

Handlungsoptionen zur Stärkung der Kommunen in der Aufnahme von Geflüchteten und der Einwanderungspolitik¹

25.05.2020

Kommunen als progressive Akteur:innen

Überall in Europa vernetzen sich Gemeinden und Städte, um zusammen neue Lösungsansätze für nationale und globale Aufgaben zu erarbeiten. Bemerkenswert ist dabei, wie die Kommunen in ihren Forderungen über die eigentlichen Aufgaben von Lokalpolitik hinausgehen und dort Verantwortung übernehmen wollen, wo sie von der EU und Nationalstaaten keine zeitnahen und effektiven Schritte bei aktuellen Herausforderungen mehr erwarten. Zudem sind viele der aktuellen politischen Herausforderungen nicht allein auf nationaler Ebene oder mit gesetzlichen und finanziellen Maßnahmen lösbar: Angesichts humanitärer, gesundheitlicher und ökologischer Krisen braucht es neue, gemeinsame Visionen, wohin sich das globale Gemeinwesen entwickeln soll. Daher beginnen Städte in ganz Europa beispielsweise mit eigenständiger Klimapolitik oder melden sich mit einer eigenen Stimme als solidarische Akteure in der Flüchtlingspolitik zu Wort.

In der Einwanderungspolitik sind in den letzten Jahren viele neue Städte-Netzwerke und kommunale Bündnisse entstanden: Das internationale „Mayors Forum“, das zu einem festen Bestandteil des Globalen Forums für Migration und Entwicklung (GFMD) geworden ist und im Dezember 2018 die Marrakesch-Erklärung veröffentlicht hat; das Eurocities-Netzwerk mit seinen Solidarity Cities² und den Integration Cities, das International Cities of Refuge-Netzwerk³ und viele mehr. Besonders durch die zivile Seenotrettung und die Aufnahme von Bootsflüchtlingen sind sowohl in Italien, Spanien, Frankreich als auch in Deutschland Städte und Kommunen aktiv geworden und machen sich gegen das anhaltende Sterben im Mittelmeer und für die freiwillige zusätzliche Aufnahme von geflüchteten Menschen stark.

Mitte 2019 ist in Deutschland, das von der SEEBRÜCKE-Bewegung initiierte, und von der Stadt Potsdam koordinierte, kommunale Bündnis *“Städte Sicherer Häfen”* entstanden⁴: Mehr als 50 Städte bieten der Bundesregierung konkret an, geflüchtete Menschen aufzunehmen – über den verpflichtenden Verteilungsschlüssel hinaus. Und sie fordern von der Bundesregierung die rechtlichen und finanziellen Kompetenzen, die zusätzliche Aufnahme Schutzsuchender auch selbstbestimmt umsetzen zu können. Zusammen repräsentieren diese Städte über 11 Millionen Einwohner:innen.

¹ Dieses Papier ist von verschiedenen zivilgesellschaftlichen Akteur:innen entwickelt worden. Es enthält die Ergebnisse eines Arbeitstreffens am 4.03.2020 in Berlin mit Praktiker:innen, Vertreter:innen von Kommune und Bundesländern, Wissenschaftler:innen und Advocacy-Profis, Redaktionsteam: Liza Pflaum, Sascha Schießl, Felix Burgsmüller (SEEBRÜCKE), Malisa Zobel (Humboldt-Viadrina Governance Platform), Ansgar Gilster (EKD), Anna Häßlin (Schöpflin Stiftung) und Katharina Stamm (Diakonie Deutschland)

² <https://solidaritycities.eu/>

³ <https://www.icorn.org/>

⁴ <https://www.potsdam.de/das-buendnis-staedte-sicherer-haefen>

Im Bereich von Flucht und Asyl haben die Kommunen konkret die Aufgabe, für Geflüchtete menschenwürdige, schützende und fördernde Lebensbedingungen zu schaffen, Zugänge, etwa zu Bildung und Gesundheitssystem, praktisch herzustellen und die Teilhabe der Aufgenommenen am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Weder die EU-Kommission als Hüterin der europäischen Verträge noch die einzelnen nationalen Regierungen setzen sich momentan genügend für die Menschenrechte und die Genfer Flüchtlingskonvention an Europas Außengrenzen ein. Europäische Städte und Kommunen dagegen zeigen mit ihrer wieder und wieder erklärten Aufnahmebereitschaft, dass der Einsatz für Menschenrechte eine Querschnittsaufgabe aller politischer Ebenen ist und somit auch Teil von Kommunalpolitik. Die Aufnahmebereitschaft von Kommunen soll dabei nicht das individuelle Recht auf ein faires und sorgfältiges staatliches Asylverfahren in Frage stellen, sondern ein Lösungsangebot im zentralen Konflikt um die europäische Verteilung von Schutzsuchenden darstellen.

Zentral bei der Beschäftigung mit Flucht, Migration, Integration und Teilhabe ist der Einbezug der gesamten Stadtgesellschaft und ein beständiger Dialog zwischen den verschiedenen Akteuren: Bürgermeister:innen, Stadt- und Gemeinderät:innen, kommunale Verwaltung (z.B. Integrationsamt, Einwanderungsbehörde usw.), zivilgesellschaftliche Akteur:innen wie NGOs, Freiwilligeninitiativen, Verbände sowie Kirchen und Unternehmen. Sie alle sind bereit Verantwortung zu übernehmen und sprechen sich für eine starke Willkommenskultur und zusätzliche Aufnahme in ihren Kommunen aus.

Inhaltsverzeichnis

Drei Handlungsfelder – sechs Optionen:.....	3
1. Kommunale Mitbestimmung bei der Aufnahme Schutzsuchender stärken	3
1a) Eigenständige kommunale Aufnahme im Rahmen von EU-Relocation ermöglichen.....	3
1b) Kommunale Selbstbestimmung bei Aufnahmeprogrammen der Länder ermöglichen	4
2. Aufnahme und Infrastruktur zusammendenken - Kommunen finanziell gut ausstatten	6
2a) Aufnahmebereiten Kommunen direkten Zugang zu EU-Mitteln ermöglichen	6
2b) Finanzierung kommunaler Aufnahme durch Bund und Länder sicherstellen.....	7
3. Kommunales Zusammenleben: Solidarisch und Selbstbestimmt!.....	8
3a) Einführung einer City-ID - Stadtbürgerschaft für alle.....	8
3b) Kommunale Regularisierungskonzepte	9
Annex: Begriffserläuterung und Zusatzinformationen	10

Drei Handlungsfelder – sechs Optionen:

Wir schlagen nachfolgend in drei zentralen kommunalen Handlungsfeldern jeweils zwei umsetzbare Handlungsoptionen vor.

1. Kommunale Mitbestimmung bei der Aufnahme Schutzsuchender stärken

Nur eine faire Verteilung innerhalb der Europäischen Union kann angemessen Schutz und Versorgung der Schutzsuchenden gewährleisten und ihren Rechtsanspruch auf ein faires Asylverfahren verwirklichen. Es braucht neue, schnelle und unkomplizierte Mechanismen, um das Sterben im Mittelmeer und die unzumutbaren Zustände z.B. auf den ägäischen Inseln und auf der Balkanroute zu beenden. Viele europäische Städte bieten an, gerettete Bootsflüchtlinge oder Schutzsuchende aus Lagern an der Außengrenze aufzunehmen – doch werden sie daran von den europäischen Regierungen gehindert, die jeden Anschein von Aufnahmebereitschaft vermeiden wollen. Wir sprechen uns nachfolgend für zwei konkrete Wege aus, mit denen Kommunen in Deutschland künftig im Zusammenspiel mit übergeordneten Entscheidungsebenen – der Europäischen Union einerseits bzw. den Bundesländern andererseits – zu verlässlichen und eigenständigen Akteur:innen in der Aufnahme von Schutzsuchenden werden können.

1a) Eigenständige kommunale Aufnahme im Rahmen von EU-Relocation ermöglichen

Mangels eines vorhandenen fairen und solidarischen Verteilungssystems im Rahmen der Dublin-Verordnung könnte ein freiwilliges, zusätzliches EU-Relocationprogramm durch einen Beschluss auf EU-Ebene, das eine zusätzliche Aufnahme von Schutzsuchenden aus den EU-Ersteinreise Staaten direkt in aufnahmebereite Kommunen in Europa ermöglicht, aufgelegt werden.⁵

Für die Schutzsuchenden eröffnet oft erst die 'Relocation', die Verteilung innerhalb der EU, die Möglichkeit, ihre individuellen Rechte wahrzunehmen. Denn in vielen Staaten an der EU-Außengrenze ist der Zugang zu einem fairen Asylverfahren derzeit nicht möglich, etwa aufgrund illegaler ‚Pushbacks‘ an den Grenzen, des aufgrund mehrjähriger Wartezeiten fehlenden Zugangs zum Asylverfahren in den ‚Hotspots‘ Europas, oder der gänzlichen Verweigerung nationaler Behörden, Asylanträge zu bearbeiten. Die EU hat in der Vergangenheit mehrere Relocation-Programme zur Umverteilung Asylsuchender aus Griechenland, Italien und Malta zur Entlastung dortiger Aufnahmesysteme beschlossen. Mit dem sogenannten Malta-Mechanismus wurden für aus Seenot gerettete Menschen vom September 2019 bis März 2020 in andere EU-

⁵ Ausführlich zum kommunalen Relocation-Mechanismus: "[Der Weg über die Kommunen](#)" - Empfehlungen für eine neue Schlüsselrolle der Kommunen in der Flüchtlings- und Asylpolitik der EU, Februar 2019, Heinrich-Böll-Stiftung

Länder nach einem bestimmten Schlüssel verteilt. Dieser Schritt nach vorn wurde erst auf Druck der Kommunen und Zivilgesellschaft in Deutschland vereinbart.⁶ Allerdings erfolgte die Aufnahme über den sogenannten Malta-Mechanismus nicht zusätzlich zum Königsteiner Schlüssel, wie eigentlich von den Kommunen und ihrer Zivilgesellschaft gefordert. Der Versuch einer solchen kommunalen Überquote wird derzeit in Rheinland-Pfalz für Seenotgerettete erprobt.⁷ Städte und die Zivilgesellschaft, die bereit sind, geflüchtete Menschen aufzunehmen und sie in ihrem Asylverfahren zu begleiten, müssen dazu in die Lage versetzt werden.⁸

Grundlage eines freiwilligen, zusätzlichen EU-Relocationprogramms, könnte ein Mechanismus sein, der die Vereinbarungen des Malta-Mechanismus fortschreibt und ausweitet. Je mehr Kommunen ihre Aufnahmebereitschaft auch in anderen EU-Staaten signalisieren, desto wahrscheinlicher wird es, dass sich ihre Mitgliedstaaten auch beteiligen. Alternativ könnte ein Mechanismus entwickelt werden, der bei den Kommunen direkt ansetzt und der sowohl die Bedürfnisse der Kommunen als auch der geflüchteten Menschen berücksichtigt.

Dafür soll, unter Beachtung der Gleichbehandlungsrichtlinien der EU, ein Matching-Mechanismus eingerichtet werden: Die Städte und Gemeinden speisen ihr Aufnahmeangebot in eine Plattform ein, Schutzsuchende füllen ihrerseits eine Abfrage ihrer Präferenzen, z.B. zu Familienangehörigen oder dem Wunsch nach einer Klein- oder Großstadt, aus. Nach einem Abgleich der Präferenzen von Kommunen und Schutzsuchenden wählen Schutzsuchende aus den Treffern („matches“) eine Kommune aus, anstatt wie bisher einer Kommune zugeteilt zu werden. Das würde eine wirksame und solidarische Entlastung der südlichen Anrainerstaaten, wie Griechenland, Zypern, Spanien, Malta und Italien, bedeuten. Der derzeitige Rechtsrahmen erlaubt eine Umsiedlung über den Artikel 17 Absatz 2 der Dublin-III-Verordnung, indem ein europäischer Mitgliedstaat das Asylverfahren aus einem anderen Mitgliedstaat (z.B. Griechenland) übernimmt. Um eine direkte Aufnahme in die Kommunen zu ermöglichen, müsste es möglich sein, während des Asylverfahrens statt in einer Erstaufnahmeeinrichtung in einer Kommune zu wohnen.

1b) Kommunale Selbstbestimmung bei Aufnahmeprogrammen der Länder ermöglichen

Aufnahmebereite Kommunen sollten künftig im Rahmen ihrer Kapazitäten auf neue Landesaufnahmeprogramme und deren Ausgestaltung hin- bzw. einwirken. Das Bündnis „Städte Sicherer Häfen“ kann hier eine Vorreiterrolle einnehmen. Hierfür sollten Länder mit den Aufnahmebereiten Kommunen belastbare und verlässliche Verfahrenswege erarbeiten, welche den Kommunen größtmögliche Selbstbestimmtheit bei der Aufnahme

⁶ Vorübergehender Notfallmechanismus für Seenot-Rettungsfälle, [BMI Pressemitteilung](#) vom 24.09.2019. Dieser Mechanismus ist zurzeit mit Verweis auf die Corona-Krise ausgesetzt.

⁷ https://mffjiv.rlp.de/fileadmin/MFFJIV/Integration/Rundschreiben/RS_MFFJIV_Informationen_Seenotrettung_v.20.02.2020.pdf

⁸ Denn die so Aufgenommenen werden zwar durch das BAMF in diejenigen Bundesländer verteilt, in denen Kommunen eine Aufnahmebereitschaft signalisiert haben, aber in die allgemeine Quote des Königsteiner Schlüssels nach dem sogenannten EASY-System eingerechnet.

der Menschen, auch aus Landesaufnahmeprogrammen, ermöglicht. Um sicherzustellen, dass die Länder die nötige rechtliche Selbstbestimmtheit bei der Ermöglichung von kommunaler Aufnahme haben, ist zu empfehlen, den § 23 Abs.1 AufenthG von einer Einvernehmensregelung mit dem Bundesinnenministerium, hin zu einer Benehmensregelung zu ändern.

Die Bundesregierung hat im April 2020 eine EU-Initiative zur Aufnahme Schutzsuchender aus Griechenland mitgetragen, allerdings in einem sehr geringen Umfang. So ist die Aufnahme von ca. 350 Kindern und Jugendlichen von den ägäischen Inseln im Rahmen eines EU-Relocation-Programms für 1.600 Personen geplant.⁹

Demgegenüber bieten verschiedene Bundesländer aktiv die Aufnahme von Menschen zusätzlich zu bestehenden Verteilungsquoten an. Idealerweise geschieht dies in enger Abstimmung mit dem Bund. Die Rechtsgrundlage für Länderinitiativen bei der Aufnahme ergibt sich aus § 23 Abs.1 Aufenthaltsgesetz. Dieser gesteht den Ländern zwar weitgehende Freiheiten bei der Ausgestaltung von sogenannten Landesaufnahmeprogrammen (LAP) zu, zum Beispiel zur Aufnahme von Familienangehörigen hier lebender Schutzsuchender. Die bisherige Praxis des Bundesministeriums des Innern (BMI) war es jedoch, sein Einvernehmen zu Aufnahmeprogrammen der Länder vorauszusetzen. Mehrere Gutachten kommen zum Schluss, dass die Bundesregierung das Einvernehmen für die humanitäre Aufnahme von Geflüchteten aus griechischen Lagern den Bundesländern nicht verweigern darf.¹⁰ Das heißt: Die Entscheidungskompetenz liegt nicht allein beim Bund, sondern die Bundesländer haben einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Dafür wäre es notwendig, dass die Länder eigene Landesaufnahmeanordnungen erlassen. Die Verwirklichung von vorhandenem Potenzial der Bundesländer als verlässliche Partner der kommunalen Aufnahme, scheitert aktuell an der Bundesregierung, die eine eigenständige Länderaufnahme über die Bundesaufnahme hinaus nicht befürwortet.¹¹ Ausgehend hiervon können die Länder stärker als zuvor politische Verantwortung übernehmen und neue Landesaufnahmeprogramme auflegen. Dadurch werden die Länder befähigt, mit eigener Landesaufnahme Schutzsuchende selbstbestimmt, sicher und legal nach Deutschland zu bringen. Positiv hervorzuheben ist die Bundesratsinitiative der Länder

⁹ Koalitionsbeschluss vom 8.03.2020 "Unterstützung für Griechenland und humanitäre Hilfe für die Region Idlib"

¹⁰ Helene Heuser, Universität Hamburg, Rechtsgutachten "[Aufnahme von Schutzsuchenden durch Bundesländer](#)" von März 2020, "Das Einvernehmensefordernis soll daher bloß den äußersten rechtlichen Rahmen für die ansonsten freie politische Entscheidung der Länder abstecken. Sowohl ein Land als auch mehrere Länder (bspw. über einen Beschluss auf der Innenministerkonferenz) darf bzw. dürfen sich zu Aufnahmeprogrammen entschließen."

Kanzlei Redeker, Sellner & Dahs, Gutachten vom 5.03.2020 S. 22 RN 60, 61 "Das BMI darf sein Einvernehmen nach § 23 Abs. 1 S. 3 AufenthG nur verweigern, wenn und soweit nach den strengen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts eine Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung besteht. Dass diese hohe Schwelle für den Fall von zielgerichteten, auf besonders vulnerable Personen beschränkten Landesaufnahmeprogrammen für Flüchtlinge aus den Lagern auf den griechischen Inseln bzw. an der griechisch-türkischen Grenze nicht erreicht ist, liegt auf der Hand.

¹¹ <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/thueringen-darum-streit-rot-rot-gruen-ueber-fluechtlinge-a-6fe5c27e-b0b5-40cd-9963-1f89a3151fe6>

Berlin und Thüringen zur Änderung der Einvernehmens- in eine Benehmensregelung in § 23 Abs.1 AufenthG.

Weil die Aufnahme von Schutzsuchenden, die sich schon in der EU befinden, nach unterschiedlichen Rechtsgrundlagen durchgeführt werden kann, wäre es eine Option, dass ein befristeter Aufenthaltstitel nach § 23 Abs. 1 AufenthG für einen angemessenen Zeitraum erteilt wird. Dadurch wird den Aufgenommenen der Zugang zum nationalen Asylverfahren eröffnet. Damit können Bundesländer, analog zum Relocationprogramm nach der Dublin III-VO des Bundes, Schutzsuchende von den EU-Außengrenzen zur Durchführung eines Asylverfahrens aufnehmen. Auf ein Visumverfahren sollte dabei genau wie bei der Dublin-Aufnahme verzichtet werden, hier haben Bundesländer ausreichend Gestaltungsmöglichkeiten.

2. Aufnahme und Infrastruktur zusammendenken - Kommunen finanziell gut ausstatten

Europa benötigt eine wirtschaftliche und demokratische Wiederbelebung „von unten“. Das Verbinden der Aufnahme und Integration von Geflüchteten mit Investitionen in die kommunale Infrastruktur stärkt das solidarische Zusammenleben in der Gemeinde. Kommunen, die freiwillig Verantwortung übernehmen, müssen auch die finanziellen Mittel haben, um die Aufnahme gerecht zu gestalten. Dies sollte durch ein unbürokratisches, aber effektives finanzielles Anreizprinzip für Kommunen erfolgen. Die Themen Integration und Aufnahme von Schutzsuchenden einerseits, und kommunale Entwicklung andererseits, werden dadurch ernsthaft zusammengedacht und breiter und gesamtgesellschaftlich angegangen.

2a) Aufnahmebereiten Kommunen direkten Zugang zu EU-Mitteln ermöglichen

Die europäischen Institutionen sollten sich darauf einigen, den Kommunen einen direkten Zugang zu finanziellen Mitteln der EU zu ermöglichen, damit die Kommunen ihren, in den EU-Verträgen festgehaltenen, humanitären Pflichten nachkommen können. Die EU sollte dafür einen eigenständigen „Entwicklungs- und Integrationsfonds“ einrichten. Aus diesem bekommen Kommunen, die sich an einem Relocation-Programm von Schutzsuchenden innerhalb der EU, z.B. aus den Lagern auf den ägäischen Inseln, beteiligen, direkt die Mittel für die Aufnahme und Integration der Geflüchteten erstattet, sowie Mittel in gleicher Höhe für eigene kommunale Projekte.

Kommunen und Städte benötigen eine Finanzierung durch die EU für die Kosten, die durch die Aufnahme und Integration von Geflüchteten selbst entstehen, sowie zusätzliche Investitionen in die lokale Infrastruktur für ihren eigenen Bedarf. Dieser eigenständige Entwicklungs- und Integrationsfonds für die Kommunen würde mehrere Ziele gleichzeitig realisieren: Ein starkes paneuropäisches Zeichen der Städte und Kommunen für die Aufnahme von Geflüchteten in Europa, die Stärkung des Engagements für Europa durch Beteiligung der Bürger:innen sowie die

Initiierung einer dezentralen, nachhaltigen Wachstumsinitiative auf lokaler Ebene zur Überwindung von Arbeitslosigkeit. Zudem schafft er Infrastrukturen zur Aufnahme und Integration von Geflüchteten auch in kleineren und mittelgroßen Kommunen, sodass Schutzsuchende sich auch außerhalb der Metropolen ansiedeln können. Der Fonds könnte finanziert werden aus:

- dem Rückfluss von nicht abgerufenen oder zurückgegebenen EU-Geldern der Mitgliedstaaten;
- einem prozentualen Anteil aus bestehenden Fonds, z.B. AMIF, EFRE;
- aus derselben Quelle wie die 700 Millionen Euro für Unterstützung des griechischen Grenzschutz (sollte 'gematched' werden mit 700 Millionen Euro Unterstützung für den Fonds)

Kurzfristig könnte ein Demonstrationsprojekt mit einem kleineren Test-Etat, z.B. für die solidarische Relocation von Geflüchteten aus Lesbos, eingerichtet werden. Dieser Vorschlag kann in die laufenden Verhandlungen zum nächsten EU Budget, dem Mittelfristigen Finanzrahmen (MFR 2021-2027), eingebracht werden.

2b) Finanzierung kommunaler Aufnahme durch Bund und Länder sicherstellen

Die Finanzierungszusagen neuer Landesaufnahmeprogramme sollten anhand der kommunalen Erforderlichkeiten und den Gestaltungsspielräumen der Länder im Vorfeld belastbar und rechtlich einforderbar ausgehandelt werden. Auch eine Verstetigung der derzeitigen Förderung der Länder in der Flüchtlingsaufnahme durch den Bund ist erforderlich. Nicht nur die Aufnahme, sondern auch die Integration bedarf jahrzehntelanger nachhaltiger Strukturen. Daher sollte eine pauschale Regelfinanzierung eingeführt werden, etwa wie es das Brandenburgische Integrationsgesetz in Form der Integrationspauschale vorsieht.¹² Auf eine reine Projektfinanzierung sollte verzichtet werden.

Parallel zum Umsetzungsprozess neuer Europäischer Finanzierungsmaßnahmen brauchen aufnahmebereite Kommunen verlässliche Finanzierungszusagen von Bund und Ländern, vor allem bei der Aufnahme von Schutzsuchenden über bestehende Verteilungsquoten hinaus. Dazu zählt ausdrücklich nicht nur die Versorgung der ankommenden, schutzsuchenden Menschen, sondern auch zusätzliche Investitionen in die soziale Infrastruktur der Kommunen, um die nötigen Voraussetzungen für gelingende Integration und Teilhabe zu ermöglichen. In den Fällen einer kommunalen Haushaltssperre muss der kommunale Handlungsspielraum in Bezug auf Integrationsangebote erhalten werden. Integrationsprojekte sind Pflichtaufgaben nach Weisung, das Land bestimmt nur das „Ob“ der Durchführung dieser Aufgaben. Was das „Wie“, also die Art und Weise der Durchführung betrifft, sind die Kommunen frei. Die Länder müssen diese Aufgaben daher voll ausfinanzieren. Hier besteht eine Förderungsmöglichkeit im Rahmen des Europäischen Sozialfonds für die Länder.

¹² https://www.lr-online.de/nachrichten/brandenburg-land-zahlt-_integrationspauschale_-38321908.html

3. Kommunales Zusammenleben: Solidarisch und Selbstbestimmt!

Jede Stadtgesellschaft funktioniert und gedeiht besser, wenn alle Menschen, die vor Ort leben, dieselben Rechte haben. Zu diesen Rechten gehört insbesondere auch die Rechtssicherheit in Form eines sicheren Aufenthalts. Neben der eigenständigen humanitären Aufnahme aus anderen Ländern, oder der zusätzlichen Beteiligung an Resettlement- und Aufnahmeprogrammen des Bundes, soll den Kommunen daher auch ein anderer migrationspolitischer Spielraum eröffnet werden: Diejenigen in den Blick zu nehmen, die seit Jahren in den Kommunen leben, aber aufgrund gesetzlicher Vorgaben keine regulären Aufenthaltstitel erhalten haben. Sie sind von Teilhaberechten ausgeschlossen und von Arbeitsverboten betroffen, weil sie nur geduldet sind oder von den Behörden keine Duldung erhalten.

Zukünftig sollen die Städte autonomer darüber entscheiden können, Personen zu regularisieren, die *bereits in ihrem Gebiet leben*, aber vom Gesetzgeber von Aufenthaltstiteln und Teilhabemöglichkeiten ausgeschlossen sind. Neben den offensichtlichen Folgen für die Betroffenen, schadet eine Prekarisierung von Bevölkerungsgruppen dem ganzen Gemeinwesen und ist, angesichts des demographischen Wandels und extremen Fachkräftemangels in vielen Regionen, keine zukunftsweisende Politik. Wie gesundheitsgefährdend der Ausschluss von Menschen ist, verdeutlicht die Corona-Pandemie. Portugal hat das erkannt und bis mindestens 1. Juli 2020 allen Menschen eine Aufenthaltserlaubnis ausgestellt. Damit werden sie in die Sozial- und Krankenversicherung aufgenommen, haben Zugang zum Gesundheitssystem, können arbeiten, Arbeitslosengeld beantragen und ein Bankkonto eröffnen,¹³ Italien plant ähnliches. Es zeigt sich, dass ein umfassender Gesundheitsschutz für die Bevölkerung nur dann möglich ist, wenn allen Menschen in einem Gemeinwesen dieselben Teilhaberechte zustehen.

3a) Einführung einer City-ID - Stadtbürgerschaft für alle

Die Einführung einer City-ID zur Stärkung der Teilhabemöglichkeiten aller Stadtbewohner:innen sollte bundesweit ermöglicht werden.

Ein Gemeinwesen wird vor große Herausforderungen gestellt, wenn ein Teil der Menschen, die in einer Kommune leben, keinen Zugang zu öffentlichen Einrichtungen, wie z.B. Krankenhäusern, hat und in Notfällen, aus Angst vor der Aufdeckung des eigenen Aufenthaltsstatus, nicht die Polizei kontaktiert. Als Vorstufe für weitergehende Bleiberechtsregelungen stellt die City-ID einen interessanten Ansatz dar:¹⁴ In einigen nordamerikanischen Städten können alle Stadtbewohnenden, unabhängig vom Aufenthaltsstatus, also auch illegalisierte Menschen City-IDs (d.h. Stadtausweise) beantragen, mit denen sie sich als StadtbürgerInnen ausweisen können. So können in New York auch Antragsteller, die keine Wohnadresse oder häusliche Gewalt

¹³ <https://taz.de/Portugal-zeigt-Solidaritaet-in-Coronakrise/!5673289/>

¹⁴ [Rechtsgutachten](#) zur rechtlichen Umsetzbarkeit einer City-ID in Berlin und Hamburg, Helene Heuser et al. im Rahmen des Forschungsprojekts "Städte der Zuflucht", Januar 2020

überlebt haben, den Wohnsitz nachweisen, indem sie ein Schreiben einer Stadtbehörde, einer gemeinnützigen Organisation, einer religiösen Einrichtung, eines Krankenhauses oder einer Gesundheitsklinik vorlegen, aus dem hervorgeht, dass sie in New York leben.¹⁵ In Europa ist die Stadt Zürich mit der angestrebten Züri City Card eine der Vorreiterinnen dieses Konzepts. Damit wollen die involvierten lokalen Akteure und städtischen Institutionen insbesondere das Leben von Illegalisierten erleichtern, soziale Teilhabe fördern und Zugang zu Gesundheit, Bildung und kommunalen Dienstleistungen ermöglichen. Weil City-IDs die InhaberInnen als Stadtbürger:innen, und damit als Mitglied der Stadtgesellschaft für die Behörden identifizieren, können hiermit insbesondere städtische Angebote angenommen werden, ohne dass es auf den Aufenthaltsstatus ankommt. Weil auf den Identitätskarten nur Informationen über den Namen, Geburtsdatum, Adresse und Lichtbild vermerkt sind, wird der Aufenthaltsstatus für die städtische Teilhabe insofern irrelevant.

3b) Kommunale Regularisierungskonzepte

Die Kommunen sollten im Rahmen eines freiwilligen, zusätzlichen Aufnahmekontingents selbst entscheiden können, Menschen aus humanitären Gründen aufzunehmen oder bereits in der Kommune lebende Menschen zu regularisieren.

Als Zwischenschritt auf dem Weg zu vollen Rechten für alle Stadtbewohner:innen sollten Städte und Gemeinden durch Modelle zur Aufenthaltsverfestigung in die Lage versetzt werden, Menschen ohne Aufenthaltstitel die soziale Teilhabe in der Stadtgesellschaft zu ermöglichen. Bereits jetzt können kommunale Behörden durch Integrationsvereinbarungen zusammen mit der betroffenen Person abwägen, inwiefern eine Regularisierung möglich und im Interesse aller Beteiligten ist. Dies könnte auch für Personen eingeführt werden, die auf absehbare Zeit ohnehin im Stadtgebiet wohnen werden. Ein ‚good-practice‘ Beispiel bietet die Stadt Cottbus, die zwar einer Zuzugssperre für Geflüchtete unterliegt, aber ausreisepflichtigen Menschen durch Abschluss von Integrationsvereinbarungen Zeiträume verschafft, bis sie die notwendigen Voraussetzungen für einen Aufenthaltstitel erfüllen. Zudem ist jüngst das Modellprojekt „Wege ins Bleiberecht“ des Flüchtlingsrats Niedersachsen mit der Landeshauptstadt Hannover gestartet. Ziel der Initiative ist es, Wege aufzuzeigen, wie Menschen, die sich länger als sechs Jahre in Deutschland aufhalten und im Besitz einer Duldung sind, ein gesichertes Bleiberecht erlangen können. Die Betroffenen werden insbesondere durch Vermittlungs- und Beratungsleistungen über ihre Möglichkeiten aufgeklärt.¹⁶ Hier geht es also darum zu prüfen, wie auf kommunaler Ebene bereits vorhandene rechtliche Spielräume genutzt werden können.

Auf solche Modellprojekte aufbauend sollte jeder Kommune analog zu den Länder-Härtefallkommissionen eine bestimmte, freiwillige Regularisierungsquote jährlich zugestanden werden, die sie selbst unter eigenen Kriterien, aber immer unter Einbezug aller wichtigen Akteure der Stadtgesellschaft, ausgestalten darf.

¹⁵ zB in New York <https://www1.nyc.gov/site/idnyc/card/how-to-apply.page>

¹⁶ Mehr Informationen: [Flüchtlingsrat Niedersachsen, Wege ins Bleiberecht: Eine beispielhafte Initiative für Langzeitgeduldete, 19. Mai 2020](#) und [Flüchtlingsrat Niedersachsen. WIB. Wege ins Bleiberecht.](#)

Annex: Begriffserläuterung und Zusatzinformationen

1) Relocation

Relocation ist die Umsiedlung von Asylantragsteller:innen aus einem Erstankunftsstaat an den EU-Außengrenzen in einen anderen Staat zur Durchführung des Asylverfahrens. Die Grundlage für Relocationprogramme sind normalerweise gemeinsame Entscheidungen der Europäischen Union. Relocation ist ein solidarisches Programm, das auf die Entlastung einzelner Mitgliedstaaten abzielt. 2015 wurde ein Relocationprogramm nach Art. 78 Abs. 3 AEUV „aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen“ zur Aufnahme von insgesamt 160.000 Personen aus Griechenland und Italien beschlossen. Derzeit gibt es ein Relocationverfahren einiger EU-Staaten im Rahmen einer humanitären Aufnahme von 1.600 Asylsuchenden, mehrheitliche Kinder und Jugendliche von den ägäischen Inseln. Deutschland und Frankreich haben sich zu ca. 350 bereit erklärt, Portugal will 500 Personen aufnehmen.¹⁷

2) Resettlement durch den Bund

Resettlement ist die von vielen Staaten seit Jahrzehnten praktizierte Aufnahme aus Drittstaaten, in die Menschen zunächst geflüchtet sind, in denen aber keine Perspektive für die Geflüchteten besteht. UNHCR führt dazu vor Ort Anerkennungsverfahren durch (Refugee-Status-Determination-Verfahren, RSD). Deutschland hat sich verpflichtet, jährlich 5.500 Personen im UNHCR Resettlement-Verfahren derzeit aus Jordanien, Äthiopien/Kenia, Niger, Ägypten und Libanon aufzunehmen. Die Personen erhalten eine dreijährige Aufenthaltserlaubnis nach § 23 IV Aufenthaltsgesetz, einen Reiseausweis für Ausländer und ansonsten alle Ansprüche wie Flüchtlinge mit einer GFK.-Anerkennung (SGB II, XII-Leistungen, Integrationskursanspruch und Recht auf privilegierten Familiennachzug). Rechtsgrundlage ist § 23 Abs. 4 AufenthG

3) Humanitäre Aufnahmeprogramme durch den Bund

Der Bundes hat neben dem Resettlement auch die Möglichkeit einer schnelleren humanitären Aufnahme von Personen, die in der Regel kein Asylverfahren durchlaufen, sondern bei Einreise . Bereits in der Vergangenheit hat der Bund drei humanitäre Aufnahmeprogramme für insgesamt 20.000 besonders schutzbedürftige syrische Flüchtlinge aufgelegt - das erste im Mai 2013, ein zweites im Dezember 2013 und ein weiteres im Juli 2014. Zur Zeit nimmt die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen eines humanitären Aufnahmeprogramms Flüchtlinge aus der Türkei auf. Rechtsgrundlage ist dafür § 23 Abs. 2 AufenthG.

4) Resettlement und Humanitäre Aufnahmeprogramme durch die Länder

Die Bundesländer haben eine lange Historie der Aufnahmeprogramme und der Möglichkeit, per Erlass einen Abschiebungsstopp zu erteilen, bereits seit den 1990er Jahren beispielsweise bei Bürgerkriegsflüchtlingen aus Bosnien. Dies zeigt auch die Kompetenz der Migrationssteuerung der Länder zur Aufnahme von Personen aus Drittstaaten bei Resettlement-Programmen wie

¹⁷ <https://reliefweb.int/report/greece/easo-facilitating-relocation-unaccompanied-minors-greece>

derzeit in Schleswig-Holstein¹⁸ und sonstigen Aufnahmeprogrammen z.B. zuletzt für Jesiden nach Brandenburg und Baden-Württemberg aus Irak oder für den erweiterten Familiennachzug von syrischen Geflüchteten unter der Bedingung einer Verpflichtungserklärung.¹⁹ Derzeit prüfen die Länder Berlin und Thüringen die Möglichkeit, aus Griechenland Personen über Relocation aufzunehmen. Rechtsgrundlage ist dabei immer § 23 Abs. 1 AufenthG.

5) “Malta-Mechanismus”

Am 24.09.2019 haben sich Deutschland, Frankreich, Italien und Malta unter der finnischen EU-Ratspräsidentschaft auf einen vorübergehenden Notfallmechanismus für aus Seenot Gerettete geeinigt. Einen solchen Mechanismus hatten über 300 deutsche Organisationen im April 2019 in einem offenen Brief gefordert. Durch die Einigung sieht vor, dass zivile Rettungsschiffe schnellstmöglich einen sicheren Hafen in Italien anlaufen können. Die Registrierungen und Sicherheitsüberprüfungen sollen innerhalb von vier Wochen durchgeführt werden, damit die Geretteten zügig auf die Aufnahmeländer verteilt werden können. Dies dauert meistens länger. Derzeit ist der Mechanismus coronabedingt ausgesetzt.

6) Härtefall-Kommissionen der Bundesländer

Die Härtefallkommissionen der Bundesländer können Menschen, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, in besonderen Fällen zu einem Aufenthaltsrecht verhelfen, um im Einzelfall unerträgliche Härten zu vermeiden. Jedes Bundesland kann die Besetzung, die Kriterien und die Ausrichtung des Gremiums selbst bestimmen, sodass die Entscheidungspraxis sehr unterschiedlich ist. Rechtsgrundlage ist § 23 a AufenthG.

¹⁸ <https://resettlement.de/landesaufnahmeprogramm-schleswig-holstein/>

¹⁹ derzeit noch in Thüringen, Schleswig-Holstein, Brandenburg, Berlin und Hamburg