

Soziale Gerechtigkeit: Ein gutes Leben für Alle - Städte migrantischer Solidarität & der kommunale Personalausweis

22. September 2022

Bei diesem Text handelt es sich um den Input der Autorin bei der Veranstaltung von Attac "Soziale Gerechtigkeit: Ein Gutes Leben für alle!!" am 18. September 2022. Ein gekürzter Text von der Autorin zum gleichen Thema wird in der Oktoberausgabe der feministische Zeitschrift "anschlüge" in Österreich erscheinen.

1. Einleitung

Die Covid-19-Pandemie hat das Versagen und den Rassismus der Migrations- und Asylpolitik der EU-Mitgliedstaaten auf grausame Weise offenbart: Die europäischen Binnengrenzen wurden zeitweise ganz oder teilweise geschlossen und die räumliche Segregation von Geflüchteten sowie Asylbewerber*innen verschärft. Nicht nur an den europäischen Außengrenzen, sondern auch in Deutschland und anderen Ländern im Herzen Europas regelten die Behörden Sammelunterkünfte für Geflüchtete und Asylbewerber*innen ab und mancherorts umstellten sogar Sicherheitskräfte die Einrichtungen, wenn Covid19-Erkrankungen auftraten (vgl. u.a. Burschel 2020).

Für die in der EU lebenden Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus bedeutete die Pandemie eine weitere Verschlechterung ihrer recht- und schutzlosen Situation. Schätzungen zufolge leben in Berlin derzeit bis zu 100.000 papierlose Menschen. Die meisten von ihnen arbeiten in schlecht bezahlten Jobs, ohne Arbeitsplatzschutz oder soziale Sicherung. Viele von ihnen verloren zu Beginn der Pandemie ihren Arbeitsplatz und oft auch ihr Zuhause. Aus Angst vor Abschiebung meiden die Betroffenen auch den Gang zum Arzt im Krankheitsfall (vgl. Volknant 2020).

[An dieser Situation hat auch die Inkraftsetzung der so genannten Massenzustromrichtlinie für die EU-Mitgliedsstaaten im März dieses Jahres wenig geändert.](#) Sie erspart zwar hunderttausenden Vertriebenen aus der Ukraine vorerst das langwierige wie auch entrechtende Asylverfahren und ermöglicht es den Menschen, schneller und unbürokratischer Sozialleistungen zu beantragen, Kinder in Schulen anzumelden, eine Wohnung und Arbeit zu finden – allerdings nur, wenn sie staatenlos sind, die ukrainische Staatsangehörigkeit oder einen unbefristeten Aufenthalt bzw. Schutzstatus in der Ukraine nachweisen können. Für alle anderen Geflüchteten – auch die zahlreichen aus der Ukraine vertriebenen Studierenden aus Drittstaaten, gilt die Richtlinie nicht (vgl. Kasperek 2022).

Gleichzeitig treten in zahlreichen Städten und Gemeinden Europas Kommunalpolitiker*innen, Verwaltungen und zivilgesellschaftliche Initiativen nach wie vor für eine solidarische und

inklusive Migrationspolitik auf kommunaler Ebene ein. Um diese, insbesondere seit dem Sommer der Migration 2015, entstandenen Bewegungen, die sich Sichere Häfen, Städte der Solidarität, der Ankunft, des Willkommens oder der Zuflucht nennen, war es während der Pandemie ruhiger geworden. [Gleich mehrere Abendveranstaltungen und Konferenzen Anfang September in Berlin und Frankfurt brachten das Thema solidarische migrationsbezogene Stadtpolitik wieder in die Öffentlichkeit.](#)

Dabei gab es auch kontroverse Diskussionen um die Ausrichtung migrationsbezogener und solidarischer Kommunalpolitik. [Die Sprecherin des Projekts Municipal Reception of Refugees in Europa as Municipal Development](#), Alina Lyapina, stellte im Rahmen der [Abendveranstaltung Cities of Migrant Solidarity. An International Dialogue](#) am 1. September in Berlin einen bedürfnisorientierten Ansatz kommunaler Geflüchtetenpolitik vor. Dabei können sich sowohl Kommunen wie auch v.a. vertriebene ukrainische Staatsbürger*innen auf einer digitalen Plattform für die kommunale Aufnahme von Geflüchteten „bewerben“, indem sie angeben, welches berufliche- oder Bildungsprofil sie benötigen bzw. vorweisen. [Ein Matching-Modus soll dann die passenden Geflüchteten mit den passenden Kommunen zusammenführen.](#)

Marta Siciarek, regionale Koordinatorin für Migrationspolitik in der polnischen Region Pomorze, wandte dagegen ein, dass Geflüchtete nicht nur Bedürfnisse, sondern vor allem Rechte hätten. Und es ist tatsächlich ein Rechte basierter Ansatz, der die europäischen Initiativen für solidarische Städte bisher prägte: So beziehen sich deren Forderungen und Anliegen der kommunalen Aufnahme, des Schutzes vor Abschiebungen und der Verbesserung des Zugangs zu sozialen Diensten für Migrant*innen zwar auf den lokalen politischen Raum, atmen aber gleichzeitig den transnationalen Geist der universellen Menschenrechte: Indem sie mit neuen Ideen für die Entkopplung des Zugangs zu sozialen Rechten und Ressourcen von Nationalität und Staatsbürgerschaft experimentieren, unterstützen sie, zumindest implizit, auch Kämpfe der Migration für das Recht auf Globale Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit (vgl. Kron/Lebuhn 2020).

In der angloamerikanischen Debatte werden diese Ansätze als Urban Citizenship Politiken bezeichnet (vgl. Bauböck 2003, García 2006, Krenn/Morawek 2017). Von städtischen Formen der Bürgerschaft ist dann die Rede, wenn kommunalpolitische Instrumente eingeführt werden, die nicht nur die soziale Teilhabe der Staatsbürger*innen garantieren oder erweitern, sondern auch Stadtbewohner*innen integrieren sollen, die keinen formalen Bürgerstatus haben oder diesen aufgrund ihrer marginalisierten sozialen Stellung nicht geltend machen können. Urban Citizenship bedeutet daher, dass soziale Rechte und Teilhabe für alle Stadtbewohner*innen auf verschiedenen Ebenen wie etwa Gesundheit, Bildung und Wohnen gestärkt werden. Der Migrationsforscher Rainer Bauböck sieht darin „ein alternatives Modell der Mitgliedschaft, das schließlich hilft, einige der ausschließenden Merkmale der nationalen Staatsbürgerschaft zu überwinden“ (Bauböck 2003: 157).

2. Der kommunale Personalausweis: ein erster Schritt zu Urban Citizenship?

Der kommunale Personalausweis, der unter anderem in New York, Barcelona, Zürich und Bern entwickelt oder getestet wird, könnte ein erster Schritt in Richtung Urban Citizenship sein. Der Grundgedanke ist, dass alle Einwohner*innen einer Stadt, unabhängig von ihrem Aufenthaltstitel und ihrer Staatsangehörigkeit, Zugang zu sozialen Diensten und kulturellen Einrichtungen erhalten sollen. Zudem soll der kommunale Personalausweis Schutz vor Abschiebung bieten und die Aufenthaltssicherheit für Menschen mit prekärem Rechtsstatus verbessern (vgl. Kron 2022).

Die so genannte City ID der Stadt New York gilt als Vorbild für europäische Modelle eines kommunalen Personalausweises. Das am 1. Januar 2015 eingeführte Dokument weist weder Herkunft noch Aufenthaltsstatus aus, es ist kostenlos und kann von jedem und jeder Einwohner*in New Yorks beantragt werden, der/die mindestens 14 Jahre alt ist, seine/ihre Identität sowie einen Wohnsitz in der Stadt belegen kann. Dabei gelten auch Ersatzdokumente wie etwa Fahrerlaubnis, Mietvertrag, Stromrechnung oder Sozialversicherungsnummer als Nachweis. Bei Obdachlosen oder z. B. Frauen, die in Schutzeinrichtungen wie Frauenhäusern leben, genügt auch eine c/o-Adresse oder ein Postfach (vgl. Lebuhn 2016).

Am 30. Juni 2016 nutzten bereits mehr als 863.000 New Yorkerinnen und New Yorker die City ID. Ausgehend von der Schätzung, dass etwa 500.000 Personen ohne Aufenthaltsgenehmigung in New York leben, bedeutet dies, dass offenbar weitaus mehr Menschen den Stadtausweis nutzen, als Menschen ohne Papiere in der Stadt leben. So gab mehr als 70 Prozent der 70.000 Befragten an, dass sie City ID auch aus Solidarität verwendet, um einer möglichen Stigmatisierung von Migrant*innen, die die City ID als einzigen Identitätsnachweis verwenden (müssen), vorzubeugen. Die befragten Nutzer*innen sehen die Vorteile der City ID vor allem darin, dass sie sich im Falle einer Polizeikontrolle ausweisen können, ihre Kinder zur Schule gehen können und der Stadtausweis ihnen ein Gefühl der Zugehörigkeit zur Stadt vermittelt (vgl. Daley et al. 2016).

In Barcelona führte die regierende municipalistische Plattform Barcelona en Comú 2017 das so genannte documento de vecindad (Nachbarschaftsdokument) ein, um den schätzungsweise 300.000 bis 400.000 illegalisierten Menschen in Barcelona zu ermöglichen, ihren Status als Angehörige der Stadt nachzuweisen. Das Nachbarschaftsdokument können Personen beantragen, die volljährig sind und belegen können, dass sie seit mindestens 12 Monaten in Spanien leben. Wie in New York werden auch in Barcelona Ersatzdokumente akzeptiert. Im Falle einer Festnahme oder drohenden Abschiebung kann das Dokument als Nachweis der Zugehörigkeit einer Person zur Stadt bescheinigen. Obwohl das Nachbarschaftsdokument auf kommunaler Ebene als rechtmäßig gilt, ist es allerdings für den spanischen Staat nicht rechtsverbindlich, d. h. seine Anerkennung liegt im Ermessen der jeweiligen Einwanderungsbehörde. So wurden bisher weniger als 1500 documentos de vecindad ausgestellt (vgl. Legal Team 2019, Hansen 2019).

Nach jahrelangem Druck von antirassistischen Bewegungen und migrationspolitischen NGOs beschloss auch der Stadtrat der Schweizer Stadt Zürich im Oktober 2020 - wie auch die Hauptstadt Bern - die Einführung eines städtischen Personalausweises. Schätzungen

zufolge leben allein in Zürich rund 10.000 so genannte Sans Papiers, Menschen ohne Aufenthaltsgenehmigung. Die City-IDs in Zürich und Bern wurden vor allem mit Blick auf diese Gruppe entwickelt, um ihre Aufenthaltssicherheit und ihre Teilhabe am städtischen Leben zu verbessern (vgl. u.a. Koponen 2020; Schilliger 2022; Stadt Zürich 2020).

Eine besondere Rolle spielte dabei die 2015 von Kulturschaffenden, antirassistischen Initiativen und migrantischen Organisationen Kampagne „Die ganze Welt in Zürich“. Im Laufe von mehr als zwei Jahren ist es den Aktivist*innen der Zürcher Kampagne gelungen, verschiedene lokale Akteure – Politiker*innen, Verwaltungsangestellte, soziale Bewegungen, NGOs etc – zusammenzubringen, die zuvor noch nie miteinander gesprochen hatten. Einer der Vorschläge der Kampagne, die Züri City Card, fand schließlich den Weg in den "traditionellen" politischen Raum des Zürcher Stadtparlaments (vgl. Morawek 2019). [Die Einführung des Stadtausweises steht ebenso wie in Bern kurz bevor.](#)

3. Chancen und Herausforderungen solidarischer Städte

Solidarische migrationsbezogene Kommunalpolitik kann einen Ausweg aus der Krise des europäischen Asylsystems bieten. Dies ist zugleich ein notwendigerweise transnationaler Weg. Die solidarischen Städte und Gemeinden in Europa erkennen mit ihren Vorschlägen zumindest implizit die Forderungen der Migrationsbewegungen nach globaler Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit an und experimentieren mit Ansätzen für Urban Citizenship. Statt Mitgliedschaft in einer politischen Gemeinschaft aufgrund von Nationalität und Aufenthaltsstatus festzulegen, definiert Urban Citizenship die Frage des Zugangs zu Rechten und Ressourcen auf Grundlage dessen, wo die Menschen tatsächlich leben, und soziale Beziehungen pflegen (vgl. Kron/Lebuhn 2020). Diesem Ansatz am nächsten kommen konkrete Vorschläge für vom Aufenthaltsstatus unabhängige kommunale Personalausweise (City ID) wie sie in New York, Barcelona, Zürich und Bern erprobt werden.

Die City ID zeigt jedoch auch Herausforderungen auf, einschließlich rechtlicher Unwägbarkeiten. Daher ist für ihre Umsetzung, wie auch für andere Programme solidarischer Stadtpolitik, der politische Wille von Politiker*innen und kommunalen Verwaltungen, deren Dialog mit sozialen Organisationen und zivilgesellschaftlichen Gruppen, ebenso wichtig wie die Ausschöpfung des gesetzlichen Ermessensspielraums. Eine weitere Herausforderung besteht darin, bei der Umsetzung solidarischer stadtpolitischer Konzepte - wie der City ID - in konkretes Verwaltungshandeln nicht die transformative politische Kraft von Urban Citizenship aus den Augen zu verlieren und damit die ehemaligen Inspirationsquellen aus den soziale Bewegungen zu marginalisieren. So beinhaltete die Kampagne für Urban Citizenship in Zürich ursprünglich auch Vorschläge für neue Formen der politischen Partizipation von Nicht-Schweizer*innen und Sans Papiers, die dann jedoch in den Diskussionen des Zürcher Stadtrats über die Züri City Card kaum noch vorkamen (vgl. Morawek 2019). Wenn die solidarische Stadt aber langfristig mehr sein soll als nur ein humanerer Umgang mit urbaner Armut, sollte die Frage der politischen Partizipation von Migrant*innen und Geflüchteten in den Debatten um solidarische Städte künftig viel mehr

Raum einnehmen.

Referenzen

Bauböck, Reiner (2003): "Reinventing Urban Citizenship", in: Citizenship Studies, 7/2 (2003), S. 139-160.

Burschel, Friedrich (2020): „Asyl als Falle. Staatlicher Rassismus im Umgang mit Geflüchteten in der Corona-Krise“ (URL: www.rosalux.de/news/id/41971/asyl-als-falle) [14.09.2022].

Daley, Tamara/Lunn, Laurel/Hamilton, Jennifer/Bergmann, Artis/Tappe, Donna: IDNYC: A Tool of Empowerment: A Mixed-Methods Evaluation of the New York Municipal ID Program. New York 2016.

García, Marisol (2006): "Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities", in: Urban Studies, 43/4, S. 745-765.

Hansen, Bue (2019): "City of Refuge and Migration. The Barcelona en Comú' movement: forming European networks of solidarity", in: Christoph, Wenke/Kron, Stefanie (Hg.): Solidarity Cities in Europe. Berlin, S. 55-73.

Kasperek, Bernd (2022): "Ein Gesetz aus seiner anderen Zeit" (URL: www.medico.de/blog/ein-gesetz-aus-einer-anderen-zeit-18602) [14.09.2022]

Koponen, Linda (2020): „Lucia Rodriguez lebt seit sieben Jahren illegal in Zürich. Mit der »Züri City Card« will ihr die Stadt nun das Leben erleichtern. Doch kann die ID die Situation der Sans-Papiers wirklich verbessern?“ In: Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 11.11.2020. (URL: www.nzz.ch/zuerich/zuerich-stadtrat-fuehrt-zueri-city-card-fuer-sans-papiers-ein-ld.1586321) [14.09.2022].

Krenn, Martin/Morawek, Katharina (2017) (Hg.): Urban Citizenship. Democratizing Democracy. Zürich 2017.

Kron, Stefanie (2022): "Solidarische Städte – eine Alternative zur gescheiterten EU-Asylpolitik?" In: Hänsel,

Valeria/Heyer, Karl/Schmidt-Sembder, Matthias/Schwarz, Nina V. (Hg.): Von Moria bis Hanau: Brutalisierung und Widerstand. Grenzregime IV. Berlin, S. 278-295.

Kron, Stefanie/Lebuhn, Henrik (2020): "Building Solidarity Cities. From Protest to Policy", in: Rygiel, Kim/Feyzi, Baban (Hg.) Fostering Cultural Pluralism Through Solidarity Activism in

Europe. Everyday Encounters with Newcomers. Basingstoke, S. 81-105.

Lebuhn, Henrik (2016): „Ich bin New York – Bilanz des Kommunalen Personalausweises in New York City“, in: Zeitschrift Luxemburg. Gesellschaftsanalyse und linke Praxis 3, S. 114-119.

Legal Team (2019): “¿Qué es el documento de vecindad para los inmigrantes en Barcelona?” (URL: legalteam.es/lt/que-es-el-documento-de-vecindad-para-los-inmigrantes-en-barcelona/) [14.09.2022].

Morawek, Katharina (2019): „Städtische Bürgerschaft und kommunaler Personalausweis“, in: Christoph, Wenke/Kron, Stefanie (Hg.): Solidarische Städte in Europa. Berlin, S. 37-52.

Schilliger, Sarah (2022): Vorstudie City Card Bern. Grundlagen für die Realisierung einer City Card Bern. (URL: www.bern.ch/politik-und-verwaltung/stadtverwaltung/bss/fachstelle-fuer-r-migrations-und-rassismusfragen/angebote-fur-fach-und-schlusselfpersonen/urban-citizenship-und-city-card) [14.09.2022]

Stadt Zürich (2020): Züri City Card. (URL: www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/integrationsfoerderung/integrationsthemen/sans-papiers/zueri-city-card.html) [14.09.2022].

Volknant, Patrick (2020): „Ich bete jeden Tag, dass es mich nicht erwischt. Was die Pandemie für undokumentierte Migranten bedeutet“, in: Der Tagesspiegel, 13.12.2020. (URL: www.tagesspiegel.de/berlin/ich-bete-jeden-tag-dass-es-mich-nicht-erwischt-was-die-pandemie-fuer-undokumentierte-migranten-bedeutet/26642734.html) [14.09.2022].

Zur Autorin:

Stefanie Kron ist Professorin für Soziale Arbeit an der Evangelischen Hochschule Berlin. Projekte & Publikationen zum Thema:

Kron, Stefanie (2022): „Solidarische Städte – eine Alternative zur gescheiterten EU-Asylpolitik“, in: Hänsel, Valeria et al. (Hg.): Von Moria bis Hanau: Brutalisierung und Widerstand. Grenzregime IV. Berlin: Assoziation A. S. 278-295.

Die Moving Cities Map (2021): moving-cities.eu/de

Kron, Stefanie & Henrik Lebuhn (2020): „Building Solidarity Cities: From Protest to Policy“, in Rygiel, Kim & Feyzi Baban (eds.): Fostering Pluralism through Solidarity Activism in Europe, Basingstoke: Palgrave Macmillan. S. 81-105.

Kron, Stefanie & Wenke Christoph (Hg.) (2019): Solidarische Städte in Europa. Urbane

Politiken zwischen Charity und Citizenship. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung
(<https://www.rosalux.de/publikation/id/40039>)