maizière zur Sicherheitslage in Afghanistan in Zweifel gezogen.

In Schleswig-Holstein sind außerdem die Ausländerbehörden [aufgefordert](#), bei lange in Deutschland lebenden afghanischen Staatsangehörigen die Möglichkeit zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach [§§ 25 Abs. 5 S. 2, 25a Abs. 1 oder 25b Abs. 1 AufenthG](#) zu prüfen.

Der Beitrag ist gleichzeitig auf dem [Grund- und Menschenrechtsblog](#) der Humboldt Law Clinic erschienen.

LICENSED UNDER CC BY NC ND

SUGGESTED CITATION Heuser, Helene: *Sanctuary Cities in Deutschland: Widerstand gegen die Abschiebepolitik der Bundesregierung*, *VerfBlog*, 2017/3/13, <http://verfassungsblog.de/sanctuary-cities-in-deutschland-widerstand-gegen-die-abschiebepolitik-der-bundesregierung/>, DOI: <https://dx.doi.org/10.17176/20170313-084937>.