

HENRIK LEBUHN
ANAÏS CRAMER
DANIELA JAHN
NAVID KRÜGER

Teilhabe gestalten

DAS KONZEPT DER STADTBÜRGERSCHAFT UND SEINE
POTENZIALE FÜR DIE KOMMUNALE INTEGRATIONSPOLITIK



IMPRESSUM

Herausgeber

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.
Fritschestr. 27-28
10585 Berlin
www.vhw.de

Autorinnen und Autoren

PD Dr. Henrik Lebuhn, Anaïs Cramer, Daniela Jahn, Navid Krüger

Humboldt-Universität zu Berlin | Institut für Sozialwissenschaften
Stadt- und Regionalsoziologie

Wissenschaftliche Begleitung vhw e. V.

Dr. Lars Wiesemann und Nina Böcker

Gestaltung/Druck

Druckerei Franz Paffenholz GmbH
Venantiastraße 13
53332 Bornheim

Titelbild und Illustrationen

Ellen Backes | 123comics

ISBN

ISBN 978-3-87941-867-1

Berlin, Juli 2026

Zitierhinweis

Lebuhn, H., Cramer, A., Jahn D. & Krüger, N. (2026): Teilhabe gestalten. Das Konzept der Stadtbürgerschaft und seine Potenziale für die kommunale Integrationspolitik. vhw-Schriftenreihe Nr. 54. Berlin.

Der vhw beauftragt bzw. unterstützt Forschungsprojekte zu Themen, mit denen er sich im Rahmen seiner inhaltlichen Ausrichtung intensiver befasst. Als Herausgeber der vorliegenden Schriftenreihe legt der vhw Wert auf qualitativ hochwertige Forschung und ein gründliches Redigat der darin erscheinenden Abhandlungen. Er übernimmt jedoch keine Gewähr für die Korrektheit, Präzision und Vollständigkeit der im Text bereitgestellten Informationen sowie für die Beachtung der Rechte Dritter. Die im Werk vertretenen Ansichten und Meinungen spiegeln darüber hinaus nicht notwendigerweise die Position des Herausgebers wider.

VORWORT

Weltweit sind immer mehr Menschen auf der Flucht oder wandern aus ihrer Heimat in andere Länder aus. Deutschland ist ein zentrales Ziel internationaler Migration – und wird es aus strukturellen, ökonomischen und humanitären Gründen auch bleiben. Obwohl Bund und Länder im Bereich Migration den rechtlichen Rahmen festlegen, entscheidet sich Integration letztlich vor Ort: in unseren Kommunen. Akteure aus Verwaltung, Bildung, Gesundheit oder Gemeinwesenarbeit arbeiten täglich daran, aus rechtlichen Vorgaben gelebte Teilhabe zu machen. Sie sind es, die auf kommunaler Ebene entscheidende Weichen für eine gelingende Integration stellen.

Als vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. engagieren wir uns seit vielen Jahren für bessere Teilhabechancen von Migrantinnen und Migranten in unseren Städten und Gemeinden – durch Forschung, Fortbildung und den kontinuierlichen Dialog mit kommunalen Praktikerinnen und Praktikern. Zu diesem wichtigen Anliegen möchten wir mit der vorliegenden Studie einen weiteren Beitrag leisten. Sie richtet sich insbesondere an die Akteure der lokalen Integrationspolitik und soll ihnen konkrete Anregungen für ihre Arbeit bieten: sei es in der Strategieentwicklung, in Gesprächen mit relevanten Entschei-

dungsträgerinnen und -trägern oder bei der praktischen Ausgestaltung integrationspolitischer Maßnahmen.

Die Studie greift dabei eine zentrale kommunale Herausforderung im Bereich Integration auf, die durch die Fluchtmigration der vergangenen Jahre zusätzlich an Gewicht gewonnen hat. Gesellschaftliche Teilhabe und Zugehörigkeit gründen auf dem Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung, Wohnraum, Arbeit oder politischer Mitbestimmung. Doch allzu oft stoßen Menschen mit Migrations- oder Fluchtbiografie in ihrem Alltag auf Barrieren, etwa durch bürokratische Hürden, sprachliche Hindernisse, strukturelle Ausschlüsse oder schlicht fehlende Kenntnis über vorhandene Angebote. Verantwortungs-trägerinnen und -träger in Kommunen bringen diese Problemstellungen zunehmend selbst vor und artikulieren einen wachsenden Handlungsdruck.

Das Konzept der Stadtbürgerschaft, das im Mittelpunkt der vorliegenden Studie steht, wendet sich genau jenen Herausforderungen lösungsorientiert zu. Es fokussiert die Fragen: Wer hat Zugang zu welchen Rechten und Ressourcen in der Stadt? Und wie können Kommunen es ermöglichen, dass alle Bewohnerinnen und Bewohner – unabhängig von Herkunft und Aufenthaltsstatus – an diesen möglichst

gleichberechtigt teilhaben können? Anhand ausgewählter (inter-)nationaler Praxisbeispiele macht die Studie greifbar, wie die Idee der Stadtbürgerschaft in Kommunen mit Leben gefüllt werden kann. Sie zeigen, dass es sich hierbei nicht um eine abstrakte Vision, sondern ein praktisches Gestaltungsprinzip handelt, das zu einem inklusiveren Gemeinwesen beitragen kann. Besonderer Dank gilt an dieser Stelle den Kolleginnen und Kollegen des Lehrbereichs Stadt- und Regionalsoziologie der Humboldt-Universität zu Berlin, die begleitet von der vhw-Forschung die Studie bearbeitet haben.

Wenn es gelingt, die hier vorgestellten Ansätze in lokale Kontexte zu übertragen, entstehen vor Ort neue Zugänge, mehr Teilhabe und eine größere Zugehörigkeit. Dies fördert nicht nur auf individueller Ebene die Integration von Menschen mit Migrations- und Fluchtgeschichte, sondern stärkt insgesamt den sozialen Zusammenhalt in unseren Städten und Gemeinden. In diesem Sinne wünschen wir eine erkenntnisreiche Lektüre.

Dr. Lars Wiesemann und
Nina Böcker

Forschungscluster „Urbaner Wandel und gesellschaftlicher Zusammenhalt“

INHALT

ZUSAMMENFASSUNG	5
1 EINLEITUNG	9
1.1 Stadtbürgerschaft <i>in a nutshell</i>	11
1.2 Zur Genese des Diskurses: <i>Citizenship</i> zwischen Globalisierung, Staat und Stadtgesellschaft	12
1.3 Ziel der Studie	13
1.4 Methodisches Vorgehen und Aufbau der Studie	14
2 DAS KONZEPT DER STADTBÜRGERSCHAFT: PERSPEKTIVEN UND DEBATTEN	17
2.1 Stadtbürgerschaft – ein formaler Status?	17
2.2 Neue Perspektiven auf Akteure und Prozesse	22
2.3 Grenzen in der Stadt	26
2.4 Nachbarschafts- und Beratungsorganisationen in der <i>Urban-Citizenship</i> -Debatte	32
2.5 <i>Defensive Urban Citizenship</i> : Rechte Bewegungen in der Stadt	36
2.6 Städtenetzwerke	38
3 STADTBÜRGERSCHAFT IN DER KOMMUNALEN PRAXIS	44
3.1 Kommunale Ausweise (<i>City IDs</i>): Das Beispiel New York City	44
3.2 Inklusives Melderegister: Das Beispiel Barcelona	48
3.3 Gesundheitsversorgung für Menschen ohne Krankenversicherung: Das Beispiel der Berliner Clearingstelle	51
3.4 Nachbarschaftlich integrierte Unterkünfte für Geflüchtete: Das Beispiel Utrecht	55
3.5 Politische Partizipation: Das Beispiel Initiativenforum Stadtpolitik Berlin	58
3.6 <i>One-Stop-Shops</i> als Zugang zu Rechten und Ressourcen: Das Beispiel Portugal	61
3.7 Kommunales Ausländerwahlrecht: Das Beispiel Irland	64
3.8 Kommunale Handlungsleitfäden für den Zugang zur Schule: Das Beispiel Berlin	67
Übersicht der Referenzbeispiele	72
4 LEITLINIEN FÜR EINE GUTE POLITIK DER STADTBÜRGERSCHAFT	74
LITERATURVERZEICHNIS	80
TABELLENVERZEICHNIS	91

Zusammenfassung

Ausgangslage

Im Zuge fortwährender Migrations- und Fluchtbewegungen leben hierzulande immer mehr Menschen, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Je nach ausländerrechtlichem Status (EU-Staatsangehörigkeit, Visum, asylsuchend, Duldung, undokumentiert, etc.) haben sie unterschiedlichen Zugang zu politischen, ökonomischen oder sozialen Rechten – und damit ungleiche Teilhabechancen am gesellschaftlichen Leben. Für die kommunale Integrationspolitik resultieren daraus komplexe Aufgaben: Die verantwortlichen Akteure haben jene sozialen Problemlagen zu bearbeiten, die sich aus den verschiedenen Ausschlüssen von Rechten und öffentlichen Leistungen aufgrund von Staatszugehörigkeit bzw. Aufenthaltsstatus vor Ort ergeben. Hierbei gilt es besonders auch den Herausforderungen zu begegnen, welche aus der zunehmenden Anwesenheit von Menschen mit fehlendem oder prekärem Aufenthaltsstatus hervorgehen – etwa in den Bereichen Gesundheitsversorgung, schulische Bildung oder Wohnunterbringung.

Gleichzeitig werden den Kommunen im Bereich Migration und Integration von Bund und Ländern umfassende Versorgungs- und Leistungsanforderungen abverlangt, und dies bei angespannter kommunaler Finanzlage. Hinzu kommen zentrale Entscheidungen zum Asyl- und Aufenthaltsrecht auf nationaler und europäischer Ebene, deren Umsetzung wiederum die Städte und Gemeinden und ihre Verwaltungen im Alltag zu bewältigen haben. All dies ist zu bewerkstelligen in einer Situation, in der das Versorgen und Unterbringen geflüchteter Menschen in Teilen der Gesellschaft zunehmend auf Vorbehalte oder gar offene Ablehnung stößt. Wie können diese herausfordernden Konstellationen in der kommunalen Integrationspolitik adressiert werden mit dem Ziel, die Teilhabemöglichkeiten von Migrantinnen und Migranten vor Ort zu verbessern –

so wie es auch viele (inter-)nationale Leitdokumente der Stadtentwicklung programmatisch fordern?

Einen wichtigen Beitrag zur Bearbeitung dieser Aufgabe leistet das wissenschaftliche Konzept der Stadtbürgerschaft (*Urban Citizenship*). In Deutschland ist dieses Konzept zumindest in der stadt- und kommunalpolitischen Praxis noch wenig bekannt. Dabei lohnt es sich, Fragen der Integration von Menschen mit Migrations- und Fluchtgeschichte im kommunalen Kontext auch aus dieser Perspektive zu reflektieren. Das Konzept baut auf der Idee auf, dass alle Menschen, die gemeinsam in einer Stadt leben, dort auch gleichberechtigt teilhaben und Zugang zu Bildung, Wohnraum, Gesundheit, Arbeit, politischer Mitbestimmung oder anderen städtischen Ressourcen erhalten sollen. Es entwirft ein Modell von Bürgerschaft, das den Fokus weg vom Nationalstaat hin zum Lokalen, zum faktischen Wohnort der Menschen verschiebt und alle Bewohnenden einer Stadt unabhängig von Staatsbürgerschaft oder Aufenthaltsstatus als Bürgerinnen und Bürger mit gleichen Rechten und Pflichten versteht. Die wissenschaftliche Debatte um das Konzept der Stadtbürgerschaft verbleibt dabei nicht nur in der Theorie. Vielmehr befasst sie sich auch intensiv mit Ansätzen aus der kommunalen Praxis im Aufgabenfeld Migration und Integration, denen die Idee der Stadtbürgerschaft innewohnt. Im Mittelpunkt stehen hierbei Instrumente, die Benachteiligungen von Menschen aufgrund ihres aufenthaltsrechtlichen Status entgegenwirken und vor Ort einen möglichst egalitären Zugang zu Rechten und Ressourcen ermöglichen sollen.

Ziel der Studie

Zentrales Anliegen der vorliegenden Studie ist es, den facettenreichen Diskurs um Stadtbürgerschaft mit seinen konzeptionellen wie auch praxisbezogenen Impulsen für

stadt- und kommunalpolitische Akteure in Deutschland zugänglich zu machen: für Mitarbeitende in den Verwaltungen, für politische Mandatsträgerinnen und -träger, für Vereine, Nachbarschaftsprojekte und für zivilgesellschaftlich engagierte Gruppen und Initiativen. Dabei geht es weniger darum, ein gänzlich neues Konzept als Alternative oder gar als Konkurrenz zu erfolgreich praktizierten Ansätzen der lokalen Integrationspolitik aufzubauen. Vielmehr soll die Studie zu einer lebendigen und produktiven Weiterentwicklung vorhandener Perspektiven und Handlungsansätze beitragen. Zu diesem Zweck wird der Diskurs um das Konzept entlang von zwei Leitfragen aufbereitet:

- Wie hat sich die Debatte um Stadtbürgerschaft seit Beginn der 1990er Jahre entwickelt und welche Anregungen halten die einzelnen Debattenstränge im Kontext deutscher Stadt- und Kommunalpolitik bereit?
- Auf welchen Politikfeldern sind Politiken der Stadtbürgerschaft besonders relevant und was kann man von Referenzbeispielen aus unterschiedlichen nationalen Kontexten für die kommunale Praxis in Deutschland lernen?

Methodisches Vorgehen

Mit Blick auf die Leitfragen der Studie erfolgte zunächst eine umfangreiche Literaturschau zur Debatte um Stadtbürgerschaft sowie deren systematische, verständliche und praxisorientierte Aufbereitung. Überwiegend sind die rezipierten Beiträge in internationalen Forschungszeitschriften und bei wissenschaftlichen Verlagen erschienen. Es wurden vor allem Debattenbeiträge ausgewählt, die im Kontext deutscher Kommunalpolitik als besonders relevant erscheinen. Für die Aufbereitung ausgewählter (inter-)nationaler Referenzbeispiele wurden ergänzende Internetrecherchen und eine Analyse der grauen Literatur vorgenommen sowie leitfadengestützte Interviews mit Expertinnen und Experten aus der stadtpolitischen Praxis geführt. Konzeption, Materialauswahl und Erkenntnisse der Studie wurden in zwei Workshops mit Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung diskutiert. Die Ergebnisse der Workshops sind in die Studie eingeflossen.

Aufbau der Studie

Im Anschluss an die Einleitung (Kapitel 1) wird die Literatur zum Thema Stadtbürgerschaft eingehend beleuchtet (Kapitel 2). Es werden zentrale Debattenstränge differenziert

dargestellt, wichtige konzeptionelle Zugänge voneinander unterschieden und praxisrelevante Take-Away-Punkte formuliert. Der darauffolgende Abschnitt der Studie umfasst acht ausgewählte Referenzbeispiele aus der Stadt- und kommunalpolitischen Praxis (Kapitel 3), u. a. aus Berlin, Barcelona, Lissabon, New York und Utrecht. Ziel ist es, innovative kommunale Ansätze vorzustellen, an denen sich Politiken der Stadtbürgerschaft exemplarisch diskutieren lassen und die zugleich eine thematisch breite Streuung anbieten. Die (inter-)nationalen Beispiele umfassen Maßnahmen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Wohnen und politische Partizipation sowie als Querschnittsthemen Beratungsinfrastrukturen, *City IDs* und Anmeldeverfahren. Der abschließende Teil der Studie (Kapitel 4) diskutiert auf Grundlage der Praxiseinblicke zentrale „Leitlinien einer guten Politik der Stadtbürgerschaft“. Diese zeigen Wege auf, wie sich auf lokaler Ebene der Zugang zu Rechten und Ressourcen für Menschen mit Migrations- und Fluchtgeschichte verbessern lässt.

Zentrale Ergebnisse

Kommunale Ansätze, die auf dem Prinzip der Stadtbürgerschaft basieren, finden sich weltweit in vielen Städten. In der wissenschaftlichen Literatur werden bislang vor allem Beispiele aus dem nordamerikanischen und europäischen Raum, zunehmend aber auch aus dem globalen Süden diskutiert. In der Praxis gehen diese Ansätze nicht selten auf die Forderungen zivilgesellschaftlicher Gruppen zurück und werden im Zusammenspiel mit aufgeschlossenen Stadtregierungen und Verwaltungen umgesetzt. Das Prinzip der Stadtbürgerschaft kann in sämtlichen Handlungsfeldern der lokalen Migrations- und Integrationspolitik Anwendung finden. Wie der Blick in die Praxis zeigt, geht es dabei oft weniger darum, neue Rechte für Menschen mit Flucht- und Migrationsgeschichte zu schaffen, sondern dieser Gruppe überhaupt den Zugang zu Rechten zu ermöglichen, die sie formal bereits haben. Die (inter-)nationalen Referenzbeispiele veranschaulichen in diesem Zusammenhang, wie sich insbesondere in den wichtigen Bereichen Gesundheit, Bildung, Wohnen, nachbarschaftlicher Integration und politischer Partizipation inklusive Maßnahmen nach der Idee der Stadtbürgerschaft entwickeln lassen.

Für den **Gesundheitsbereich** etwa stellt die Einrichtung kommunaler Clearingstellen einen wirksamen Ansatz dar, um u. a. Menschen ohne gültigen Aufenthaltsstatus, aber auch anderen nicht krankenversicherten Personen einen Zugang zu einer medizinischen Grundversorgung zu bieten. Clearingstellen unterstützen Betroffene bei der Integration

in das öffentliche Gesundheitssystem und unterbreiten ein anonymes ärztliches Beratungs- und Versorgungsangebot. Im **Bildungsbereich** können Städte und Gemeinden Kindern und Jugendlichen mit prekärem Aufenthaltsstatus den Zugang zum öffentlichen Schulsystem erleichtern, indem Informationen (z.B. durch Handlungsleitfäden) zur Beschulung zielgruppengerecht vermittelt werden. Zu adressieren sind dabei sowohl die Schulen und zuständigen Ämter als auch die betroffenen Familien. Im Bereich **Wohnen** ist die nachbarschaftlich-integrierte Unterbringung, flankiert von Maßnahmen in den Bereichen Sprachvermittlung, Bildung und Arbeitsmarktintegration, ein effektiver Ansatz, um die Teilhabe von Geflüchteten sowie ein integratives Zusammenleben im Quartier zu fördern. Eine Unterbringung von Geflüchteten in gesonderten Sammelunterkünften ist dagegen möglichst zu vermeiden, da dies desintegrativ, isolierend und stigmatisierend wirkt. Im Bereich der **politischen Partizipation** stehen Städten und Gemeinden Formate wie Integrations- und Partizipationsbeiräte oder offene Foren für zivilgesellschaftliche Gruppen zur Verfügung, um Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Gestaltung des kommunalen Gemeinwesens zu eröffnen. Darüber hinaus stellt ein inklusiveres kommunales Ausländerwahlrecht einen Ansatz dar, um politische Partizipationsmöglichkeiten von Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit zu verbessern. In Deutschland wären dafür jedoch entsprechende Reformen auf Bundesebene nötig.

Weiterhin finden sich in den Referenzbeispielen lokale Ansätze zur Förderung von Teilhabe, die handlungsfeldübergreifend angelegt sind. **City IDs**, also Stadtausweise, sind beispielsweise ein Instrument, das einen umfassenderen Zugang zu alltagsrelevanten öffentlichen Einrichtungen, Dienstleistungen und zum Teil auch privaten Angeboten eröffnet. **City IDs** werden an alle Menschen vergeben, die einen Bezug zur Stadt nachweisen können, unabhängig von Staatsangehörigkeit oder Aufenthaltsstatus. Insbesondere Menschen mit Migrations- und Fluchtgeschichte dienen diese als „Ersatzpapiere“, die ihnen einen einfacheren wie auch sichereren Zugang zu öffentlichen und privaten Ressourcen verschaffen. Ein der **City ID** ähnlicher Handlungsansatz, über den kommunale Mitgliedschaft unabhängig von Staatsangehörigkeit gewährt werden kann, sind **inklusive Anmeldeverfahren**. Diese ermöglichen, sich auch ohne festen Wohnsitz offiziell anzumelden. Damit kann der Eskalationsspirale von improvisierten Wohnsituationen, fehlender offizieller Anmeldung und dem daraus folgenden Ausschluss von öffentlichen und privaten Ressourcen und Dienstleistungen entgegengewirkt werden.

Auch wenn Rechte und Ressourcen formal gegeben sind, ist der Zugang dazu gerade für Menschen in prekären

Lebenslagen und speziell für Neuzugewanderte oft mit großen Herausforderungen verbunden. Komplexe Verwaltungsstrukturen und Zuständigkeiten, die Vielfalt von Verfahren und Anträgen, Sprachbarrieren oder mitunter auch Ängste, mit staatlichen Stellen zu interagieren, können Zugangsbarrieren darstellen. Eine adäquate **Informations- und Beratungsinfrastruktur** auf kommunaler Ebene ist daher für die Stärkung von Stadtbürgerschaft von hoher Relevanz. Gleichzeitig bleibt es eine wichtige kommunale Aufgabe, Verwaltungs- und Antragsverfahren zu vereinfachen, Informationen in unterschiedlichen Sprachen bereitzustellen oder zielgruppengerechte Angebote vorzuhalten (u.a. anonyme *Drop-in*-Sprechstunden ohne formale Anmeldung). Ein wirksamer Ansatz ist zudem, nach dem Prinzip des *One-Stop-Shops* zentrale kommunale Leistungen und Angebote für Menschen mit Migrations- und Fluchtgeschichte in einer Einrichtung zu bündeln. Speziell Neuzugewanderten kann dies das Ankommen in einem für sie unbekannten rechtlichen und institutionellen System erheblich erleichtern.

Zusätzlich braucht es verlässliche Strukturen und **Vertrauen in lokale Anlaufstellen und Behörden**, um die Teilhabemöglichkeiten insbesondere von Migrantinnen und Migranten mit prekärem oder fehlendem Aufenthaltsstatus zu verbessern. Zentral ist hierbei der Umgang mit der Übermittlungspflicht nach § 87 des deutschen Aufenthaltsgesetzes. Sie verpflichtet öffentliche Stellen dazu, jede Kenntnis über unerlaubten Aufenthalt der zuständigen Ausländerbehörde zu melden. Städte und Gemeinden können diese bundesgesetzliche Regelung nicht einfach aussetzen. Jedoch können sie damit sensibel umgehen, etwa durch eine Verlagerung bestimmter Aufgaben und Leistungen (z.B. im Bereich Gesundheitsversorgung) zu NGOs, die nicht der Übermittlungspflicht unterliegen. Gerade das *work-around* mithilfe freier Träger, Kirchen oder Vereinen stellt für Kommunalverwaltungen einen praktikablen Ansatz dar, um auf lokaler Ebene verlässliche, von der Übermittlungspflicht ausgenommene Anlaufstellen zu schaffen.

Ausblick

In deutschen Städten und Gemeinden leben Menschen, die aufgrund ihres aufenthaltsrechtlichen Status nur eingeschränkt gesellschaftlich und politisch teilhaben können. Aufgrund der fortbestehenden Fluchtursachen und der Eigendynamik von Migrationssystemen ist zu erwarten, dass dies auch künftig so sein wird – trotz eines aktuell restriktiveren Kurses in der nationalen Migrationspolitik. Auf die daraus erwachsenen integrationspolitischen He-

rausforderungen auf kommunaler Ebene gilt es mit klugen Konzepten zu reagieren. Wie die vorliegende Studie zeigt, bietet das Konzept der Stadtbürgerschaft in dieser Hinsicht viele Potenziale. Es sensibilisiert nicht nur dafür, dass – je nach formellem Rechtsstatus und dessen institutioneller und alltagsweltlicher Ausgestaltung – sich für Menschen mit Migrations- und Fluchtgeschichte sehr unterschiedliche Zugänge zu Rechten und Ressourcen ergeben. Es zeigt darüber hinaus praxisorientierte Wege auf, wie Städte und Gemeinden durch das Ausschöpfen ihrer Handlungsspielräume und durch gezielte lokalpolitische Maßnahmen rechtliche Exklusionsmechanismen abschwächen, informelle Zugangsbarrieren abbauen und bestehende Rechte für Menschen mit Migrations- und Fluchtgeschichte stärken können. In diesem Sinne kann das Konzept der Stadtbürgerschaft dazu beitragen, Kommunen dem Ziel eines inklusiven Gemeinwesens einen bedeutenden Schritt näherzubringen.

1 Einleitung

Städte und Gemeinden sind in Deutschland heute durch eine große, im Alltag gelebte Vielfalt geprägt.¹ Angetrieben wird diese Diversifizierung durch verschiedene, sich wechselseitig verstärkende Entwicklungen, darunter die fortlaufende Pluralisierung und Individualisierung von Lebensformen, die gestiegene Wirkung von Antidiskriminierungsdiskursen sowie die stete Zuwanderung aus unterschiedlichen Weltregionen. Dabei hat in Deutschland das Migrationsgeschehen insbesondere seit den 2010er Jahren erneut an Dynamik gewonnen. Neben der Mobilität innerhalb der Europäischen Union und der Zuwanderung von Menschen aus Nicht-EU-Ländern – z. B. aufgrund von Studium, Arbeit oder Familie – sind im Zuge weltweiter Krisen und kriegereischer Konflikte in den vergangenen Jahren mehrere Millionen Menschen aus unterschiedlichen Ländern nach Deutschland gekommen. Besonders im Jahr 2015 nahm mit dem sogenannten „Sommer der Migration“ die Zuwanderung zeitweise stark zu, im Vergleich zum Vorjahr um 46 Prozent (vgl. BAMF 2016). Seit Beginn der russischen Invasion in der Ukraine im Frühjahr 2022 sind zudem etwa 1,2 Millionen Menschen aus der Ukraine nach Deutschland geflohen (vgl. Statista 2026). Mit Blick auf den weltweiten Klimawandel stellt der Sachverständigenrat für Migration und Integration außerdem fest, dass in der Zukunft „selbst bei optimistischen Annahmen mehr als 40 Millionen Menschen gezwungen sein [können], ihre Heimat zu verlassen, bei pessimistischer Lesart sogar weit über 200 Millionen“ (SVR 2023: 12). Abseits der krisenbedingten Migrationsbewegungen sind sowohl

private als auch öffentliche Unternehmen hierzulande seit Jahren auf die Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angewiesen. Insbesondere gilt dies für die strukturschwachen Regionen ostdeutscher Bundesländer, wo der Mangel an Fachkräften besonders akut ist (vgl. Sauer & Wollmershäuser 2021). Im Pflegebereich reagiert die Bundesregierung darauf schon seit 2013 mit dem *Triple-Win-Programm*, das Pflegekräfte aus Partnerländern wie Bosnien und Herzegowina, Jordanien, Vietnam und den Philippinen in deutsche Kliniken und Pflegeeinrichtungen vermittelt (vgl. Bundesagentur für Arbeit o. J.).

In der aktuellen Migrationsforschung betonen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, dass Migration und Mobilität längst zur gesellschaftlichen Normalität gehören, insbesondere in Städten (vgl. Foroutan 2019; Yildiz 2013). Zu diesem Ergebnis gelangte die Forschung tatsächlich schon im frühen 20. Jahrhundert. So stellte Louis Wirth in seinem klassischen Essay „Urbanism as a Way of Life“ aus dem Jahr 1938 trotz des für seine Zeit typischen Großstadt- und Modernisierungspessimismus geradezu beiläufig fest, dass Urbanisierung ohne Migration gar nicht möglich sei (vgl. Wirth 1938). Nichtsdestotrotz ist Migration in Deutschland seit jeher ein gesellschaftlich umstrittenes Thema (vgl. Oltmer 2016). In den letzten Jahren haben sich die öffentlichen Debatten angesichts des dynamisierten Migrationsgeschehens noch einmal stark zugespitzt, auch aufgrund einer zunehmenden rechten Rhetorik. Die Migrationspolitik hierzu-

1 Wir möchten allen unseren Interviewpartnerinnen und -partnern ganz herzlich für ihre Zeit und ihr Engagement danken, sowie allen Workshopteilnehmerinnen und -teilnehmern, Kolleginnen und Kollegen, die uns bei dem Projekt unterstützt und kritisches Feedback gegeben haben, insbesondere Ilker Ataç, Ellen Backes, Christine Barwick-Gross, Anastasia Blinzov, Talja Blokland, Annett Bochmann, Giulia Fellin, Andrej Holm, Stefanie Kron, Nina Margies, Jonas Möhring, Moving Cities, Sebastian Muy, Birgit zur Nieden, Özgür Özvat, Charlott Posch, Megan Saperstein, Fabian Steinecke, Vojin Serbedzija, Henrik Schultze, Bettina Stöhr, Bian Sukrow und Hannes Schammann. Ganz besonders möchten wir uns bei Lars Wiesemann und Nina Böcker für die ausgezeichnete Betreuung des Projekts vonseiten des vhw und für die wertvollen Hinweise zur Verschriftlichung der Studie bedanken.

lande beschritt lange Zeit einen Pfad zwischen Öffnung und verschärfter Zuwanderungskontrolle (vgl. SVR 2024). Allerdings lassen die jüngsten politischen Entwicklungen einen restriktiveren Kurs für die Zukunft erwarten. Ausländische Fachkräfte sind zwar nach wie vor willkommen, viele andere Migrantinnen und Migranten dagegen weniger – da Sicherheit, Wohlstand und sozialer Frieden vermeintlich in Gefahr seien. In Erscheinung tritt verstärkt eine Perspektive, die Migration vor allem nach ihrer ökonomischen Verwertbarkeit befragt, und zwar „um den Preis einer umso strikteren Zurückweisung all jener, die nach neoliberalen Maßgaben nicht zur Steigerung der [...] Wettbewerbsfähigkeit beitragen“ (Georgi et al. 2014: 87).

Eng verschränkt mit dieser Entwicklung ist eine in staatliche Gesetze eingelassene „Politik der Kategorisierung“ (Ataç & Rosenberger 2013: 42). Diese bringt verschiedene Gruppen von Migrantinnen und Migranten hervor (EU-Bürger, Drittstaaten-Angehörige, Arbeitsmigrantinnen, Geflüchtete etc.), denen ein unterschiedlich hoher Grad an Aufenthaltssicherheit gewährt wird. Dies bewegt sich in einem Spektrum von unbefristeter Aufenthaltserlaubnis über verschiedene Formen prekärer Aufenthaltstitel bis hin zu einem Zustand ständig möglicher Abschiebbarkeit (vgl. Schilliger 2018: 20). Je nach ausländerrechtlichem Status haben Betroffene unterschiedlichen Zugang zu Rechten und Ressourcen – und damit unterschiedliche Teilhabechancen am gesellschaftlichen und politischen Leben. So beeinflusst der Status maßgeblich, wie etwa Migrantinnen und Migranten sich bewegen können, welche Orte und Einrichtungen ihnen offenstehen, welche Leistungen sie in Anspruch nehmen dürfen oder wie sie sich politisch beteiligen können.

Für die lokale Integrationspolitik resultieren daraus komplexe Herausforderungen. Die verantwortlichen Akteure haben jene sozialen Folgen zu bearbeiten, die sich aus den verschiedenen Ausschlüssen von Rechten und öffentlichen Leistungen aufgrund von Staatszugehörigkeit bzw. Aufenthaltsstatus vor Ort ergeben. Hierbei gilt es besonders auch den Problemen zu begegnen, welche aus der zunehmenden Anwesenheit von Menschen mit fehlendem oder prekärem Aufenthaltsstatus hervorgehen – etwa in den Bereichen Gesundheitsversorgung, schulische Bildung oder Wohnunterbringung. Gleichzeitig werden den Kommunen im Bereich Migration und Integration von Bund und Ländern umfassende Versorgungs- und Leistungsanforderungen abverlangt, und dies bei angespannter kommunaler

Finanzlage. Hinzu kommen zentrale Entscheidungen zum Asyl- und Aufenthaltsrecht auf nationaler und europäischer Ebene, deren Umsetzung wiederum die Städte und Gemeinden und ihre Verwaltungen im Alltag zu bewältigen haben. All dies ist zu bewerkstelligen in einer Situation, in der das Versorgen und Unterbringen geflüchteter Menschen in Teilen der Gesellschaft zunehmend auf Vorbehalte oder gar offene Ablehnung stößt. Wie können diese herausfordernden Konstellationen in der lokalen Integrationspolitik adressiert werden mit dem Ziel, die Teilhabemöglichkeiten von Migrantinnen und Migranten vor Ort zu verbessern – so, wie es auch viele (inter)nationale Leitdokumente der Stadtentwicklung programmatisch fordern (vgl. Europäische Union 2020; Vereinte Nationen 2016)?

Einen wichtigen Beitrag zur Bearbeitung dieser Frage leistet die wissenschaftliche Debatte um *Urban Citizenship* bzw. – in der deutschen Übersetzung – um Stadtbürgerschaft². In Deutschland ist dieser Diskurs zumindest auf dem Feld der stadt- und kommunalpolitischen Praxis noch wenig bekannt. Allerdings lohnt es sich, Fragen der Integration von Migrantinnen und Migranten und der Aushandlung von Diversität im kommunalen Kontext (auch) aus einer *Urban-Citizenship*-Perspektive zu reflektieren. Unter diesem Begriff werden in der internationalen Stadt- und Migrationsforschung lokale Politiken der Teilhabe diskutiert, die Benachteiligungen von Migrantinnen und Migranten aufgrund ihres aufenthaltsrechtlichen Status adressieren und vor Ort auf einen möglichst egalitären Zugang zu Rechten und Ressourcen zielen.

Mit Blick auf die aktuellen kommunalen Herausforderungen im Aufgabenfeld Migration und Integration möchte deshalb die vorliegende Studie die *Urban-Citizenship*-Perspektive für stadtpolitische Akteure im deutschsprachigen Raum zugänglich(er) machen: für Mitarbeitende in den Verwaltungen, für politische Mandatsträgerinnen und -träger, für Vereine, Nachbarschaftsprojekte und für zivilgesellschaftlich engagierte Gruppen und Initiativen. Dabei geht es weniger darum, ein gänzlich neues Konzept als Alternative oder gar als Konkurrenz zu erfolgreich praktizierten Ansätzen der lokalen Integrationspolitik aufzubauen. Vielmehr ist das Anliegen, zu einer lebendigen und produktiven Weiterentwicklung vorhandener Perspektiven und Handlungsansätze beizutragen. Gerade vor dem Hintergrund, dass rechte Bewegungen und Parteien derzeit auf allen politischen Ebenen an Boden gewinnen, gilt es umso mehr aufzeigen, wie lokale Teilhabepolitiken, die auf

2 Die Begriffe *Urban Citizenship* und Stadtbürgerschaft werden in unserer Studie synonym verwendet.

Inklusion zielen und die Bedarfe benachteiligter Gruppen berücksichtigen, zum sozialen Zusammenhalt vor Ort beitragen können.³

1.1 Stadtbürgerschaft *in a nutshell*

Das Konzept der Stadtbürgerschaft setzt an der gesellschaftlichen Realität an, dass im Zuge fortwährender Migrations- und Fluchtbewegungen in Städten immer mehr Menschen (dauerhaft) leben, die nicht die Staatsangehörigkeit ihres Aufenthaltslandes besitzen – und dadurch in ihren gesellschaftlichen und politischen Teilhabemöglichkeiten eingeschränkt sind. Dabei verfolgt es die Idee, dass alle Menschen, die gemeinsam in einer Stadt leben, dort auch gleichberechtigt teilhaben und Zugang zu Bildung, Wohnraum, Gesundheitsversorgung, Arbeit, politischer Mitbestimmung oder anderen städtischen Ressourcen erhalten sollen. Im Kern geht es also um ein erweitertes Bürgerschaftsmodell, das sich dem traditionellen und nach wie vor dominierenden Verständnis von Bürgerschaft entzieht. Das klassische Bürgerschaftskonzept ist stark auf die territoriale Logik des Nationalstaates ausgerichtet. Dieser Logik folgend wird vornehmlich entlang der Kategorie der Staatsbürgerschaft festgelegt, wer

zur (nationalen) Gemeinschaft zu zählen ist (und wer nicht) und damit Ansprüche auf politische, ökonomische oder soziale Rechte hat (oder davon ausgeschlossen bleibt). Dagegen verschiebt das *Urban-Citizenship*-Konzept den Fokus von Bürgerschaft hin zum Lokalen. Das heißt, der Zugang zu Rechten und Ressourcen wird nicht allein an Kriterien wie die nationale Staatsangehörigkeit bzw. den Aufenthaltsstatus gekoppelt, sondern ist stärker am faktischen Wohnort der Menschen orientiert – um so den veränderten Lebensrealitäten in Städten in Fragen von Zugehörigkeit und Teilhabe Rechnung zu tragen. Entsprechend befassen sich die konzeptionellen Auseinandersetzungen damit, wie öffentliche bzw. zivilgesellschaftliche Akteure in Städten und Gemeinden Maßnahmen ergreifen können, die auf lokaler Ebene den Zugang zu Rechten und Ressourcen verbessern (vgl. Bauböck 2003; García 2006; Holston & Appadurai 1996). Das Konzept fokussiert dabei vor allem auf Menschen mit Migrations- bzw. Fluchtgeschichte, da sie im Lebensalltag oft formale und informelle Barrieren erfahren, wenn sie städtische Einrichtungen, Dienste oder Güter in Anspruch nehmen möchten. Auch wenn es in der vorliegenden Studie ebenso vornehmlich um die Teilhabechancen von Migrantinnen und Migranten geht, ist in Betracht zu ziehen, dass die Idee der Stadtbürgerschaft

prinzipiell auf Egalität abstellt und sich an alle Bewohnerinnen und Bewohner vor Ort richtet.

Kommunale Ansätze und Instrumente, denen das Prinzip der Stadtbürgerschaft innewohnt, finden sich weltweit in vielen Städten, insbesondere aber im nordamerikanischen und europäischen Raum. In der Praxis gehen *Urban-Citizenship*-Politiken nicht selten auf die Forderungen von zivilgesellschaftlichen Gruppen und sozialen Bewegungen zurück und werden im Zusammenspiel mit aufgeschlossenen Stadtregierungen und Verwaltungen entwickelt und umgesetzt (vgl. Holm & Lebuhn 2020).



3 Die Studie reiht sich damit in eine Vielzahl von Projekten ein, die sich aktuell mit der lokalen Dimension von Migration aus einer *Urban-Citizenship*-Perspektive beschäftigen. Um nur eine kleine Auswahl besonders prominenter Beispiele anzuführen: Von 2020 bis 2024 untersuchte ein interdisziplinäres Team der Berlin University Alliance (BUA) in dem Projekt „Transforming Solidarities“ neue Formen zivilgesellschaftlicher Solidarität in den Bereichen Arbeit, Wohnen und Gesundheit. Parallel dazu beschäftigte sich das an der Universität Hamburg angesiedelte Projekt „Enacting Citizenship and Solidarity“ mit der Rolle lokaler Initiativen für den demokratischen Prozess in der Europäischen Union. In der kanadischen Metropole Toronto läuft währenddessen mit *Soli*City* noch bis 2028 das zurzeit wohl größte Forschungsprojekt zu Fragen lokaler Migrationspolitik. Hier haben sich Vertreterinnen und Vertreter aus Wissenschaft und Praxis aus unterschiedlichen Universitäten, Städten und Gemeinden weltweit vernetzt und arbeiten an der Frage, wie kommunalpolitische Akteure mit neuen und innovativen Ansätzen auf die Benachteiligung von Migrantinnen und Migranten und Geflüchteten reagieren können.

Politik und Verwaltung haben dabei eine besondere Verantwortung. Als Arbeitsdefinition von Stadtbürgerschaft soll für die weitere Betrachtung die Konzeption der spanischen Stadtforscherin Marisol García dienen:

„Von städtischen und regionalen Formen der Bürgerschaft sprechen wir, wenn auf lokaler und regionaler Ebene politische Instrumente eingeführt werden, die soziale Rechte und Ressourcen, Mechanismen der politischen Integration und einen offenen Raum für Beteiligung schaffen, und sich dabei nicht nur an etablierte Bürgerinnen und Bürger, sondern auch an Anwohnende ohne Bürgerstatus richten. Dies kann auf Forderungen der Bürgerinnen und Bürger zurückgehen oder das Ergebnis von innovativen Praktiken lokaler Institutionen sein.“ (García 2006: 754)⁴

1.2 Zur Genese des Diskurses: *Citizenship* zwischen Globalisierung, Staat und Stadtgesellschaft

Die Debatte um Stadtbürgerschaft setzte in der internationalen Stadtforschung Anfang der 1990er Jahre ein (vgl. Faist & Häußermann 1996; Holston & Appadurai 1996; García 1996; Hess & Lebuhn 2014 für eine Einführung). Konzeptionell geht der Begriff auf den englischen Soziologen T. H. Marshall und seinen im Jahr 1950 veröffentlichten Essay „Citizenship and Social Class“ zurück (vgl. Marshall 1950). Während *Citizenship* im Deutschen meist (ungenau) mit „Staatsbürgerschaft“ übersetzt wird, fasste Marshall den Begriff deutlich breiter und bezog ihn auf die Frage gesellschaftlicher Zugehörigkeit und Teilhabe (einen ausgezeichneten Überblick über unterschiedliche Ausprägungen nationaler Staatsbürgerschaft bieten Bloemraad et al. 2008). Er untersuchte, wie die formale Zugehörigkeit zu einer politischen Gemeinschaft mit spezifischen Rechten verknüpft ist, und prägte dabei die Unterscheidung zwischen Bürgerrechten, politischen Rechten und sozialen Rechten. In seiner historischen Analyse zeigte Marshall weiter, wie unterschiedliche Rechte ab dem 18. Jahrhundert nach und nach in politischen Kämpfen durchgesetzt wurden. Vor seinem zeitgeschichtlichen Hintergrund interpretierte er die Entwicklung moderner Bürgerschaft dabei als etwas, was tief in den Nationalstaat mit seinen zentralisierten Institutionen

und seinen Klassenwidersprüchen eingebettet war (vgl. Kivisto & Faist 2009).

Die scheinbar natürliche nationalstaatliche Ordnung, die dem klassischen Bürgerschaftsprinzip zugrunde liegt, wurde spätestens mit der zunehmenden Globalisierung seit den 1990er Jahren nachhaltig erschüttert. Die weltweiten wirtschaftlichen Verflechtungen, die neuen Kommunikationstechnologien sowie die anhaltende internationale Migration stellten die Vorstellung eines durch Grenzen eingeschlossenen nationalen „Containerraums“ grundlegend in Frage (vgl. Wimmer & Glick Schiller 2002). Weiterhin gewannen supranationale Organisationen wie die Europäische Union, aber auch regionale und lokale Politikebenen gegenüber den zentralstaatlichen Regierungen erheblich an Bedeutung. Insbesondere die stark internationalisierten und wirtschaftlich erfolgreichen Städte wie London, New York City und Frankfurt/Main entwickelten sich zu wichtigen Knotenpunkten im globalen Netz der Finanz- und Warenströme sowie der transnationalen Migrationsbewegungen (vgl. Sassen 1991). Die Stadt- und Kommunalpolitik öffnete sich für zivilgesellschaftliche Akteure wie NGOs, Privatunternehmen sowie migrantische und bewegungsnahe Vereine, um lokale Aufgaben und Herausforderungen unter den veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen besser begegnen zu können. Vor diesem Hintergrund wurden in der Forschung Städte daher schon früh als Vorreiterinnen globaler Umstrukturierungsprozesse beschrieben (vgl. Mayer 1994).

Parallel spitzten sich in den 1980er Jahren in vielen Ländern und Städten die Konflikte um Migration zu, da mit dem Ende des Kalten Krieges, dem Fall der Mauer und regionalen Konflikten wie dem Jugoslawienkrieg neue Migrationsbewegungen einsetzten (vgl. Haas et al. 2019). Zugleich veränderten sich die Grenzregime, in Europa etwa mit der Entstehung des Schengenraums (vgl. Euskirchen et al. 2007). In den USA nahm in den 1980er Jahren die *Sanctuary-City*-Bewegung ihren Anfang (vgl. Kuge 2025). Sie setzte sich für die Einrichtung von „Zufluchtsstädten“ oder auch Städten als „sichere Häfen“ ein. Dabei organisierten sich Migrantinnen und Migranten zusammen mit Bürgerrechtsbewegungen, Kirchengruppen und Gewerkschaften auf lokaler Ebene gegen die repressive Politik der Regierung unter dem damaligen Präsidenten Ronald Reagan. In der Folge verabschiedeten progressiv regierte Städte wie San Francisco, Berkeley oder auch New York City Gesetze und Verwaltungsrichtlinien, um die Gleich-

stellung von Migrantinnen und Migranten zumindest lokal zu stärken und Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität vor dem Zugriff der nationalen Behörden – und der damit verbundenen Abschiebung – zu schützen (vgl. Bauder & Darling 2020).

Angesichts dieser vielfältigen Entwicklungen begann in den 1990er Jahren in der Wissenschaft eine breite Diskussion um den Wandel von Bürgerschaft, u. a. mit Perspektive auf die städtische Ebene. Es galt, das an T. H. Marshall orientierte Verständnis von Bürgerschaft im Kontext der Globalisierung zu aktualisieren. Einerseits erwiesen sich Marshalls klassische Fragen nach Zugehörigkeit und Teilhabe nach wie vor als zentral. Andererseits erschien die Vorstellung von (Staats-)Bürgerschaft, fixiert an die territoriale Logik des Nationalstaates, aufgrund der grenzübergreifenden Veränderungsprozesse und des politischen Bedeutungsgewinns der Städte und Regionen überholt. Frühe Arbeiten zu *Urban Citizenship* beschäftigten sich vor diesem Hintergrund zunächst mit der Frage, inwieweit Städte durch eigene Maßnahmen ihren Bewohnerinnen und Bewohnern einen möglichst egalitären Zugang zu Rechten und Ressourcen gewähren können – in stiller (oder sogar offener) Opposition zur restriktiven nationalen Migrationspolitik. Ab den 2000er Jahren lässt sich dann eine Dynamisierung der Debatte beobachten, auch hinsichtlich der theoretisch-konzeptionellen Zugänge. Wenngleich sich der wissenschaftliche Diskurs um *Urban Citizenship* im Verlauf der letzten Jahrzehnte immer weiter ausdifferenziert hat, so ist ein gemeinsames Anliegen vieler Autorinnen und Autoren von Beginn an gewesen, auch einen praxisorientierten Impuls zu setzen und zur Entwicklung innovativer stadtpolitischer Instrumente zur Förderung von Teilhabe beizutragen.

Anders als in der klassischen Integrationsforschung stehen in der *Urban-Citizenship*-Debatte Fragen von (vermeintlicher, tatsächlicher oder vermuteter) Kultur, Identität, Differenz oder Anpassung von Migrantinnen und Migranten oder um sogenannte ethnische Segregation weniger im Fokus (vgl. Schnur et al. 2013 zu herkömmlichen Betrachtungsweisen in der Forschung über Migration und Nachbarschaft; Oswald 2007: 93 ff. zur Integrations- und Ethnizitätsforschung; Gesemann & Roth 2018 zur Integrationspolitik in Deutschland). Stattdessen geht es um eine Perspektivverschiebung: „weg von Migration als einem Problem und dem aktuellen Integrationsimperativ, hin zur Thematisierung von Ungleichheiten sowie zur Frage nach sozialer Teilhabe“ (Schilliger 2018: 31 f.). Dies geschieht mit Blick auf die veränderte Bedeutung von Städten und Gemeinden für den Zugang zu Rechten und Ressourcen im

Zeitalter von Globalisierung, Migration und Mobilität. Damit trifft die *Urban-Citizenship*-Perspektive ein Kernanliegen des Diskurses um die postmigrantische Gesellschaft (vgl. Foroutan 2019; Böcker & Wiesemann 2022). Darüber hinaus überschneidet sie sich mit der „Recht auf Stadt“-Debatte (vgl. Blokland et al. 2015). Denn Migrantinnen und Migranten werden als Akteure mit eigenen Forderungen und politischer Handlungsmacht mitgedacht. Wenngleich die vielen Debattenbeiträge jeweils ihre eigenen inhaltlichen und theoretischen Schattierungen aufweisen, teilen sie als normative Prämisse die Idee der Stadtbürgerschaft: Wer an einem Ort zusammenlebt und denselben Lebensmittelpunkt hat, sollte dort auch die gleichen Rechte (und Pflichten) genießen.

1.3 Ziel der Studie

Das zentrale Anliegen der Studie ist es, die facettenreiche internationale Debatte um *Urban Citizenship* für stadt- und kommunalpolitische Akteure in Deutschland zugänglich(er) zu machen. Dabei soll die Debatte nicht einfach nur „übersetzt“ werden. Vielmehr stellt die Studie unter Bezug auf (inter)nationale Praxisbeispiele auch wichtige kommunalpolitische Handlungsfelder, Maßnahmen und Strategien vor, an denen sich das *Urban-Citizenship*-Konzept in der aktuellen Praxis veranschaulichen lässt. Folgende zwei Leitfragen liegen der Studie dabei zugrunde, um sie als praxispolitischen Impuls für die Stadt- und Kommunalpolitik nutzbar zu machen:

- a) Wie hat sich die *Urban-Citizenship*-Debatte seit Beginn der 1990er Jahre entwickelt und welche praxispolitischen Anregungen halten die einzelnen Debattenstränge im Kontext deutscher Stadt- und Kommunalpolitik bereit?
- b) Auf welchen Politikfeldern sind *Urban-Citizenship*-Politiken besonders relevant und was kann man von Referenzbeispielen aus unterschiedlichen stadt- und kommunalpolitischen Kontexten für die Gestaltung lokaler Teilhabepolitiken lernen?

Die Studie fungiert somit weniger als Machbarkeits- oder Policy-Studie für spezifische Maßnahmen, welche die Idee der Stadtbürgerschaft in sich tragen. Mit Blick auf Umsetzungsstrategien werden zwar u. a. durch die Vorstellung von Referenzbeispielen Anregungen gegeben. Ein „kommunalpolitischer Leitfaden“ für die konkrete Ausgestaltung ausgewählter Maßnahmen würde jedoch eine eigens dafür konzipierte Expertise erfordern. Die Studie möchte die Leserinnen und Leser stattdessen mit zentralen Befunden der *Urban-Citizenship*-Debatte vertraut machen und als Anregung verstanden werden, die aktuellen Her-

ausforderungen in der Stadt- und Migrationspolitik ebenso aus einer *Urban-Citizenship*-Perspektive zu betrachten.

1.4 Methodisches Vorgehen und Aufbau der Studie

Mit Blick auf das Ziel der Studie erfolgte zunächst eine umfangreiche Literatursauswertung sowie deren systematische, verständliche und praxisorientierte Aufbereitung (siehe Kapitel 2). Dazu haben wir uns auf Bücher, Studien und Artikel konzentriert, die der *Urban-Citizenship*-Debatte im engeren Sinne zuzuordnen sind. Überwiegend sind die rezipierten Beiträge in internationalen Forschungszeitschriften und bei wissenschaftlichen Verlagen erschienen. Auch wenn insgesamt weit mehr als 100 Titel Eingang in die Studie gefunden haben, erheben wir keinen Anspruch auf Vollständigkeit. In die Studie aufgenommen wurden zum einen prominente Texte. Zum anderen haben wir Debattenbeiträge ausgewählt, die uns im Kontext deutscher Stadt- und Kommunalpolitik als besonders relevant erscheinen. Um den Umfang der Studie nicht zu sprengen, wurden Nachbarfelder wie die Integrationsdebatte nur an Stellen berücksichtigt, an denen es für ein besseres Verständnis der *Urban-Citizenship*-Debatte notwendig ist. Für die praxispolitischen Referenzbeispiele (siehe Kapitel 3) haben wir ergänzende Internetrecherchen und eine Analyse der grauen Literatur vorgenommen sowie leitfadengestützte Interviews mit Expertinnen und Experten aus der stadtpolitischen Praxis geführt (vgl. Misoch 2015: 120 ff.). Dies war vor allem in Fällen nötig, in denen die betreffenden Referenzbeispiele in der wissenschaftlichen Literatur noch wenig Beachtung gefunden haben. Darüber hinaus haben wir die praxispolitischen Referenzbeispiele und die abschließenden „Leitlinien einer guten Politik der Stadtbürgerschaft“ (siehe Kapitel 4) im Rahmen von zwei Workshops mit Expertinnen und Ex-

perten aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung diskutiert und die Ergebnisse in die Studie aufgenommen. Die Workshops fanden im Frühjahr und Sommer 2024 am Georg-Simmel-Zentrum für Stadtforschung der Humboldt-Universität zu Berlin und beim vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. statt.

Die Studie gliedert sich insgesamt in vier Kapitel. Im Anschluss an die Einleitung wird die *Urban-Citizenship*-Debatte in Kapitel 2 eingehend beleuchtet. Die Darstellung ist in sechs Unterkapitel und einen Exkurs gegliedert. Sie veranschaulichen zentrale Debattenstränge sowie konzeptionelle Zugänge zu *Urban Citizenship* und beinhalten praxisrelevante Take-Away-Points.

In Kapitel 3 werden acht ausgewählte Referenzbeispiele aus der stadt- und kommunalpolitischen Praxis vorgestellt. Hier ändert sich die Systematik und folgt der Logik von Politikfeldern. Wir konzentrieren uns auf die Bereiche Gesundheit, Wohnen und politische Partizipation sowie als Querschnittsthemen auf Beratungsinfrastrukturen, *City IDs* und Anmeldeverfahren. Es wurden sowohl Referenzbeispiele aus Deutschland als auch aus internationalen Kontexten ausgewählt. Ziel ist es, innovative policies vorzustellen, an denen sich Politiken der Stadtbürgerschaft exemplarisch diskutieren lassen und die zugleich eine thematisch breite Streuung anbieten.

Im abschließenden Kapitel 4 entwickeln wir „Leitlinien einer guten Politik der Stadtbürgerschaft“. Zwar kann und soll die vorliegende Studie wie bereits erwähnt nicht als Machbarkeitsstudie fungieren. Dennoch lassen sich auf der Ebene der hier vorgestellten wissenschaftlichen Debatten und praxispolitischen Beispiele verschiedene Prinzipien und teilweise auch konkrete Handlungsansätze ab-

	Wissenschaftliche Literatur	Internetrecherche & graue Literatur	Leitfadengestützte Interviews	Workshops
Perspektiven & Debatten/Aufbereitung der wiss. Literatur	X	X		
Stadtbürgerschaft im kommunalpolitischen Kontext/Referenzbeispiele	X	X	X	X
Leitlinien einer guten Politik der Stadtbürgerschaft/Take-Away-Points		X		X

Tab. 1: Projektdesign (eigene Darstellung)

leiten, wie sich auf lokaler Ebene der Zugang zu Rechten und Ressourcen für Menschen mit Migrations- und Fluchtgeschichte verbessern lässt. Das betrifft je nach Politikfeld unter anderem integrations-, gesundheits- und wohnungspolitische Maßnahmen, Antidiskriminierungspolitiken, das Selbstverständnis öffentlicher Einrichtungen und Verwaltungen sowie den Bereich des Datenschutzes.

Alle Illustrationen stammen von der Comic-Künstlerin Ellen Backes von 123comics. Die Zeichnungen wurden auf der Grundlage eines gemeinsamen Workshops im Juni 2024 angefertigt und bilden einen eigenen grafisch-visuellen Beitrag zur Thematik der Studie.

Deutsche Stadt- und Kommunalpolitik im Kontext internationaler Debatten

Die Literatur, die dieser Studie zu Grunde liegt, ist in den vergangenen 30 Jahren in unterschiedlichen Städten und Ländern auf der ganzen Welt entstanden. Eine Studie, die diese Literatur nicht nur zusammenfassend darstellen, sondern sie auch mit Blick auf ihre Relevanz im Kontext deutscher Stadt- und Kommunalpolitik einordnen möchte, steht damit vor einer doppelten Herausforderung.

Zum einen sind die Beiträge in Kontexten entstanden, deren rechtliche Situation und Akteurskonstellationen sich zum Teil deutlich unterscheiden. Das betrifft sowohl die kommunalpolitischen Kompetenzen und Zuständigkeitsbereiche als auch die Situation von Menschen mit Flucht- und Migrationsgeschichte. Für eine wissenschaftliche Forschungsdebatte ist dieser Umstand überaus produktiv. So kann mit vergleichenden Methoden untersucht werden, wie sich die jeweils lokalspezifischen Faktoren auf das städtische Zusammenleben auswirken (vgl. Belina & Miggelbrink 2009). Die unmittelbare Übertragbarkeit von policies von einem Ort auf den anderen ist dagegen schwierig, zumal auf internationaler Ebene. Denn oft unterscheiden sich die Regierungssysteme zu stark voneinander, als dass mit Blaupausen gearbeitet werden könnte. Geht es um konkrete Gesetze und Verwaltungsrichtlinien, so wäre ein Zwischenschritt erforderlich, der die rechtliche und institutionelle Übersetzungsarbeit von einem Kontext in den anderen leistet.

Einen großen Einfluss auf Umsetzungsstrategien von *Urban-Citizenship*-Politiken hat zum Beispiel die Frage, wie föderal ein Staat verfasst ist. So ist in den USA die Vergabe und Kontrolle des ausländerrechtlichen Aufenthaltsstatus eine ausschließlich bundespolitische Aufgabe. Länder und Kommunen in den USA haben daher die Möglichkeit, im Rahmen sogenannter *Sanctuary-City-Policies* den Aufenthaltsstatus ihrer Anwohnerschaft weitestgehend zu ignorieren und sich sogar der Kooperation bei Abschiebungen zu entziehen (vgl. Bauder & Darling 2020). Unter der Regierung Trump ist diese Praxis zwar stark unter politischen Druck geraten, wird bislang aber fortgesetzt. In Deutschland ist dies rechtlich anders geregelt. Der Vollzug des Ausländerrechts ist nicht nur auf Bundesebene, sondern auch auf Landes- und Kreisebene verankert. Dafür haben Länder und Kommunen hierzulande die Möglichkeit, Migrantinnen und Migranten mit einem prekären Aufenthaltsstatus Zugang zu öffentlichen Leistungen zu gewähren, die in anderen Ländern – wie den USA – gar nicht existieren.

Zum anderen unterscheiden sich Städte und Gemeinden auch innerhalb Deutschlands zum Teil erheblich voneinander. Da in der deutschen Kommunalpolitik die Organisationshoheit gilt, haben die Kommunen die Freiheit, außerhalb von Pflichtausschüssen selbst zu entscheiden, welche Ausschüsse der Gemeindevertretung sie bilden und wie der Zuschnitt der Ressorts aussehen soll, in welche Ämter, Abteilungen und Sachgebiete die Verwaltung also unterteilt wird (vgl. Bogumil & Holtkamp 2006 grundlegend zu Kommunalpolitik und Kommunalverwaltungen). So kann es beispielsweise einen großen Unterschied machen, ob eine Integrationsbeauftragte einem Fachressort zugeordnet ist oder als Querschnittsaufgabe direkt unter der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister angesiedelt wird. Hinzu kommt die Frage der finanziellen und personellen Ausstattung (kommunale Finanzpolitik und kommunale Personalhoheit). Im Bereich der Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung – also z. B. Erziehung, Soziales, Gesundheit, Integration – sind die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen durch die Entscheidungen und Zuständigkeiten auf Bundes- und Landesebene eingeschränkt (vgl. Kühn et al. 2024 speziell zur Integrationspolitik als kommunale Pflichtaufgabe). Die Kommunen haben im Rahmen ihrer Selbstverwaltung aber auch Gestaltungsspielräume, und zwar nicht nur bei der Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben, sondern auch bei der Umsetzung und Ausgestaltung

landes- und bundesgesetzlicher Aufgabenzuweisungen und Rahmensetzungen (vgl. Schader-Stiftung 2011). Für die *Urban-Citizenship*-Debatte wird dies zum Beispiel mit Blick auf den kommunalen Vollzug des Ausländerrechts diskutiert (vgl. Polat 2022; Heuser 2022; Moving Cities 2024).

Hier schließt die Frage an, in welchem Verhältnis eine Stärkung von Stadtbürgerschaft zum Ausländerrecht steht. Doch eine allgemeine Einschätzung, welche Ein- und Ausschlüsse das Aufenthaltsrecht im Alltag der Städte und Gemeinden nach sich zieht, ist kaum möglich (vgl. Öndül 2018 grundlegend zum Ausländer- und Asylrecht; Werdermann 2016). Zwar lässt sich eine kleine Anzahl von Statusgruppen klar voneinander unterscheiden:

- deutsche Staatsbürgerschaft
- EU-Staatsbürgerschaft
- Niederlassungserlaubnis
- Aufenthaltserlaubnis
- Duldung
- vollziehbare Ausreisepflicht
- kein Aufenthaltsstatus/illegalisierter Aufenthalt⁵

Tatsächlich finden sich aber auch innerhalb dieser Kategorien zahlreiche Unterscheidungen und Abstufungen mit rechtlichen Implikationen. So zählten Forscherinnen und Forscher an der Humboldt-Universität zu Berlin allein innerhalb der Statusgruppe der „Duldung“ etwa 30 rechtliche, statistische und administrative Kategorien mit nuancierten Implikationen für die betroffenen Migrantinnen und Migranten (vgl. Bochmann i. V.). Darüber hinaus kann eine Verbesserung des Aufenthaltsstatus in bestimmten Fällen auch mit einem Verlust von Rechten einhergehen, zum Beispiel, was den Familiennachzug angeht. Schließlich bildet die jeweilige Rechtskategorie, in die Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland fallen, eine grundlegende Weichenstellung. Sie gibt den Freiheitsgrad vor, den diese juristisch gesehen nutzen dürfen. Die Frage, was das im Alltag konkret bedeutet, ergibt sich allerdings erst im Zusammenspiel mit den persönlichen Dispositionen und Ressourcen der Betroffenen und hängt u. a. davon ab, wie diese sozial eingebunden sind oder welche Unterstützungsangebote für sie zugänglich sind. Gerade dieser Punkt ist für die *Urban-Citizenship*-Debatte zentral, denn die Forschung zeigt, dass lokale Maßnahmen der Inklusion sowohl informelle Exklusion und Diskriminierung als auch ausschließende Effekte des (europäischen und nationalen) Ausländerrechts vor Ort abschwächen oder sogar kompensieren können (vgl. Liebscher 2024).

5 Wir verwenden in dieser Studie unterschiedliche Begriffe, um einen fehlenden Aufenthaltsstatus zu beschreiben; der Ausdruck „illegalisiert“ bringt u. E. am deutlichsten zum Ausdruck, dass es sich bei einem (fehlenden) Status um das Ergebnis eines politischen und rechtlichen Aktes handelt.

2 Das Konzept der Stadtbürgerschaft: Perspektiven und Debatten

Im folgenden Kapitel bereiten wir die *Urban-Citizenship*-Debatte systematisch auf. Der Anspruch der Literaturschau ist weniger, einen kompletten Überblick über die gesamte wissenschaftliche Debatte zu geben. Stattdessen wollen wir zeigen, wie sich die Debatte insgesamt entwickelt hat und welche Anregungen sie im Kontext deutscher Stadt- und Kommunalpolitik bereithält. Wir fokussieren daher auf Texte, die die theoretische Entwicklung gut verdeutlichen, sowie auf Beiträge, die uns im praxispolitischen Kontext als besonders relevant erscheinen.

2.1 Stadtbürgerschaft – ein formaler Status?

Die Staatsbürgerschaft ist ein zentraler Mechanismus, mit dem der Zugang zu gesellschaftlichen Rechten und Ressourcen geregelt wird. Sie legt fest, wer Teil einer politischen Gemeinschaft ist und Ansprüche auf soziale Sicherheit, Bildung oder politische Mitbestimmung hat bzw. von diesen ausgeschlossen bleibt. *Citizenship* bzw. Bürgerschaft stellt in diesem Sinne einen formalen Status dar, der den Menschen eines Landes von staatlicher Seite verliehen wird und mit dem spezifische Rechte und Pflichten verknüpft sind (vgl. Schilliger 2018: 18). Diese herkömmliche Konzeption von Bürgerschaft – mit dem Nationalstaat als Hauptbezugspunkt – wird in der *Urban-Citizenship*-Debatte jedoch infrage gestellt (vgl. Cohen & Margalit 2015; Varsanyi 2006).

Zentral ist dabei der Befund, dass das klassische, nationalstaatlich geprägte Konzept von Staatsbürgerschaft in einer zunehmend globalisierten Welt immer deutlicher an seine Grenzen stößt und andere Politikebenen an Bedeutung gewinnen. Holston und Appadurai (1996) haben schon früh darauf hingewiesen, dass Städte jene Orte sind, an denen sich die Spannungen zwischen lokalen, nationalen und globalen Entwicklungen besonders stark zeigen.

Während der Nationalstaat lange Zeit die zentrale Instanz für die Regulierung war, verliert er durch Globalisierung und Transnationalisierung in vielen Bereichen – etwa Wirtschaft, Migration und Umweltpolitik – an Steuerungskraft. Gleichzeitig werden Städte zu Schlüsselorten dieser globalen Verflechtungen. Das wirft die Frage auf, ob es nicht neue Formen der Bürgerschaft braucht, die über den Nationalstaat hinausgedacht und den globalen Veränderungsprozessen besser gerecht werden, vor allem mit Perspektive auf die dynamische Entwicklung internationaler Migrationsbewegungen.

Zu Beginn der *Urban-Citizenship*-Debatte in den 1990er Jahren wurde deshalb von unterschiedlichen Autorinnen und Autoren diskutiert, welche Rechte auf lokaler oder regionaler Ebene gewährt werden (können) und in welchem Verhältnis diese zu national- oder zentralstaatlich vergebenen Rechten stehen. Das geschah insbesondere mit Blick auf Migrantinnen und Migranten, die nicht die Staatszugehörigkeit ihres Wohnortes innehaben und in der Konsequenz schon auf formaler Ebene von wichtigen Rechten ausgeschlossen bleiben – und das oft über viele Jahre oder sogar Jahrzehnte hinweg. Die Debattenbeiträge folgen der englischsprachigen Bedeutung des Begriffs „*Citizenship*“, der im Gegensatz zum deutschen Verständnis nicht unmittelbar mit nationaler Staatsbürgerschaft gleichgesetzt wird und bezogen auf Fragen gesellschaftlicher Teilhabe breiter gefasst ist. Dabei zielten sie darauf, *Urban Citizenship*, also *Stadtbürgerschaft*, als einen eigenen Status zu konzipieren. Dies beinhaltet, dass Rechte und Ressourcen, die sich aus dem nationalstaatlich vergebenen Status ergeben, vor Ort unterschiedlich ausgestaltet werden. Darüber hinaus können auf subnationaler Ebene neue Rechte und Ressourcen geschaffen werden, wenn die dazu notwendige gesetzgeberische Kompetenz vorliegt.



Spannungsverhältnis zwischen lokalem Gemeinwesen und Nationalstaat

Zu den prominentesten Beiträgen, die die Spannung zwischen Stadt und Nationalstaat im Kontext sich verändernder globaler Dynamiken diskutieren, zählt ein Text von Rainer Bauböck (vgl. Bauböck 2003). In seinem Artikel „Reinventing Urban Citizenship“ diskutiert er demokratietheoretische Aspekte, die zum einen die Frage der Selbstverwaltung von Städten berühren, zum anderen die formalen politischen Beteiligungsrechte der Anwohnenden. Ausgangspunkt ist das historische Spannungsverhältnis, in dem die Stadt als autonomes Gemeinwesen erscheint, zugleich aber der Zentralregierung des Nationalstaates untergeordnet ist. Besonders deutlich wird dies mit Blick auf die Entwicklung von sogenannten *Global Cities* (vgl. Sassen 1991), die als mächtige Knotenpunkte im Netz globaler Finanz-, Waren- und Migrationsbewegungen fungieren und „nicht einfach nur territoriale Untereinheiten innerhalb eines Staatsgebiets“ (ebd.: 156) darstellen. Städte wie New York City, London oder Tokyo gelten hier als Musterbeispiele. Bauböck argumentiert, dass aufgrund dieser Verschiebungen und gerade vor dem Hintergrund erstarkender nationalistischer Bewegungen Städte generell politisch gestärkt werden sollten, ohne dabei den staatlichen Rahmen demokratischer Politik zu ersetzen. Dazu benennt und diskutiert er die vier folgenden Ansatzpunkte:

- Gebietsreformen, um die durch Suburbanisierung wachsenden Städte politisch (wieder) besser steuern zu können und auch demokratisch kongruente, territoriale Verwaltungseinheiten zu schaffen (*Reuniting the City with its Periphery*) (vgl. Bauböck 2003: 142)

- Reformen der kommunalen Selbstverwaltung, um Nachbarschaften in der Stadt besser politisch zu repräsentieren und zu stärken (*Reuniting the Internally Divided City*) (vgl. ebd.: 145)
- Reformen, die die Rolle der Städte im politischen Mehrebenen-System stärken (*Strengthening City Autonomy*) (vgl. ebd.: 146)
- eine formalisierte Anerkennung aller lokalen Anwohnenden als „Stadtbürgerinnen und Stadtbürger“ basierend auf dem Wohnortprinzip, inklusive einer Änderung des Wahlrechts auf lokaler Ebene (*Formalizing Local Citizenship*) (vgl. ebd.: 149)

In Deutschland zeigt sich das Spannungsverhältnis zwischen kommunaler und staatlicher Ebene besonders in den großen globalisierten Städten wie Berlin, Frankfurt/Main oder Hamburg. Diese Städte sind Knotenpunkte internationaler Migration, globaler Wirtschaft und kulturellen Austauschs. Dadurch agieren sie oft dynamischer und kosmopolitischer, als der nationalstaatliche Rahmen es vorsieht, oder handeln progressiver, als eine Bundesregierung es möglicherweise zulassen möchte. Lokale Herausforderungen – wie etwa vielfältige Bevölkerungsgruppen zu integrieren oder bezahlbaren Wohnraum bereitzustellen – stehen in diesen städtischen Räumen in direkter Wechselwirkung mit globalen Prozessen und nationalen Regulierungen. Gleichzeitig kann es zu Konflikten kommen, wenn kommunale Handlungsspielräume durch nationale Vorgaben eingeschränkt werden – auch auf dem Feld der Migrationspolitik (vgl. Scherr & Hofmann 2024). Dies verschärft in der Folge die Spannungen zwischen lokaler Realität und nationalem Anspruch weiter.

Die Forderungen von Bauböck würden hier einige Möglichkeitsräume für die Städte eröffnen. Vor allem wären sie durch eine verstärkte Autonomie von der nationalstaatlichen Regierung eher dazu in der Lage, auf die spezifischen lokalen Herausforderungen sowie Bedürfnisse ihrer Bevölkerung einzugehen. Ein verändertes Wahlrecht auf lokaler Ebene würde beispielsweise zudem die demokratische Teilhabe und das Zugehörigkeitsgefühl in den Städten stärken, da Menschen die Lebensverhältnisse an ihrem alltäglichen Lebensmittelpunkt direkter mitgestalten könnten.

Politische Teilhabemöglichkeiten ausländischer Staatsangehöriger

In Deutschland sind die politischen Partizipationsmöglichkeiten für Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit eingeschränkt. In diesem Zusammenhang ist u. a. das sogenannte „Ausländerwahlrecht“ zu nennen,

welches hierzulande nur auf der kommunalen Ebene und ausschließlich für EU-Staatsangehörige besteht. Im Bundesdurchschnitt haben mehr als 16 Prozent der Bevölkerung über 18 Jahre keine deutsche Staatsangehörigkeit. Sie sind von Landtags- und Bundestagswahlen ausgeschlossen und dürfen – wenn sie keine EU-Staatsbürgerschaft haben – auch nicht auf kommunaler Ebene wählen. In den durch Migration und Diversität geprägten Großstädten sind die Zahlen noch einmal deutlich höher. Im Jahr 2024 gab es in Berlin etwa 3,1 Millionen Volljährige, von denen 880.945 – also 28 Prozent – nicht an der Wahl zum Abgeordnetenhaus (Landesebene) teilnehmen dürfen, weil sie keinen deutschen Pass besitzen. Knapp 290.000 von ihnen sind Angehörige von EU-Staaten und dürfen somit zumindest bei den Kommunalwahlen in den Berliner Bezirken ihre Stimme abgeben (eigene Berechnungen auf Basis des Statistischen Bundesamtes). Im Berliner Bezirk Mitte, der durch ein besonders hohes Maß an migrationsbedingter Diversität geprägt ist, beläuft sich der Anteil der Anwohnenden im wahlberechtigten Alter, die keine deutsche Staatsbürgerschaft haben, sogar auf 38 Prozent (vgl. Thewalt 2023). In anderen deutschen Städten gestaltet sich die Situation ähnlich. Nicht zuletzt bleibt die betroffene Gruppe auch von den Volks- und Bürgerentscheiden ausgeschlossen, die auf kommunaler und Landesebene stattfinden. Verschiedene Initiativen haben deshalb in den letzten Jahren damit begonnen, bei Volksentscheiden auch die Stimmen der nicht-wahlberechtigten Anwohnenden zu sammeln und auszuzählen, um das Demokratiedefizit in diesem Bereich öffentlich sichtbar zu machen (vgl. Wurtscheid 2021).

Bereits seit den 1980er Jahren gibt es in Deutschland immer wieder Bestrebungen, das Wahlrecht auszuweiten, um dauerhaft in Deutschland lebenden Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit eine politische Repräsentation in den Bezirksversammlungen, Stadträten

und Landesparlamenten zu ermöglichen. Weltweit ist dies in verschiedenen Staaten möglich; in der EU immerhin in 14 Mitgliedsländern. In Deutschland scheitert eine Wahlrechtsreform bislang allerdings an der Rechtsauslegung des „Volksbegriffs“ im Grundgesetz. Obwohl in der Bundesrepublik mehrfach Vorstöße aus den Bundesländern kamen und ein kommunales Ausländerwahlrecht in Hamburg und Schleswig-Holstein zeitweise eingeführt wurde, sind diese Initiativen doch jedes Mal wieder vom Bundesverfassungsgericht gestoppt worden. Der internationale Vergleich zeigt, dass es auch anders gehen kann. Etwa 50 Länder weltweit gewähren (in unterschiedlichem Ausmaß) eingewanderten Ausländern und Ausländerinnen das kommunale Wahlrecht (vgl. Pedroza 2022).

In der Bundesrepublik versuchen Städte und Kommunen seit den 1970er Jahren auf den eingeschränkten Zugang zum Wahlsystem für Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit zu reagieren und mit Blick auf deren politische Partizipation alternative Beteiligungsmöglichkeiten zu schaffen, z. B. im Rahmen sogenannter Migrations- oder Integrationsbeiräte. Diese werden in der Regel auf kommunaler Ebene gewählt und sind als beratende Organe an die lokalen (formalpolitischen) Gremien angebunden. Auch die Beteiligung an partizipativen Formaten der Stadtentwicklung wie Werkstattgespräche, Runde Tische, Online-Foren etc. ist nicht an die Staatsbürgerschaft gebunden. Die Grenzen solcher informellen Beteiligungsverfahren und die Schwierigkeiten, sie inklusiv und gehaltvoll zu gestalten, werden in der Stadt- und Demokratieforschung jedoch schon lange intensiv diskutiert (vgl. Selle 2014; SenStUm 2011). Wir gehen an dieser Stelle nicht weiter darauf ein und verweisen stattdessen auf den klassischen und nach wie vor hochaktuellen Text von Arnstein (1969) zur *Ladder of Citizen Participation*. In diesem wird zwischen unterschiedlichen Stufen der Beteiligung unterschieden, angefangen von der rein informativen top-down-Veran-

Region	Einwohner gesamt (18+)	Ausländer (18+)	EU-Ausländer (18+)	Nicht-EU-Ausländer (18+)
Deutschland	70.365.963	11.535.830 (16,39 %)	4.437.425 (6,31 %)	7.098.380 (10,09 %)
Hamburg	1.582.893	320.340 (20,24 %)	81.980 (5,18 %)	238.320 (15,06 %)
Bremen	572.158	127.435 (22,27 %)	32.700 (5,72 %)	94.755 (16,56 %)
Berlin	3.146.502	880.945 (28 %)	289.790 (9,21 %)	591.135 (18,79 %)

Tab. 2: Anzahl nicht-deutscher Staatsangehöriger über 18 Jahre in ausgewählten deutschen Städten
 Quelle: Eigene Darstellung, Statistisches Bundesamt, Ausländerzentralregister (Daten vom 31.12.2023)

staltung über konsultative Verfahren bis hin zur städtischen Koproduktion mit unterschiedlichen Akteursgruppen, verbindlichen Entscheidungsfindungsverfahren und einer engen Anbindung an den formalpolitischen Prozess.

Speziell mit Blick auf Migration wird in der *Urban-Citizenship*-Debatte auf ein Dilemma hingewiesen, das in der Partizipationsforschung bislang wenig reflektiert wird (vgl. Uitermark et al. 2005). So wurde in den 1980er Jahren in vielen Städten zunächst die Selbstorganisation von Menschen mit Migrationshintergrund in eigenen Vereinen gefördert, um die politischen Anliegen der betreffenden Gruppen auf diesem Weg in die Stadtpolitik integrieren zu können. Das Organisationsmuster folgte meist der Logik einer Formierung ethnisch-religiöser Gruppen und wird in der englischsprachigen Debatte daher auch als *Ethnic Corporatism* bezeichnet (ebd.). Damit aber wird die gesellschaftliche Wahrnehmung von Migrantinnen und Migranten entlang ethnisch-religiöser Zuschreibungen verfestigt („die Türken“ oder „die Roma“ oder „die Aleviten“). Auf individueller Ebene wird Migrantinnen und Migranten wiederum in dieser Logik nahegelegt, sich einer Großgruppe zuzuordnen, um dann in diesem Rahmen eine politische Stimme zu erlangen. Dieser problematische Effekt hat sich mit dem Wandel hin zu einer an Diversitätsprinzipien orientierten städtischen Förderpolitik zwar tendenziell abgeschwächt. Doch stellt sich die Frage, nach welcher Logik die – nun nicht mehr nach ethnisch-religiös definierter Zugehörigkeit ausgewählten – Vereine und die Mitglieder in den betreffenden Gremien und Ausschüssen organisiert sein sollen: Sollen sie repräsentieren? Wenn ja, wen? Geht es um spezielle Expertisen? Oder um einen Querschnitt durch die diversen Bevölkerungsgruppen? Darüber hinaus führen die nun stärker an projektbezogenen Kriterien orientierten öffentlichen Förderungen bei migrantischen Organisationen oftmals zu Planungsunsicherheit, thematischer Diskontinuität, personeller Fluktuation und Konkurrenz um finanzielle Mittel. Es zeigt sich also, dass mangelnde formal-politische Teilhabe nicht einfach durch informelle, partizipative Governance-Formate kompensiert werden kann (vgl. Swyngedouw 2005).

Inklusion und Exklusion in den Bereichen Wohnen, Gesundheit und Bildung

Die Frage von Inklusion bzw. Exklusion aufgrund des formalen Rechtsstatus von Zugewanderten und ihren Nachkommen ist auch in anderen Bereichen der Kommunalpolitik relevant. Für den Bereich Wohnen zeigten dies schon 1996 Thomas Faist und Hartmut Häußermann in einer Studie über Zuwanderung, soziale Rechte und Wohnungsmarktpolitik in Deutschland. Ihre Untersuchung

veranschaulicht zunächst, dass wichtige sozialstaatliche Maßnahmen im Bereich der Wohnraumversorgung von den Ländern, Städten und Gemeinden umgesetzt oder geregelt werden. Die Qualität der Maßnahmen kann sich deshalb innerhalb desselben nationalen Kontextes von Ort zu Ort erheblich unterscheiden. Die Studie untersucht daraufhin genauer, wie sich bestimmte Migrantengruppen mit sehr unterschiedlichem Rechtsstatus auf dem Wohnungsmarkt versorgen können. Im Fokus standen Aussiedler und Asylberechtigte, Arbeitsmigrantinnen, Asylbewerber und Migrantinnen ohne regulären Aufenthaltsstatus. Deutlich wird, dass sich aus dem ausländerrechtlichen Status ungleiche Zugänge zu Wohnraum ergeben. Die jeweiligen Chancen auf dem Wohnungsmarkt werden dabei durch die Maßnahmen der Länder, Städte und Gemeinden erheblich beeinflusst. Vor allem durch einen verstärkten (bevorzugt sozialen) Wohnungsneubau und eine inklusivere Verteilung von Wohnraum könnten Kommunen die Ungleichheiten in der Versorgung abbauen (vgl. ebd.). Obwohl seit der Veröffentlichung der Studie einige Programme und Verfahren eingeführt wurden, die Migrantinnen und Migranten den Zugang zum Wohnungsmarkt erleichtern sollen, ist die Lage weiterhin problematisch. Insbesondere auf angespannten Wohnungsmärkten stehen Migrantinnen und Migranten vor einer herausfordernden Situation. Gleichzeitig kommt die zentrale Unterbringung von Asylbewerberinnen und -bewerbern in vielen Städten immer mehr an ihre Grenzen. Wie schwer das Recht auf eine würdige Unterbringung unter den aktuellen Rahmenbedingungen mancherorts umzusetzen ist, veranschaulicht etwa die Situation in Berlin mit der Geflüchtetenunterkunft in Tegel (vgl. Noll 2024).

Bei Fragen der Gesundheitsversorgung oder des Schulbesuchs stehen Kommunen gleichermaßen vor Herausforderungen. Auch in diesen Bereichen manifestieren sich auf kommunaler Ebene vielschichtige Ein- und Ausschlüsse entlang des aufenthaltsrechtlichen Status von Menschen mit Migrations- bzw. Fluchtgeschichte. Jene mit prekärem oder fehlendem Aufenthaltsstatus sind dabei in einer besonders schwierigen Situation, da sie sich im Alltag vielfach nicht auf gesetzlich geregelte Ansprüche und Rechte berufen können, ohne sich der Gefahr von Sanktionen und aufenthaltsbeendenden Maßnahmen auszusetzen (vgl. Scherr & Hoffmann 2024; siehe Kapitel 2.3). Nichtsdestotrotz haben Städte und Gemeinden gerade auch mit Blick auf die Bereiche Bildung und Gesundheit überraschend viele Möglichkeiten, Zugänge zu städtischen Einrichtungen und Dienstleitungen für Gruppen zu schaffen, die aufgrund ihres formalen Rechtsstatus stark benachteiligt sind. Umfangreich wurden solche lokalen „Antworten auf Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus“ am

Beispiel von Frankfurt/Main untersucht. Die Studie veranschaulicht, wie staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure vor Ort zusammenarbeiten, um den Zugang zu Leistungen in den Bereichen Gesundheit, Wohnen, Bildung und Gewaltschutz für betreffende Migrantinnen und Migranten zu stärken (vgl. Homberger et al. 2022).

Bürgerschaft und Wohlfahrtsstaat: Rechte im Wandel

Generell hat sich der Blick auf „Staatsbürgerschaft“ – und die Frage, auf welcher Ebene Rechte vergeben werden – seit den 1990er Jahren mehrfach verändert und wird weiterhin kontrovers diskutiert. So argumentierte Yasemin Soysal 1994 in ihrem viel beachteten Buch „Limits of Citizenship“, dass die damals vorherrschende Intensivierung des Menschenrechtsdiskurses die liberalen Demokratien zunehmend unter Druck setzen würde, ihre Mitgliedsrechte auf ansässige Ausländerinnen und Ausländer auszuweiten und die Exklusion aufgrund von fehlender Staatsbürgerschaft einzuschränken (vgl. Soysal 1994/2007). Für Soysal lief dies – sowohl deskriptiv als auch normativ – auf einen Übergang zu einer postnationalen Mitgliedschaft hinaus, bei der die „universelle Anerkennung der Person“ (ebd.: 136) die nationale Zugehörigkeit als Quelle von Rechten übertrumpft (vgl. Fogelman 2018). Im Rückblick hat sich diese Prognose als zu optimistisch erwiesen, denn weltweit spielt die formale nationale Staatsbürgerschaft in vielerlei Hinsicht weiterhin eine zentrale Rolle für die Regulierung von Mobilität oder den Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen. Gerade vor dem Hintergrund des Erstarkens rechter und nationalistischer Bewegungen und Parteien steht zu vermuten, dass sich dieser Trend zunächst weiter fortsetzen wird.

Die Entwicklung ist allerdings widersprüchlich und lässt sich nicht auf eine pauschale Aufwertung der nationalen Staatsbürgerschaft bei gleichzeitigem Ausschluss von Ausländern reduzieren, wenngleich dies in der öffentlichen Debatte oft so erscheint. Denn auch deutsche Staatsbürgerinnen und -bürger haben Rechte verloren, vor allem mit Blick auf den Anspruch auf soziale Absicherung. Hier wurde mit den damaligen arbeitsmarktpolitischen Reformen Hartz I bis IV und dem Zuwanderungsgesetz von 2005 ein grundlegender Wandel angestoßen. Insgesamt wurde das „Leistungsprinzip“ in den Vordergrund gestellt. Für Ausländerinnen und Ausländer wurde zudem die Integrationspolitik eng mit der Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene verknüpft. In diesem Zuge hat, wie Michael Bommers (2018) feststellt, die Differenz zwischen Ausländerinnen und Ausländern und Staatsangehörigen beim Zugang zu sozialen Sicherungen tendenziell

an Bedeutung verloren. Leistungen des Wohlfahrtsstaates müssten nunmehr individuell erworben werden und zwar unabhängig von der Staatsbürgerschaft. In der Literatur wird dies als ein grundlegender Bedeutungswandel von *Citizenship* beschrieben: Hatte man lange Zeit ein Recht auf Teilhabe, muss man sich dieses nun „verdienen“ (*earned citizenship*). *Citizenship* wird also an Bedingungen geknüpft. Im Feld der Integrationspolitik kommt dies etwa darin zum Ausdruck, dass soziale Rechte und Teilhabechancen u. a. an Erwerbsarbeit, den Beweis der ökonomischen Selbständigkeit oder an die Erfüllung von Integrationsleistungen geknüpft werden (vgl. Schilliger 2018: 20). Mit der Aufwertung der Arbeitsmarktintegration hat sich für Kommunen zugleich die Möglichkeit eröffnet, über die sogenannte „Ausbildungsduldung“ positiven Einfluss auf die Bleibeperspektive vor allem junger Geflüchteter zu nehmen. Sie ist in § 60c Aufenthaltsgesetz (AufenthG) geregelt und besagt, dass Migrantinnen und Migranten, die eine Ausbildung beginnen oder begonnen haben, unter bestimmten Voraussetzungen eine Duldung erhalten und nicht abgeschoben werden können. Dieses Instrument wird bislang allerdings eher restriktiv genutzt.

Exklusion durch Abstufung von Rechten

Schlussendlich sensibilisiert die *Urban-Citizenship*-Debatte dafür, dass Menschen, die einen Lebensmittelpunkt teilen, durch nationale Gesetze einer rechtlichen Ausdifferenzierung unterworfen werden, aus der sich unterschiedliche Teilhabechancen ergeben. Dabei zeigt sich eine komplexe Abstufung zwischen Inklusion und Exklusion, Privilegierung und Marginalisierung. Franzke (2023: 116) weist darauf hin, dass Ausländerbehörden in Deutschland mittlerweile mehr als 50 verschiedene Aufenthaltstitel mit jeweils eigenen Rechten und Pflichten vergeben (vgl. Menjivar 2023). Regina Römhild und Steven Vertovec erfassten bereits Ende der 2000er Jahre in ihrer Studie über Diversitätsprozesse in Frankfurt/Main insgesamt 17 verschiedene rechtliche Statusgruppen (vgl. Vertovec & Römhild 2009: 46). In der Literatur werden solche Formen der Ausdifferenzierung begrifflich als „segmentierte Bürgerschaft“ (Morris 2002), „abgestufte Bürgerschaft“ (Ong 2005) oder als „differentielle Inklusion“ (Mezzadra & Neilson 2013) gefasst. Die Begriffe zielen darauf, die Ungleichheitsverhältnisse, die mit der Vervielfältigung von Aufenthaltstiteln einhergehen, zu thematisieren und die unterschiedlichen Grade von „Unterordnung, Herrschaft, Diskriminierung und Segmentierung“ (ebd.: 191) darzustellen.

Die Vervielfältigung von Aufenthaltstiteln führt aber noch zu weiteren Problemen. Wie Beratungsorganisationen

aus deutschen Städten und Gemeinden berichten⁶, können Aufenthaltstitel aufgrund langer Terminwartezeiten in den Ausländerbehörden oftmals nicht fristgerecht verlängert werden. Die Betroffenen befinden sich dann mit einem sogenannten „fiktiven“ Aufenthaltsstatus teilweise über mehrere Monate hinweg in einem rechtlichen Limbo, der schwerwiegende Konsequenzen haben kann. Persönliche Krisen, die den aufwändigen Umgang mit Behörden erschweren, und institutionelle Hürden können innerhalb kurzer Zeit in die existentielle Not und aufenthaltsrechtliche Illegalität führen. Schließlich kommt es auch zu Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt. Viele Wirtschaftszweige profitieren davon, dass Migrantinnen und Migranten mit eingeschränkten Rechten, allen voran illegalisierte Menschen, auf Jobs angewiesen sind, die weit unter ihrer eigentlichen Qualifizierung liegen. Diese wiederum sehen sich dazu gezwungen, unter schlechten Arbeitsbedingungen oder gar auf dem informellen Arbeitsmarkt zu arbeiten (vgl. Grünendahl 2019). Zugleich stehen hoch gebildete Migrantinnen und Migranten dem Arbeitsmarkt aufgrund rechtlicher und institutioneller Hürden oft nicht zur Verfügung – obwohl der Fachkräftemangel in Deutschland als dramatisch gilt. Das komplexe, hierarchische System der Aufenthaltsberechtigungen hängt also unmittelbar mit der Stratifizierung von sozialen Rechten zusammen und bringt verschiedene migrantische Gruppen in unterschiedlich prekäre Lebenssituationen (vgl. Toğral Koca 2022). Aus demokratietheoretischer Sicht ist dies äußerst problematisch, auch weil sich dadurch speziell bei Menschen, die längere Zeit ohne deutsche Staatsbürgerschaft in Deutschland leben, ein Gefühl der systematischen Abwertung, Ausgrenzung, Klassifizierung und Nicht-Zugehörigkeit einstellen kann.

Zwischenfazit: Die *Urban-Citizenship*-Debatte beschäftigt sich mit der Frage, inwieweit Städte durch eigene Maßnahmen ihren Einwohnerinnen und Einwohnern einen möglichst egalitären Zugang zu Rechten und Ressourcen gewähren können. Dies geschieht insbesondere mit Blick auf die Stärkung politischer, sozialer oder ökonomische Rechte von Migrantinnen und Migranten, die infolge ihrer Staatsangehörigkeit bzw. ihres Aufenthaltsstatus auf lokaler Ebene von verschiedenen Ausschlüssen betroffen sind. Städte und Gemeinden in Deutschland sind zwar in die Umsetzung und den Vollzug des Ausländerrechts eingebunden, trotzdem kön-

nen sie nur begrenzt auf den formalen Rechtsstatus ihrer Bewohnerinnen und Bewohner ohne deutsche Staatsangehörigkeit direkt Einfluss nehmen. Allerdings haben sie die Möglichkeit, einen bereits bestehenden Anspruch auf Rechte zu stärken und deren Zugänglichkeit auf lokaler Ebene zu verbessern – etwa in den Bereichen Wohnen, Gesundheit oder Bildung. In der *Urban-Citizenship*-Debatte wird dies weniger über die Notwendigkeit der Integration Zugewanderter in die Aufnahmegesellschaft begründet. Argumentiert wird stattdessen damit, dass der gemeinsame Lebensmittelpunkt in einer diversen (und zunehmend transnationalen) Gesellschaft vor Ort mit gleichen Rechten und Pflichten für alle korrespondieren sollte. In diesem Zusammenhang ist ebenso ein Blick auf den in den Gemeindeordnungen der Länder formulierten Versorgungsauftrag der Kommunen aufschlussreich. Hier wird als Bezugspunkt der kommunalen Selbstverwaltung in der Regel nicht der exklusive Begriff der „Staatsbürger“, sondern der inklusive Begriff der „Einwohner“ genutzt (vgl. Bommes 2018: 106). Im Sinne der *Urban-Citizenship*-Debatte ließe sich daraus herleiten, dass sich jener Versorgungsauftrag von Städten und Gemeinden an alle Menschen richtet, die vor Ort zusammenleben.

2.2 Neue Perspektiven auf Akteure und Prozesse

Nachdem sich frühe Beiträge zur *Urban-Citizenship*-Debatte zunächst mit der Frage nach *Citizenship* im Sinne eines formalen Status beschäftigten, verschiebt sich die Diskussion in den 2000er Jahren hin zu einem prozessorientierten Verständnis von Bürgerschaft. In den Mittelpunkt des Interesses rückt nun die konflikthafte Aushandlung von (Bleibe-)Rechten für Migrantinnen und Migranten. *Citizenship* wird demnach als sozialer Prozess untersucht, in dem Individuen und Gruppen Rechte einfordern, durchsetzen, aber auch wieder verlieren können (vgl. Isin & Turner 2002). Dabei werden u. a. politische Akteure in den Blick genommen, die an der Schaffung von Rechten und Ressourcen beteiligt sind, sowie zivilgesellschaftliche Netzwerke, in die die fordernden Subjekte eingebunden sind. Nicht zuletzt kommt es in der Debatte zu einer konzeptionellen Verknüpfung von

Status und Prozess. Autorinnen wie Lynn Staeheli (2012) arbeiten empirisch wie theoretisch heraus, dass formalisierte Rechte erst im Kontext institutioneller und alltagsweltlicher Praxen ihre Bedeutung erhalten (Staeheli et al. 2012). Das heißt: Ein bestimmter Aufenthaltsstatus erfährt im Leben der Menschen vor allem dadurch Relevanz, wie Rechte von lokalen Institutionen, aber auch im solidarischen Miteinander umgesetzt bzw. zugänglich gemacht werden. Denn auch wenn Rechte auf „dem Papier“ formal bestehen, können diese insbesondere prekären Gruppen aus unterschiedlichen Gründen im Alltag dennoch verwehrt bleiben. Die Art und Weise, wie sich auf lokaler Ebene der Zugang zu Rechten gestaltet, kann sich selbst innerhalb des gleichen nationalen Kontexts zwischen unterschiedlichen Städten und Gemeinden erheblich unterscheiden – und damit zu ungleichen Teilhabechancen insbesondere von Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus führen.

Acts of Citizenship: Migrantische Proteste und Forderungen nach Bleiberecht

Zentral für die Entwicklung der Debatte hin zu einem dynamischen *Citizenship*-Konzept sind unter anderem die umfangreichen Proteste und Bleiberechtsforderungen von Geflüchteten in den 2000er Jahren im US-amerikanischen und europäischen Kontext. In den USA beteiligten sich 2006 und 2007 mehrere Millionen Menschen an Protesten gegen eine geplante Verschärfung der nationalen Einwanderungspolitik. Die Mobilisierungen werden als historischer Wendepunkt angesehen, insbesondere mit Blick auf die politische Beteiligung und öffentliche Sichtbarkeit von lateinamerikanischen Migrantinnen und Migranten (vgl. Voss 2011). Die Proteste begannen als Reaktion auf den als „HR-4437“ bezeichneten Gesetzesentwurf, der die Strafen für undokumentierte Einwanderung verschärfen sollte. Darüber hinaus sah er eine strafrechtliche Verfolgung von Personen vor, die Migrantinnen und Migranten bei einer illegalen Einreise in die USA oder beim Verbleib in den USA helfen. Damit wären potenziell medizinisches Personal, Rechtsberatungen, NGOs und möglicherweise sogar Schulen in migrantisch geprägten Stadtvierteln ins Visier einer repressiven Einwanderungspolitik geraten. Obwohl die Proteste verhindern konnten, dass HR-4437 vom US-Senat angenommen wurde, hatte dieses Vorhaben weitreichende Konsequenzen. Einerseits kam es nach dem Scheitern des Gesetzes zu intensiven Razzien durch die US-Ausländerbehörde ICE. Ungefähr 300.000 Abschiebungen waren die Folge. Andererseits wurden ähnliche Gesetze bspw. von den Bundesstaaten Arizona und Pennsylvania auf einzelstaatlicher bzw. Länderebene eingeführt. Diese kriminalisieren z. B. Hausbe-

sitzerinnen und -besitzer, die Wohnungen an illegalisierte Menschen vermieten (vgl. ebd.). Trotzdem hatten die Mobilisierungen großen Einfluss auf die öffentliche Debatte in den USA. So konnte eine Studie des Latino National Survey zeigen, dass Zustimmungswerte zur sofortigen Legalisierung sämtlicher Migrantinnen und Migranten nach den Protesten um gut zehn Prozentpunkte stiegen (vgl. Suro & Escobar 2006).

Zeitgleich wurden in Europa die EU-Mitgliedsstaaten, darunter auch Deutschland, durch die Entscheidung Spaniens zu einem umfangreichen Legalisierungsverfahren unter politischen (Handlungs-)Druck gesetzt. Im Jahr 2005 hatte die spanische Regierung ein dreimonatiges Amnestieverfahren für Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus anberaunt, in dessen Zuge knapp 700.000 Anträge auf Legalisierung gestellt wurden (vgl. Möller-Holtkamp 2005). Etwa 83 Prozent der Anträge waren erfolgreich (vgl. Arzoz 2006). Dieses Vorgehen war eine Antwort auf eine lang anhaltende Protestwelle im Land (vgl. Laubenthal 2011). Damit stellte sich in der europäischen Öffentlichkeit die Frage, ob dies nicht auch in anderen Staaten möglich sei. In Deutschland wurde diesem Vorhaben vom damaligen Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) eine Absage erteilt. Gleichzeitig warf er Spanien vor, die illegale Einwanderung selbst ins Land gerufen zu haben (vgl. Kellner 2006). Im Jahr 2012 sorgten in Deutschland dann Geflüchtete und insbesondere sogenannte „Lampedusa-Flüchtlinge“ für öffentliche Aufmerksamkeit, die eine bessere Unterbringung, einen generellen Abschiebestopp und eine Aussicht auf Legalisierung forderten. Vor allem der 600 Kilometer lange „Marsch von Würzburg nach Berlin“ und die anschließende Besetzung eines öffentlichen Platzes und eines leer stehenden Schulgebäudes im migrantisch geprägten Berliner Stadtviertel Kreuzberg wurden journalistisch und wissenschaftlich behandelt (vgl. Glöde & Böhlo 2015; Wilcke & Lambert 2015). Dieses Beispiel veranschaulicht, wie sich auf dem Feld der Migrationspolitik die unterschiedlichen politischen Ebenen in der Stadt verdichten. Denn auf dem Kreuzberger Oranienplatz wurden gleichzeitig eine restriktive europäische Grenz- und Migrationspolitik, nationales Ausländerrecht, dessen landespolitische Umsetzung durch die Berliner Ausländerbehörde und Härtefallkommission sowie die lokale Betroffenheit von Migrantinnen, Aktivistinnen und Anwohnerinnen (oftmals in einer Person) in der Nachbarschaft verhandelt.

Vor diesem Hintergrund entwickelten Autoren wie Engin Isin den Begriff der *Acts of Citizenship* (Isin 2008). Dieser beschreibt das Phänomen, dass Nicht-Staatsangehörige bestimmte Rechte einfordern, indem sie diese faktisch

ausüben, in Anspruch nehmen oder Regeln brechen (vgl. Nyers & Rygiel 2012). Damit kommen in der *Citizenship*-Forschung soziale Bewegungen und Konflikte um Teilhabe in den Blick. Zudem eröffnet sich eine neue Perspektive im Sinne von Hannah Arendts Rede vom Recht, Rechte zu haben (Arendt 1955). Die Subjekte und ihre Kämpfe, in denen sie sich unabhängig vom ihnen zugeschriebenen Status die Rechte als Bürgerinnen und Bürger nehmen, werden sichtbar. Dabei handelt es sich um eine klassische Strategie des zivilen Ungehorsams (vgl. Isin 2008: 18), für die die „Bühne“ des öffentlichen Raums genutzt wird (vgl. Nicholls & Vermeulen 2017). Wie wichtig die Auswahl einer geeigneten Bühne für migrantische Protestbewegungen sein kann, zeigt Ilker Ataç (2016) in seiner Studie zu Geflüchteten-Protesten in Wien. Er arbeitet heraus, dass jeder Ort der Protestbewegung spezifische Ressourcen, symbolische Bedeutungen und materielle Eigenschaften für die Entwicklung kollektiver Handlungen bietet. Die von Ataç untersuchte Protestbewegung in Wien war vor allem dann erfolgreich, wenn sie an Orten agierte, die ein hohes Maß an öffentlicher Aufmerksamkeit gewährleisten, weil sie bspw. sehr zentral in der Stadt liegen oder aber – im Falle der Votivkirche – einen starken symbolischen Charakter haben.

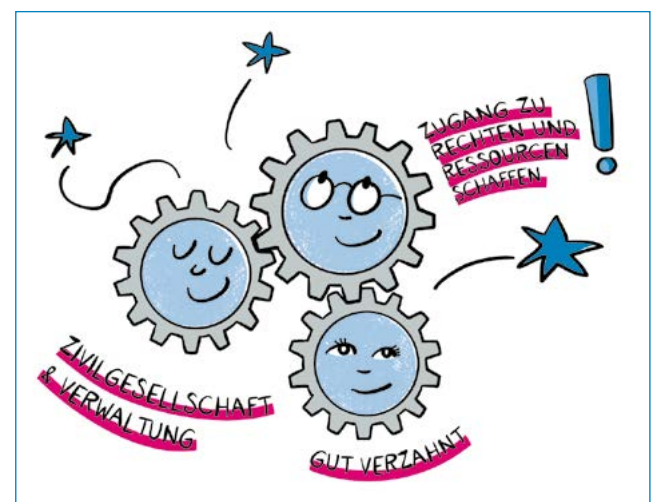
Ein ähnliches Verständnis von *Citizenship* findet sich in der verwandten Debatte um *Insurgent Citizenship* (vgl. Holston 2007). Auch hier geht es um die Adressierung sozialer und politischer Ungleichheit durch zivilgesellschaftliche Gruppen in der Stadt. Geografisch konzentriert sich diese Forschung vor allem auf den Globalen Süden und dort wiederum auf die urbanen Peripherien und ihr Verhältnis zum Zentrum in den Großstädten. Darüber hinaus stehen Prozesse der Stadtplanung und die Konflikte darum im Vordergrund, bspw. bezogen auf die Bereitstellung von adäquatem Wohnraum (vgl. Lebuhn 2019). Auch hier geht es um die Kluft zwischen der Zugehörigkeit zu einem Gemeinwesen auf der einen Seite und der ungleichen Verteilung von Rechten bzw. dem Fehlen wesentlicher Rechte auf der anderen Seite, die zu Protestbewegungen und Kämpfen um *Citizenship* führt.

Stadtbürgerschaft und *Urban Governance*

Ein stärker politikwissenschaftlicher Ansatz beschäftigt sich in der *Urban-Citizenship*-Debatte mit den beteiligten politischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren im Kontext von Governance-Strukturen. Dieser Zugang zu einem prozessorientierten Verständnis von Stadtbürgerschaft lässt sich besonders gut an einem prominenten Aufsatz der spanischen Stadtforscherin Marisol García illustrieren

(vgl. García 2006). Sie vergleicht die Rolle unterschiedlicher Städte in skandinavischen, mittel- und südeuropäischen Ländern im Hinblick auf die Stärkung sozialer Sicherungssysteme und die Versorgung mit Wohnraum.

García zielt vor allem auf zwei Punkte ab: Erstens werden soziale und politische Rechte in Europa in einem Mehrebenensystem ausgehandelt, d. h. die betreffenden Politiken werden in der Regel nicht allein auf einer stadtpolitischen Ebene gemacht. Stattdessen sind meist auch die regionale und nationale Politikebene beteiligt. Vor diesem Hintergrund unterscheiden sich Städte in ihren Möglichkeiten, soziale und politische Rechte auf lokaler Ebene auszugestalten, teils erheblich voneinander. Dies ist davon abhängig, a) wie föderal versus zentralistisch die betreffenden politischen Regierungssysteme sind und b) in welchem Maße bereits institutionalisierte Politiken auf den verschiedenen Ebenen existieren (Stichwort: Pfadabhängigkeit). So zeichnen sich südeuropäische Städte im Bereich der Sozialpolitik z. B. stärker durch lokale adhoc-Lösungen aus (bspw. in der städtisch organisierten Bereitstellung eines Mindestlohns) als skandinavische Städte, da letztere vor dem Hintergrund einer langen Tradition nationaler Wohlfahrtsstaatlichkeit agieren und demnach eine lokale Substitution nicht möglich bzw. notwendig ist. Zweitens ist es u. a. unter den Bedingungen von Neoliberalisierung zu einer Entwicklung von „Government zu Governance“ gekommen, in der zunehmend auch zivilgesellschaftliche Akteure an städtischen Politikprozessen beteiligt sind. In welchem Maße diese in die stadtpolitische Arena eingebunden werden und wie die Konstellationen dann im Detail ausfallen, unterscheidet sich von Ort zu Ort.



„Städte und Kommunen können intermediäre Formate wie Foren und Runde Tische nutzen, um Politik und Verwaltung mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zu vernetzen. Oftmals bestehen bereits gute Kontakte zwischen Einzelpersonen. Diese werden über intermediäre Strukturen institutionalisiert. Damit eröffnen sich Möglichkeiten zum fachlichen Austausch und zur Stärkung der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und Initiativen am Politikprozess.“ *Anastasia Blinzov, Rosa-Luxemburg-Stiftung (Arbeitsbereich Solidarische Städte)*⁷

García folgend muss *Urban Citizenship* als analytischer Begriff daher sowohl horizontale als auch vertikale Akteurskonstellationen in den Blick nehmen (vgl. Homberger et al. 2022). Nichtsdestotrotz betont auch sie die starke stadt- und kommunalpolitische Dimension von *Citizenship*: Da die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Aushandlungsprozessen faktisch immer an konkreten Orten stattfindet – i. d. R. im öffentlichen (Diskurs-)Raum der Stadt –, plädiert García für einen Fokus auf lokale Prozesse, ohne dabei andere Ebenen auszuklammern.

Citizenship und Alltagspraxis

Im Vergleich zu Garcías Governance-Ansatz plädieren Lynn Staeheli et al. (2012) dafür, ein prozessorientiertes Verständnis von *Citizenship* zu nutzen, das vor allem auf den Zusammenhang zwischen formalem Status und Alltagspraxis fokussiert. Sie nutzt dafür den Begriff des „Gewöhnlichen“ oder „Alltäglichen“ – im englischen Original: „ordinary“. Der Ausdruck dient ihr dazu, die Komplexität von Staatsbürgerschaft als regulative Institution zu analysieren: „Bürgerschaft ist ein Status, der durch Normen, Verfassungen, Gesetze und Politiken definiert wird und ein Bündel an Rechten und Pflichten festlegt. Darüber hinaus wird Bürgerschaft jedoch auch praktiziert und erfahren, wenn Menschen ihr tägliches Leben leben und sich dabei Möglichkeiten und Gelegenheiten [...] für bestimmte Personen in bestimmten Momenten eröffnen und verschließen.“ (Ebd.: 639 f.)

Entlang des Begriffs des „Gewöhnlichen“ werden zentrale Dimensionen von *Citizenship* differenziert, die im Alltag miteinander verschmelzen: rechtliche Strukturen, nor-

mative Ordnungen und die Erfahrungen von Individuen, sozialen Gruppen und Gemeinschaften. Dies zeigt sich beispielsweise bei den Wohnsitzauflagen für anerkannte Geflüchtete in Deutschland. Während die Regelung rechtlich-normativ dazu dient, eine gerechte Verteilung und Integration zu fördern, schränkt sie im Alltag oft die persönliche Autonomie der Betroffenen ein, etwa durch die Bindung an Orte mit geringeren Job- oder Netzwerkmöglichkeiten. Obwohl alle Geflüchteten dem gleichen Verteilungsschlüssel unterliegen, hat dies für die Betroffenen völlig unterschiedliche Folgen und Effekte. Rechtliche Vorgaben und alltägliche Lebensrealitäten stehen in einem Spannungsfeld zueinander. Diese Perspektive lenkt den Blick auf spezifische Orte und Verhältnisse, an denen formale Rechte alltagsweltlich zum Tragen kommen, darunter Schulen, Universitäten, der Arbeitsplatz, der Sportverein oder das Freibad. Dieses bei Staeheli noch ganz breit formulierte Interesse am Zusammenwirken unterschiedlicher sozialer Ordnungen und Alltagspraxen in bestimmten räumlichen Settings wird in der wissenschaftlichen Literatur zum Teil noch stärker systematisiert.

Weiterhin schlagen Holm und Lebuhn (2020) vor, drei Modalitäten der Ausweitung und Stärkung von Stadtbürgerschaft zu unterscheiden. Ähnlich wie Staeheli interessieren sie sich für die alltägliche städtische Praxis, orientieren sich dabei jedoch an den zentralen Akteursgruppen Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und entwickeln eine einfache Typologie, die im Vergleich zu den oben besprochenen Ansätzen stärker handlungsleitend genutzt werden kann:

1. Stärkung von Stadtbürgerschaft durch *bottom-up*-Prozesse: Dieser Modus umfasst Strategien zur Einforderung vor allem sozialer Rechte durch mehr oder weniger organisierte Interessengruppen und soziale Bewegungen. Es wird zivilgesellschaftlicher Einfluss auf Politik und Verwaltung genommen, um neue Politiken zu entwickeln und Gesetzesreformen anzuregen, die Rechte und Ressourcen aller Anwohnenden formal stärken.
2. *Top-down*-Innovationen durch Politik und Verwaltung: Dazu gehören Gesetzesreformen und Verordnungen, politische Reformen und/oder die Einrichtung von öffentlichen Behörden/Anlaufstellen, um den Zugang zu Rechten und Ressourcen für alle zu stärken und gesellschaftliche Teilhabe in verschiedenen Bereichen zu ermöglichen. Ein Großteil der Literatur konzipiert solche formalisierten Prozesse streng als institutionelle Reformen oder Innovationen. Im Gegensatz dazu wird

hier argumentiert, dass auch in Fällen, in denen Stadtregierungen und -verwaltungen die Initiative ergreifen, die substanzielle Ausweitung von Teilhabe meist auf der erfolgreichen Zusammenarbeit zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren beruht.

3. Stärkung von Stadtbürgerschaft im Rahmen zivilgesellschaftlicher Alltagspraxen des *Doing Citizenship*: Unter „gelebter Bürgerschaft“ werden hier Strategien und Aktivitäten der Bürgerinnen und Bürger selbst verstanden, gesellschaftliche Teilhabe unabhängig von Verwaltungsstrukturen und rechtlichen Rahmenbedingungen zu stärken bzw. zu praktizieren. Das kann beispielsweise die private Erstaufnahme von Geflüchteten in der eigenen Wohnung betreffen, aber auch die kostenlose medizinische Behandlung in einer solidarischen Arztpraxis.

Zwischenfazit: Bürgerschaft erscheint zunächst als Status, den Anwohnende besitzen oder der ihnen fehlt. Dieses statische Verständnis von Bürgerschaft wurde Anfang der 2000er Jahre aufgebrochen. Angesichts migrantischer Proteste und staatlicher Legalisierungsverfahren in einzelnen Ländern beginnt die *Citizenship*-Forschung, sich stärker für die Akteure und die konflikthafter Aushandlungsprozesse zu interessieren, die zu einem Wandel von Bürgerschaft führen. In die Betrachtung rücken neue Formen städtischer Governance, also die Frage, wie staatliche, zivilgesellschaftliche und private Akteure in der lokalpolitischen Arena bei der Gestaltung von Teilhabe zusammenwirken. Zudem richtet sich der Fokus darauf, wie im städtischen Alltag die Rechte von Anwohnenden von lokalen Institutionen umgesetzt, zugänglich gemacht und mit Leben gefüllt werden. Denn auch wenn Rechte formal bestehen, sind sie gerade für benachteiligte Gruppen häufig nur schwer in Anspruch zu nehmen. Der Blick auf die Prozessdimension von *Urban Citizenship* macht deutlich, dass eine Stärkung von Stadtbürgerschaft besonders dann Aussicht auf Erfolg hat, wenn kommunale Verwaltung und Politik und die lokale Zivilgesellschaft miteinander kooperieren. Neue Governance- und Partizipationsformate und dialogorientierte Verfahren können hier den Weg bahnen. Nicht zuletzt interessiert sich dieser Zweig der *Urban-*

Citizenship-Forschung für das Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger untereinander. Denn Stadtbürgerschaft geht Hand in Hand mit der Akzeptanz von Migration und Diversität auf der zivilgesellschaftlichen Ebene. Sie hängt maßgeblich von der Bereitschaft der Menschen ab, sich solidarisch für ein gemeinsames Miteinander einzusetzen. Aus dieser Perspektive spielen Städte und Gemeinden also eine zentrale Rolle, wenn es darum geht, *Citizenship* vor Ort auszubuchstabieren.

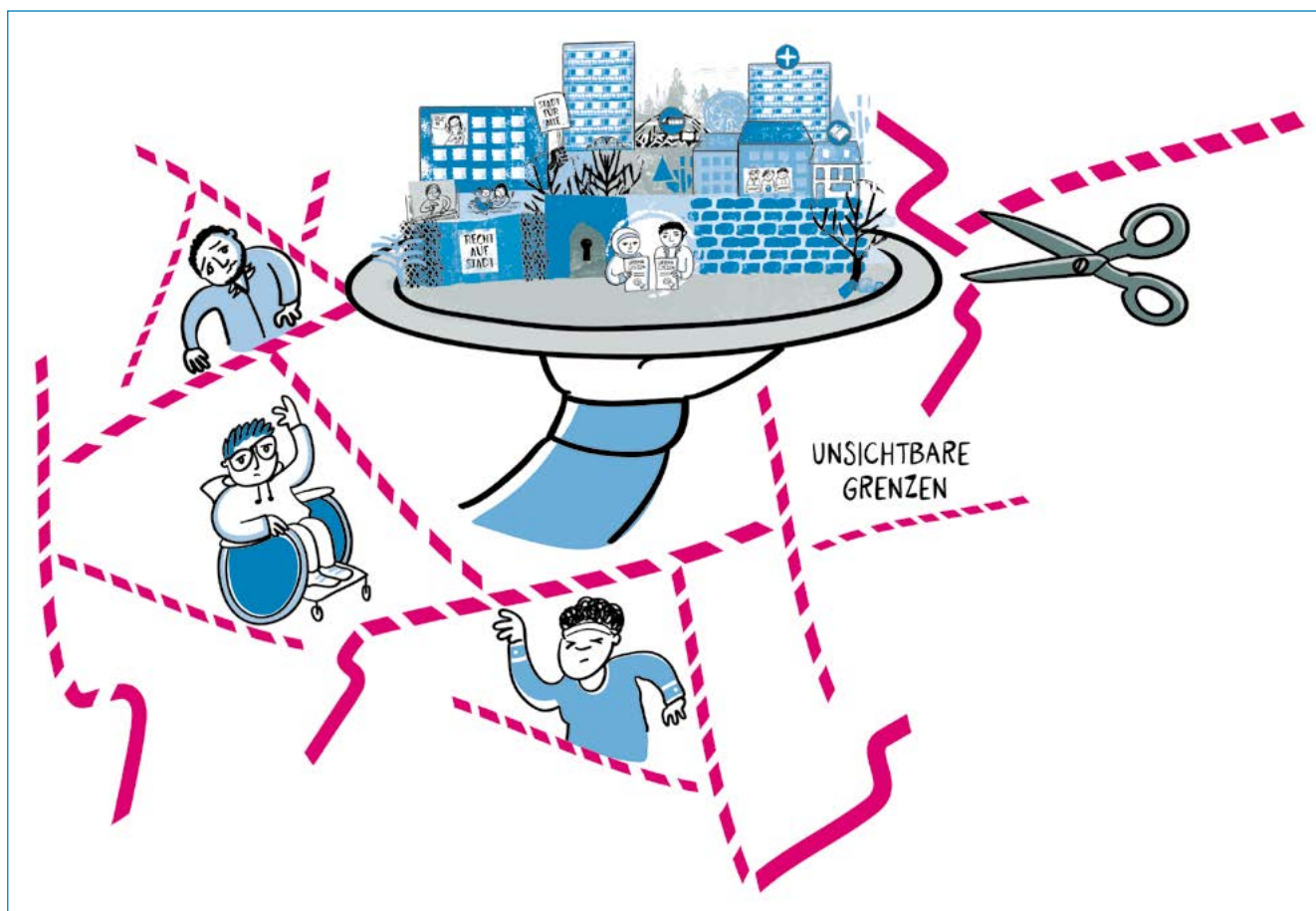
2.3 Grenzen in der Stadt

In welcher Weise aus dem formalen Aufenthaltsstatus von Migrantinnen und Migranten In- und Exklusionsprozesse hervorgehen, spielt in der *Urban-Citizenship*-Debatte, wie bisher dargestellt, eine zentrale Rolle (siehe Kapitel 2.1). Eine wesentliche Frage ist dabei, inwieweit Städte und Gemeinden Einfluss auf den Rechtsstatus von Anwohnerinnen und Anwohnern nehmen oder die daran gekoppelten Rechte und deren Zugänglichkeit aktiv ausgestalten können. Diese Thematik möchten wir im Folgenden weiter vertiefen. Das Kapitel befasst sich dazu genauer mit dem Aspekt der Kontrolle des Aufenthaltsstatus und den damit verbundenen Implikationen für die gesellschaftliche Teilhabe von Migrantinnen und Migranten. Denn mit der Stadtbürgerschaft werden immer auch Grenzen im städtischen Alltag verhandelt.

Die Grenzen Europas: Wandel nach außen und nach innen

Seit der Einführung des EU-Schengen-Raums in den 1990er Jahren wird in der Wissenschaft über den Wandel nationaler Grenzen und ihrer Kontrolle intensiv diskutiert. Seit Anfang der 2000er Jahre hat sich ein eigener deutschsprachiger Zweig der (kritischen) Grenzregimeforschung⁸ etabliert, der sich u. a. mit der Verschärfung der europäischen Außengrenzen auseinandersetzt (vgl. Hess & Kasperek 2010; Heimeshoff et al. 2014; Andrijašević et al. 2005; Kasperek 2021). In diesem Zusammenhang geht es auch um die Binnendimension des bundesdeutschen Grenzregimes. Ein wichtiges Thema zu Beginn dieser Debatte war die stark umstrittene und teils rechtswidrige Ausweitung von Grenzkontrollen im deutsch-pol-

8 Viele der beteiligten Forschenden haben sich in einem gemeinsamen Verbund mit der Bezeichnung „Kritnet“ organisiert und bearbeiten eine ganze Bandbreite migrationsbezogener Themen, angefangen bei der Auseinandersetzung mit der Unterbringung von Geflüchteten über Abschiebepolitiken bis hin zur Rolle von Grenzschutzagenturen wie Frontex (vgl. Kritnet o. J.).



nischen Grenzgebiet in den 1990er Jahren. Neben den bis heute üblichen „Schleierfahndungen“ (Graf 2006) wurden seinerzeit in Ostdeutschland Fälle bekannt, in denen die Polizei eine Privatisierung von Grenzkontrollen zu erwirken versuchte, indem sie zivile Akteure wie z. B. Taxi- und Busunternehmen „in Dienst“ nahm und zur Kontrolle von Fahrgästen verpflichtete (vgl. Mai 1998; Riccò 2008; Michl 2018). Medial wurde die Ausweitung von Grenzkontrollen in dieser Zeit mit einer Berichterstattung über „illegale Migration“ und „Schlepperbanden“ flankiert, die der aktuellen öffentlichen Debatte durchaus ähnelt (vgl. Der Spiegel 1991; Gsteiger 1995; Buchsteiner 2024; Focus online 2024). Vor diesem Hintergrund gründete sich 1997 auf der Kunstaussstellung documenta X in Kassel das aktivistische Netzwerk „Kein Mensch ist illegal“.

Die schleichende Ausweitung von Grenzkontrollen auf das gesamte Bundesgebiet (vgl. Hecker 1998) wurde 2005 unter dem damaligen Innenminister Otto Schily (SPD) institutionalisiert – nachholend durch die Gründung der Bundespolizei und mit der dazu erforderlichen Verfassungsänderung. Seitdem wurden die Aufgaben des vormaligen Bundesgrenzschutzes immer weiter ausgedehnt: z. B. auf Kontrollen an Bahnhöfen, Autobahnraststätten,

öffentlichen Plätzen oder auf Großveranstaltungen wie Fußballspielen und Demonstrationen (vgl. Assall & Gericke 2016; Groh 2016; Bundespolizei 2017; Fährmann et al. 2022). Spätestens mit dieser weiteren Verschiebung von Grenzregimen ins Innere hat sich auch die Stadtforschung dem Thema Grenzen und ihrer Kontrolle zugewandt. Bis dahin hatte sich diese mit Grenzen vornehmlich im Kontext geteilter Städte wie Berlin, Jerusalem oder auch Ciudad Juarez/El Paso an der US-mexikanischen Grenze beschäftigt (vgl. Garwood 2002; Yiftachel & Yacobi 2003). Ein tiefergehendes Verständnis von der Ausweitung der Grenzkontrollen auf den städtischen Raum wurde dabei teilweise durch das positive Bild des EU-Schengen-Raums als „Europa ohne Grenzen“, aber auch durch die kritische Bezeichnung „Festung Europa“ verstellt (vgl. Lebuhr 2013). Denn beide Erzählungen nähren die Vorstellung, dass es innerhalb Europas keine Grenzen mehr gäbe.

Der städtische Raum wird jedoch nicht nur durch die (mögliche) polizeiliche Kontrolle von Pässen und Visadokumenten an öffentlichen Plätzen oder Bahnhöfen zu einem Grenzraum. Darüber hinaus verlangen im urbanen Alltag sowohl öffentliche als auch private Einrichtungen bei unterschiedlichen Angelegenheiten Einsicht in die Ausweispapiere – sei

es das Bezirksamt bei Antragsstellungen, die Stadtbibliothek bei der Nutzerregistrierung, die Bank bei der Eröffnung eines Girokontos oder ein Unternehmen bei Personaleinstellungen.⁹ Dabei mag es sich auf den ersten Blick um eine harmlose oder gar sinnvoll erscheinende Ausweiskontrolle handeln. Doch wer das betreffende Dokument nicht vorlegen kann, dem bleiben diese Einrichtungen mit ihren Leistungen verschlossen. Zudem besteht insbesondere für Migrantinnen und Migranten ohne geregelten Aufenthaltsstatus die Gefahr, dass ihre Daten an die zuständige Aus-

länderbehörde übermittelt werden – was letztlich eine Abschiebung zur Konsequenz haben kann. Auch für andere Personengruppen, die keine gültigen Papiere besitzen, etwa wohnungslose Menschen, stellt die Ausweiskontrolle ein großes Problem dar und führt dazu, dass sie von den betreffenden Leistungen ausgeschlossen werden. In der Grenzregimeforschung wird deshalb von „unsichtbaren Grenzen“ (Toğral Koca 2022: 69; Massó 2023: 8) gesprochen, die den Alltag entsprechender Gruppen stark beeinflussen und ihre gesellschaftliche Teilhabe erheblich beeinträchtigen.

„Ihren Ausweis bitte...“

Ausschluss durch Ausweiskontrollen im städtischen Alltag

Drei fiktive Vignetten¹⁰

Fall 1: Schwimmbäder. Nachdem es in den öffentlichen Schwimmbädern der Gemeinde Bärstädt mehrmals zu Auseinandersetzungen zwischen Gruppen von Jugendlichen gekommen ist, hat die Geschäftsführung eine Ausweispflicht eingeführt. Alle Besucherinnen und Besucher ab 14 Jahren müssen am Eingang einen Schülerschein, Personalausweis, Führerschein oder einen anderen gültigen Ausweis im Original vorlegen. Diese Maßnahme hat dazu geführt, dass Anwohnerinnen und Anwohner der Stadt, ohne deutsche Staatsbürgerschaft, deutlich weniger ins Schwimmbad gehen. Insbesondere die Freibäder werden gemieden. Zu groß ist die Befürchtung, dass ein nur mit großem Aufwand zu beschaffender ausländischer Ausweis und die in den Pass eingetragenen Aufenthaltstitel der Ausländerbehörde bei einem Schwimmbadbesuch gestohlen oder beschädigt werden oder verloren gehen. Der Integrationsbeauftragte von Bärstädt macht den Bäderbetrieben einen Kompromissvorschlag: An den Kassen sollte auch eine Kopie der Ausweispapiere akzeptiert werden. Diese Information soll gut sichtbar auf der Website der Bäder platziert werden. Für die Mitarbeitenden und insbesondere die Security wird eine Dienstanweisung erlassen, um eine einheitliche Umsetzung der Maßnahme sicherzustellen. Wenn sich die Situation beruhigt hat, sollte die Ausweispflicht wieder eingestellt werden. Die Geschäftsleitung der Bäderbetriebe findet das einen annehmbaren Vorschlag.

Fall 2: Stadtbücherei. In der Stadtbücherei von Ganspühl sind die Mitarbeitenden ratlos: Immer weniger Anwohnerinnen und Anwohner mit Migrationsgeschichte scheinen in die Bibliothek zu kommen. Insbesondere die bei Geflüchteten sehr beliebte kostenlose Nutzung der öffentlichen PCs im Lesesaal wird kaum noch wahrgenommen. Eine Nachfrage bei örtlichen Beratungsstellen ergibt, dass viele Migrantinnen und Migranten angesichts der aktuellen öffentlichen Debatten mit ihrer verschärften und teils rechten Rhetorik stark verunsichert sind. Mehrfach wurde bei den Beratungsstellen nachgefragt, was bei der Beantragung eines Mitgliedsausweises der Bücherei mit den persönlichen Daten geschieht. Offenbar wird die Stadtbücherei als eine Art Behörde wahrgenommen. Werden Informationen über den Aufenthaltstitel an die Ausländerbehörde weitergegeben? Wer kann die Angaben zum Wohnort einsehen? Die Bibliotheksleitung entschließt sich daraufhin zu einer Änderung des Mitgliedschaftsverfahrens: Ein bereits existierender Leseausweis kann zukünftig auch ohne Neuvorlage eines amtlichen Ausweises verlängert werden, wenn keine Mahngebühren ausstehen. Für Neuanträge erlässt die Leitung eine Dienstanweisung, nach der die Mitarbeitenden zwar eine Kontaktadresse aufnehmen sollen, alle weiteren Informationen und insbesondere der Aufenthaltsstatus aber nicht geprüft werden. Die Maßnahme gilt zunächst für sechs Monate und soll dann evaluiert werden. Die Information wird auf der Website veröffentlicht und im Eingangsbereich der Bücherei gut sichtbar ausgehängt.

9 Siehe z. B. „Antrag auf Zulassung zur Benutzung der Staatsbibliothek zu Berlin“ mit einem Vermerk zum Aufenthaltstitel (vgl. Staatsbibliothek zu Berlin 2018); Ausweispflicht in Berliner Freibädern (vgl. rbb24 2024); Vorlage des Aufenthaltstitels bei der Eröffnung eines Giro-Kontos (vgl. Haspa o. J.); hoch restriktive Auflage der Einrichtung eines sogenannten Sperrkontos für internationale Studierende (vgl. Study in Germany o. J.).

10 Die drei Vignetten basieren auf einer Internet- und Zeitungsrecherche. Es wurden unterschiedliche Fälle anonymisiert und zu „Geschichten“ montiert.

Fall 3: Wohnungsgenossenschaft. Die Wohnungsgenossenschaft Zammstadt bietet trotz angespannter Situation auf dem Wohnungsmarkt weiterhin günstige Wohnungen an. Voraussetzung ist eine Mitgliedschaft in der Genossenschaft und der Erwerb von Genossenschaftsanteilen. Interessierte werden zu einem persönlichen Beratungsgespräch eingeladen und senden vorab eine Kopie ihres Ausweises per E-Mail an die Geschäftsstelle. Ausländische Bewerberinnen und Bewerber werden gebeten, zusätzlich eine Kopie ihres Aufenthaltstitels einzusenden. Von Migrantinnen und Migranten ohne deutsche Staatsangehörigkeit gibt es bei der Genossenschaft allerdings kaum Anfragen. Stattdessen wendet sich der Datenschutzbeauftragte der Stadt an die Genossenschaft und rügt: Amtliche Ausweispapiere sollten aus Datenschutzgründen generell nie über unverschlüsselte E-Mails versendet werden. Die einfachste und sicherste Lösung sei eine Vorlage des Ausweises beim persönlichen Informationsgespräch. Mit Blick auf die Überprüfung des Aufenthaltstitels wird der Genossenschaft Zammstadt mitgeteilt, dass man in Deutschland weder als Vermieter noch als sonstige Privatperson dazu verpflichtet sei, sich die Aufenthaltserlaubnis von nichtdeutschen Mietinteressenten zeigen zu lassen. Das Schreiben empfiehlt, den Datenschutz zu stärken, auf die Vorlage des Aufenthaltstitels zu verzichten und das Aufnahmeverfahren für alle Bewerberinnen und Bewerber gleich zu gestalten, unabhängig von der Herkunft oder Staatsangehörigkeit. Zudem wird auf die Möglichkeit verwiesen, Bewerbungen in der ersten Phase zu anonymisieren. Alle Beteiligten hoffen, dass damit auch die Bewerbungen von Migrantinnen und Migranten zunehmen und die Vielfalt in der Genossenschaft gestärkt werden.

Die Übermittlungspflicht

Gerade für Menschen mit fehlendem oder prekärem Aufenthaltsstatus können Ausweiskontrollen – wie bereits oben angeklungen – weitreichende Folgen haben. Zum Tragen kommt hier die sogenannte „Übermittlungspflicht“, die im Aufenthaltsgesetz des Bundes in § 87 seit 1991 festgelegt ist. Sie bildet ein Scharnier zwischen städtischen Ämtern und Einrichtungen und den jeweils zuständigen Ausländerbehörden auf kommunaler Ebene, über das Informationen über den Aufenthaltsstatus von Migrantinnen und Migranten weitergeleitet werden. So verlangt die Übermittlungspflicht von öffentlichen Stellen, „die zuständige Ausländerbehörde zu unterrichten, wenn sie im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben Kenntnis erlangen von dem Aufenthalt eines Ausländers, der keinen erforderlichen Aufenthaltstitel besitzt und dessen Abschiebung nicht ausgesetzt ist“, oder wenn sie von „dem Verstoß gegen eine räumliche Beschränkung, der Inanspruchnahme oder Beantragung von Sozialleistungen durch einen Ausländer, für sich selbst, seine Familienangehörigen oder für sonstige Haushaltsangehörige [...] oder einem sonstigen Ausweisungsgrund“ (§ 87 AufenthG) erfahren. Verbunden mit der amtlichen Meldepflicht wird die Grenze bzw. die Kontrollsituation damit auf all jene Orte ausgedehnt, an denen es zum alltäglichen Kontakt zwischen migrantischen Menschen und dem „lokalen Staat“ kommt (vgl. Lebuhn 2022; Buckel 2011). Dabei gilt es in Betracht zu ziehen, dass auch öffentliche Einrichtungen und Ämter in die administrative Kontrolle des Aufenthalts-

status (im Sinne einer Grenzkontrolle) eingebunden werden, die auf kommunaler Ebene eigentlich einen anderen originären Auftrag haben. Die Übermittlungspflicht kann so Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus am Zugang zu sozialen Dienstleistungen und Ressourcen hindern. Der Ausschluss betrifft dabei existenzielle Lebensbereiche wie etwa medizinische Versorgung (siehe Kapitel 3.3).

Wie Forschungen verdeutlichen, haben Länder und Kommunen bei der Umsetzung bundesgesetzlicher Vorgaben aber immer auch Handlungsspielräume und Auslegungsmöglichkeiten (vgl. Bruzelius et al. 2023). Bezogen auf die Übermittlungspflicht zeigt sich, dass einige Städte Maßnahmen durchgesetzt haben, um ihre Relevanz faktisch stark einzuschränken bzw. diese zu umgehen. Eine strikte Auslegung des Datenschutzes und der Schweigepflicht (erweiterter Geheimnisschutz) beispielsweise ermöglichen illegalisierten Migrantinnen und Migranten den Zugang zu medizinischen Notfallbehandlungen.

„Eine zentrale Frage für Städte und Kommunen mit Blick auf die Digitalisierung wird sein, ob man Migrantinnen und Migranten einfach nur als Objekte sieht, über die man möglichst viele Daten sammeln will, oder als Subjekte, für die man mit digitalen Formaten neue Teilhabe- und Beteiligungsmöglichkeiten schafft.“ *Hannes Schammann, Professor für Migrationspolitik an der Universität Hildesheim*¹¹

Zudem können Lokalregierungen die Übermittlungspflicht umgehen, indem sie bestimmte Aufgaben hin zu NGOs und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren verlagern, da diese von der Übermittlungspflicht ausgenommen sind. In Städten, die auf diesem Feld weniger sensibel agieren, kommt es dagegen sogar zur Übermittlung von Daten an die Ausländerbehörde, wo dies gesetzlich gar nicht vorgesehen ist (*Overcompliance*/Übererfüllung) (ebd.). Im Ergebnis zeigt sich ein widersprüchliches Spannungsverhältnis zwischen Inklusion und Exklusion, Kontrolle und Ermächtigung, welches innerhalb der Bundesrepublik zu lokal sehr unterschiedlichen Situationen führt. Mit der zunehmenden Digitalisierung der Verwaltungen wird sich dieser Befund weiter verschärfen.

Inklusion durch *Sanctuary Cities*

Erhellend für die Förderung von Teilhabe auf lokaler Ebene ist der Blick in Städte, die sich in föderalistischen Regierungssystemen weniger stark in hoheitliche Aufgaben der Migrationskontrolle einbinden lassen. Unter den Bedingungen einer progressiven Lokalpolitik werden hier vielerorts Strategien der Anerkennung von Migrantinnen und Migranten entwickelt, die weit über das hinausgehen, was man aus Deutschland kennt. Dazu gehört vor allem die Bewegung der sogenannten *Sanctuary Cities* („Zufluchtsstädte“), die sich seit Mitte der 1980er Jahre aus kirchlichen und säkularen Initiativen in Zusammenarbeit mit Stadtregierungen in den USA und Kanada entwickelt hat (vgl. Bauder & Darling 2020). Die betreffenden Städte gehen auf Distanz zu den Vorgaben nationalstaatlicher Politik und unterstützen z. B. keine Festnahmen oder Ausweisungen durch Bundesbehörden, um undokumentierte Migrantinnen und Migranten zu schützen. Sie reklamieren für sich eine eigenständige Position im Spannungsfeld von nationaler Migrationspolitik, kommunalpolitischen Gestaltungsaufgaben und Forderungen sozialer Bewegungen (vgl. Scherr & Hofmann 2024). Um ihren Schutzanspruch umzusetzen, verfolgen *Sanctuary Cities* unter anderem das Prinzip des „don’t ask, don’t tell“: Städtische Beschäftigte sollen bei Kontakten zu Anwohnern darauf verzichten, nach dem Aufenthaltsstatus zu fragen, sodass erst überhaupt keine Daten erhoben werden, die an Bundesbehörden weiterzugeben wären und dann zu Sanktionen führen könnten. Undokumentierte Migrantinnen und Migranten können dadurch städtische Dienstleitungen risikofreier in Anspruch nehmen.

Das kalifornische San Francisco erklärte sich bereits im Jahr 1985 zur Zufluchtsstadt und erließ kurz darauf eine Verwaltungsrichtlinie, die es den lokalen Behörden sowie

der Polizei in der Stadt untersagte, ausländerrechtlich relevante Informationen bei den Einwohnenden abzufragen und an die Bundesbehörden weiterzuleiten oder diese bei Einsätzen gegen migrantische Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus zu unterstützen. Die Regelung ging auf starke Bürgerrechtsbewegungen und migrantische Proteste zurück, die sich zu dieser Zeit an Razzien und Überwachungsmaßnahmen gegen Latinas und Latinos und andere migrantische Gruppen in der Stadt entzündet hatten. Unterstützt wurde die lokale *Immigrant Rights*-Bewegung u. a. von Gewerkschaften und linken Stadtpolitikerinnen und -politikern. Obwohl die *Sanctuary City*-Regelung nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 zunehmend unter Druck geraten ist und derzeit von US-Präsident Trump massiv angegangen wird, hält die Stadt San Francisco bis heute daran fest. Auch viele andere Städte in den USA, allen voran New York City, deklarieren sich seit vielen Jahren als *Sanctuary City*. Mit der Ausrufung einer *Sanctuary City* wird einerseits sozial und inklusiv agiert, es steht jedoch meist auch ein ordnungspolitisches Interesse dahinter, da fehlendes Vertrauen von prekären Bevölkerungsgruppen in die Behörden deren Handlungsmacht schwächen kann und mit kommunaler Sicherheitsgefährdung assoziiert wird (vgl. Scherr & Hofmann 2024).

Eine facettenreiche Analyse, wie *Sanctuary Cities* rechtlich agieren, findet sich bei Wells (2004). Die Autorin beschäftigt sich mit der Frage, wie sich in vielen liberalen US-Städten trotz eines äußerst restriktiven nationalen Grenz- und Migrationsregimes eine Lokalpolitik entwickeln konnte, die illegalisierten Migrantinnen und Migranten ein hohes Maß an Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht und sich gegen eine Kriminalisierung wendet. Wells zeigt auf, wie Städte die Widersprüche und Ambivalenzen zwischen Bundesgesetzen und lokalen Regelungen sowie zwischen unterschiedlichen Behörden nutzen, um sich Freiräume zu verschaffen und eine eigenständige Migrationspolitik zu betreiben. Darüber hinaus werden die Besonderheiten der US-amerikanischen Rechtsprechung diskutiert, die zwar die staatliche Exklusion und Ungleichbehandlung an den Außengrenzen festschreibt, den auf dem Territorium der USA lebenden Menschen aber prinzipiell gleiche Rechte zuspricht. Infolgedessen fallen Migrantinnen und Migranten innerhalb der USA unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus in den Schutzbereich weitreichender Antidiskriminierungsmaßnahmen und rechtlicher Regelungen zur Gleichstellung, die Städte wiederum nutzen. Überhaupt genießen Städte in den USA mit dem sogenannten *Home Rule* beträchtliche Eigenverantwortung im Gesetzgebungsbereich (vgl. Graauw 2016). In jüngerer Vergangenheit kommen strenge Regeln des Datenschutzes sowie das Instrument der *City ID* hinzu. Hierbei handelt es sich

um einen Stadtausweis, den alle Anwohnenden unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus nutzen können, wenn sie mit lokalen Ämtern und Behörden zu tun haben oder sich in städtischen Einrichtungen ausweisen müssen (siehe Kapitel 3.1). Wenn die *City ID* als Identifikationsnachweis akzeptiert wird und eine Kontrolle des Aufenthaltsstatus unterbleibt, erleichtert dieses kommunale Ersatzdokument insbesondere undokumentierten Migrantinnen und Migranten das Alltagsleben und den Zugang zu städtischen Dienstleistungen und Ressourcen. Das Konzept der *Sanctuary City* hat freilich auch Grenzen. Vor allem können Städte und Gemeinden weiterhin keinen formalen Aufenthaltsstatus vergeben; die nationale Rechtslage wird nicht tangiert, sodass die Reichweite des Konzepts beschränkt bleibt. Doch im Rahmen von *Sanctuary-City-Policies* gelingt es nordamerikanischen Städten, Zugänge zu Rechten und Ressourcen generell zu stärken, der oben beschriebenen Abstufung von Rechten innerhalb der migrantischen Bevölkerung entgegenzuwirken und undokumentierte Migrantinnen und Migranten zumindest vor Ort vor Abschiebungen weitgehend zu schützen (vgl. Graauw 2016, 2021).

Inzwischen finden sich auch in Europa viele migrationsfreundliche Städte, die sich als Orte der Zuflucht verstehen. So hat sich 2015 im Zuge des „langen Sommers der Migration“ die Bewegung *Solidarity City* formiert, an der sich neben zivilgesellschaftlichen Initiativen auch Stadtregierungen und -verwaltungen beteiligen (vgl. Liebscher 2025: 3 ff.). In diesem Netzwerk wirken ebenfalls verschiedene deutsche Kommunen mit, darunter Großstädte wie Köln, Hamburg und Frankfurt/Main, aber auch kleinere Städte wie Hanau oder Osnabrück. Die *Solidarity Cities* orientieren sich dabei an den Prinzipien der *Sanctuary Cities*. Basierend auf der Maxime „Access without fear“ setzen sie sich unter anderem für einen angstfreien und gleichberechtigten Zugang zu städtischen Einrichtungen und Dienstleistungen ein (vgl. Schilliger 2018: 28). Allerdings sind die Maßnahmen in den europäischen *Solidarity Cities* bislang noch nicht so weitreichend wie die *Sanctuary-City-Policies* in nordamerikanischen Städten.

Zwischenfazit: Der Wandel staatlicher Grenzen in Europa betrifft nicht nur die Außengrenzen der EU, sondern auch den europäischen Binnenraum. In Deutschland ist in den vergangenen Jahren die Kontrolle des Aufenthaltsstatus immer stärker in den städtischen Alltag vorgerückt – etwa durch weitreichendere Befugnisse der (Bundes-)Polizei oder durch die Überprüfung des Aufenthaltsstatus durch öffentliche wie auch private Akteure auf lokaler Ebene. Dabei sind insbesondere Ämter und

Behörden durch die Übermittlungspflicht nach § 87 AufenthG zu einem Teil dieses Systems der „unsichtbaren Grenzen“ geworden. Für Menschen mit prekärem oder fehlendem Aufenthaltsstatus hat dies weitreichende soziale Folgen, da es ihre alltägliche Angst vor Kontrolle und Abschiebung zusätzlich verstärkt und ihnen den Zugang zu städtischen Einrichtungen und Dienstleistungen versperrt. Städte und Gemeinden in Deutschland können aufgrund der Rechtslage nur schwer einen *Sanctuary-City*-Status durchsetzen, der mit nordamerikanischen Städten vergleichbar wäre. Gleichwohl können hierzulande lokale Maßnahmen getroffen werden, um Kontrolle und Ausschluss im Alltag entgegenzuwirken. So zeigt etwa der Blick in die kommunale Praxis, dass der Umgang mit der Übermittlungspflicht von Ort zu Ort unterschiedlich restriktiv ausfallen kann. Gerade das *Work-Around* mithilfe freier Träger, Kirchen oder Vereinen stellt für Kommunalverwaltungen einen praktikablen Ansatz dar, um auf lokaler Ebene verlässliche, von der Übermittlungspflicht ausgenommene Anlaufstellen zu schaffen.



2.4 Nachbarschafts- und Beratungsorganisationen in der *Urban-Citizenship-Debatte*

Die Stadtsoziologie interessiert sich bereits seit ihren Anfängen zu Beginn des 20. Jahrhunderts für Nachbarschaftsorganisationen (vgl. Wirth 1938). Die vielen unterschiedlichen Debatten, die sich seitdem entwickelt haben, können hier nicht dargestellt werden. Stattdessen soll es speziell darum gehen, unter welcher Fragestellung dieses Thema in der *Urban-Citizenship-Debatte* relevant ist. Denn in jüngster Zeit werden Nachbarschaftsorganisationen auch in diesem Forschungskontext diskutiert. Insbesondere zwei Perspektiven sind für unsere Studie von besonderem Interesse: Zum einen die Rolle von Nachbarschaftsorganisationen als Orte und Organisationen politischer Partizipation und Interessenvermittlung (siehe Kapitel 2.2) und zum anderen ihre Funktion als soziale Infrastruktur, die den Zugang zu öffentlichen Ressourcen und den Umgang mit Ämtern und Behörden vermittelt und erleichtert.

Zivilgesellschaftliche Akteure in der Stadtpolitik

Wie bereits dargestellt, wird in der neueren *Urban-Citizenship-Debatte* immer wieder der Aspekt der politischen Aushandlung von (Bleibe-)Rechten betont und viel Wert auf die Analyse politischer Prozesse und Akteurskonstellationen gelegt (vgl. Baban & Rygiel 2020; Cohen et al. 2022; Holm & Lebuhn 2020; Krenn & Morawek 2017; Smith & McQuarrie 2017). Nicht zuletzt hat dies mit grundsätz-

lichen Veränderungen in der Stadtpolitik zu tun, die in Deutschland bereits seit den 1980er Jahren u. a. im Zuge von Prozessen der Neoliberalisierung zu beobachten sind. Oft werden diese mit dem englischen Ausdruck *from Government to Governance* zusammengefasst (vgl. Mayntz 2008; dazu kritisch Heeg & Rosol 2007; Swyngedouw 2005). Dies beinhaltet die zunehmende Einbindung von halb-öffentlichen und privaten Akteuren in die lokalpolitische Arena und ein stärker moderierendes Selbstverständnis des lokalen Staates.

Hinsichtlich der Stadtbürgerschaft kommen aus dieser Perspektive unterschiedliche Aspekte in den Blick, z. B. die Ausübung und Einschränkung von Rechten marginalisierter Gruppen bezüglich Mitsprache und Repräsentation (vgl. Graauw & Vermeulen 2016; Gebhardt 2016; Emilsson 2015) oder auch die Rolle unterschiedlicher städtischer Akteure, die zwischen verschiedenen städtischen Gruppen und ihren Interessen vermitteln (vgl. Amrith 2015; Blokland et al. 2015) – von privaten Unternehmen und Beratungsorganisationen über NGOs, migrantischen Vereinen bis hin zu Organisationen, die ihre Wurzeln in den städtischen sozialen Bewegungen der 1970er und 1980er Jahre haben. Viele dieser Akteure fallen unter den weiten Begriff der „Nachbarschaftsorganisationen“, weil sie zivilgesellschaftlich organisiert sind, lokal agieren und sich zumindest teilweise auch aus Anwohnenden rekrutieren.

Jüngere Forschungen haben die stadtpolitische Einbettung und Funktion von Nachbarschaftsorganisationen in europäischen Städten untersucht und systematisiert, oft-

mals mit Blick auf Migration. Homberger et al. (2022) unterscheiden in einer Studie zwischen vertikalen und horizontalen Netzwerken und Governance-Arrangements, die Einfluss auf die lokal-spezifischen Situationen von Migrantinnen und Migranten mit unsicherem Rechtsstatus in europäischen Städten nehmen. Hier geht es zum einen um Konstellationen, bei denen Akteure auf verschiedenen Politikebenen angesiedelt sind, wie Kommune, Land, Bundesregierung oder EU. Zum anderen geht es um die Zusammenarbeit zwischen Akteuren innerhalb einer Kommune, darunter auch Nachbarschaftsorganisationen. Ataç und Schilliger (2022) untersuchen die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen auf kommunaler Ebene mit Blick auf die Bereitstellung spezieller Dienstleistungen. Sie beleuchten dies am Beispiel der Gesundheitsversorgungs- und Rechtsberatungsinfrastruktur sowie der Wohnungsbereitstellung für Migrantinnen und Migranten ohne regulären Aufenthaltsstatus in Bern und Wien. In beiden Städten finden sich teilweise ganz unterschiedliche Nachbarschafts- und Beratungsorganisationen. Das Autorenduo schlägt vor, zivilgesellschaftliche, institutionelle und autonome Organisationen voneinander zu differenzieren. Diese unterscheiden sich vor allem bezüglich des Grads an Formalisierung, der Finanzierung und der Beteiligung von Freiwilligen. Dabei wird deutlich, wie divers und komplex die Organisationen, ihre Ziele und ihre Aufgabenerfüllung sind. Auch weisen Ataç und Schilliger (ebd.) auf die Existenzunsicherheit nur schwach formalisierter Organisationen hin. Els de Graauw (2017) wiederum beleuchtet die Funktionen derartiger Organisationen. In ihrer Arbeit über öffentlich-private Partnerschaften im kalifornischen San Francisco schlägt sie vor, zwischen drei verschiedenen Funktionen zu unterscheiden: a) die Vermittlung des Zugangs zu öffentlichen Dienstleistungen, b) die politische Interessenvertretung von Migrantinnen und Migranten und c) die Förderung besonders engagierter Einzelpersonen mit Migrationsgeschichte, die aus NGO-Zusammenhängen in die Stadtpolitik wechseln und dort politische Ämter übernehmen.

Nachbarschaftsorganisationen als soziale Infrastruktur

Für Migrantinnen und Migranten besteht häufig das Problem, dass Rechte und Ressourcen, auch wenn sie formal bestehen, nur schwer zugänglich sind. Dies betrifft insbesondere Neuzugewanderte, die sich in einem für sie unbe-

kannten rechtlichen und institutionellen System zurechtfinden müssen. Zu den Hürden zählen unübersichtliche Verwaltungsstrukturen und Zuständigkeiten, eine Vielfalt von Verfahren und Anträgen, Sprachbarrieren und mitunter Angst davor, mit staatlichen Stellen zu interagieren. Hier haben Nachbarschafts- und Beratungsorganisationen eine besondere Relevanz. Denn sie agieren als Vermittler und Berater für Migrantinnen und Migranten und begleiten sie durch komplexe bürokratische Strukturen und Prozesse. In den aktuellen Debatten werden sie deshalb als eine besondere Art der Infrastruktur bzw. als *Intermediaries* (Vermittler) bezeichnet. Sie bieten zwar auch selbst Dienstleistungen an, vor allem aber stellen sie eine Art Bindeglied zwischen Migrantinnen und Migranten einerseits und Ämtern und Verwaltungen andererseits dar. So erleichtern sie den Zugang zu öffentlichen Ressourcen und geben Orientierung im „Behördendschangel“ (Krüger et al. 2024).

„Oft geht es weniger darum, neue Rechte für Menschen mit Flucht- und Migrationsgeschichte zu schaffen, sondern dieser Gruppe überhaupt den Zugang zu Rechten zu ermöglichen, die sie formal bereits haben. Das betrifft zum Beispiel das Recht auf Bildung oder auch das Recht auf Zugang zum Gesundheitssystem. Hier sind Städte und Gemeinden gefragt, um die Zugangsbarrieren vor Ort durch einfache Lösungen so weit wie möglich abzubauen.“ *Stefanie Kron, Professorin für Soziale Arbeit an der Evangelischen Hochschule Berlin*¹²

Krüger et al. (2024) stellen fest, dass selbst Menschen mit einer formalen Staatsbürgerschaft (fast) immer Hilfe durch soziale Infrastrukturen benötigen, um ihre Rechte wahrzunehmen (vgl. auch Latham & Layton 2022). Dazu zählen spezifische Institutionen, Tätigkeiten und soziale Praktiken, die vermittelnd und verbindend wirken (vgl. Simone 2004). Insbesondere in robusten Wohlfahrtsstaaten wie Deutschland sind diese sozialen Infrastrukturen breit vorhanden. Für Bürgerinnen und Bürger, die gesellschaftlich wenig Benachteiligung erfahren und sich selbstbewusst mit den Anforderungen von Verwaltungen auseinandersetzen können, sind diese im Alltag kaum sichtbar. Doch gerade in Momenten gesellschaftlicher Krisen, in denen vermittelnde Akteure ihre Arbeit nicht mehr wie gewohnt verrichten können, wird das Fehlen der sozia-

len Infrastrukturen auch privilegierten Bürgerinnen und Bürgern bewusst. Sehr eindrücklich war dies in Deutschland während der Corona-Pandemie der Fall (vgl. Lebuhn & Krüger 2023).

Besonders relevant sind vermittelnde und beratende Organisationen im sozialen Nahbereich für Migrantinnen und Migranten. Sie helfen etwa bei der „Systemorientierung“, beim Schriftverkehr und bei der Beantragung von Aufenthaltstiteln, beim Zugang zu Wohnraum, Sprach- und Weiterbildungskursen oder zur Gesundheitsversorgung. Diese Arbeit ist sehr verantwortungsvoll, da beispielsweise ein falsch oder unvollständig gestellter Antrag für Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus den Verlust finanzieller Unterstützungen, die Gefährdung der Arbeits- oder sogar der Aufenthaltserlaubnis nach sich ziehen kann. Oft sind es Nachbarschafts- und Beratungsorganisationen, die die notwendige Vermittlungsarbeit leisten, um einem formalen Recht auch faktisch zur Geltung zu verhelfen. Wie bereits oben angesprochen, wurde dieser Zusammenhang insbesondere während der Corona-Krise sichtbar. Viele Probleme, mit denen gerade Migrantinnen und Migranten während der Pandemie konfrontiert waren, wurden bei genauerer Betrachtung „gar nicht durch Corona verursacht, sondern hatten ihre Wurzeln in bürokratischen Anforderungen“ (Lebuhn & Krüger 2023: 27). So berichteten Betroffene, dass sie „in die paradoxe Situation gerieten, dass sie Anträge bei der einen Stelle nicht einreichen konnten, weil sie immer noch auf die Antwort einer anderen warteten. In schwierigen Konstellationen führte dies zum Verlust der Wohnung, der Krankenversicherung oder gar des Aufenthaltsstatus“ (ebd.). Beratungs- und Nachbarschaftsorganisationen wiederum hatten während der Corona-Krise ein immens gestiegenes Arbeitspensum, um die Versorgung ihrer Klientinnen und Klienten sicherzustellen: Die Mitarbeitenden führten Telefonate mit Sachbearbeitenden in Ämtern und Behörden, arbeiteten dabei zum Teil mit improvisierten Telefonübersetzungen, richteten E-Mail-Konten ein und schrieben Nachrichten im Namen der Betroffenen (siehe auch Wiesemann & Schnur 2024). Nicht zuletzt sind es, wie Schilliger (2018: 27) betont, Einrichtungen, die neben selbstorganisierten zivilgesellschaftlichen Initiativen auf kommunaler Ebene Veränderungen „von unten“ zu erwirken versuchen, indem sie sich in lokalpolitische Diskurse einmischen, Ausschlüsse und Rassismen ins öffentliche Bewusstsein rücken und das Recht auf Bildung, Gesundheit und würdige Unterbringung einfordern.

Zwischenfazit: In den letzten Jahren wird in der Debatte um Stadtbürgerschaft vermehrt die Rolle von Nachbarschaftsorganisationen thematisiert. Dabei geht es (bislang) vor allem um die Fragen, welche Bedeutung diese Akteure in netzwerkförmigen Governance-Arrangements für die Stadtpolitik haben und wie Nachbarschaftsorganisationen als Infrastruktur benachteiligten Gruppen den Zugang zu Rechten und Ressourcen vermitteln. In der Debatte wird auf die demokratietheoretischen Ambivalenzen verwiesen, die die Verlagerung wichtiger öffentlicher Funktionen zu privaten oder zivilgesellschaftlichen Akteuren beinhalten können. Gleichzeitig jedoch sind die Leistungen der zivilgesellschaftlichen Beratungsorganisationen unentbehrlich. Städte und Gemeinden sollten diese soziale Infrastruktur darum aktiv fördern und sich zugleich darum bemühen, den betreffenden Organisationen ein hohes Maß an Autonomie und (finanzieller) Stabilität zu bieten. Außerdem sollten Behörden selbst daran arbeiten, öffentliche Ressourcen niedrigschwelliger und inklusiver zugänglich zu machen, die Interaktionswege mit marginalisierten Gruppen einfach und sicher zu gestalten und Bürokratie abzubauen.

Das wissenschaftliche Interesse an Digitalisierungsprozessen in der Stadt hat sich in den vergangenen Jahren zu einer veritablen Debatte entwickelt (vgl. Bauriedl & Strüver 2017). Doch nur wenige Forschungen auf diesem Feld fokussieren die Schnittstelle „Stadt und Migration“ im engeren Sinne oder adressieren das Thema Digitalisierung explizit aus einer *Urban-Citizenship*-Perspektive. Zwar befassen sich inzwischen viele Arbeiten mit der Frage, welche Bedeutung digitalen Technologien im Migrationsprozess zukommt. Allerdings spielt „die Stadt“ dabei meist nur eine nachgeordnete Rolle. Wie Studien zeigen, sind gerade Geflüchtete heute in hohem Maße digital vernetzt (vgl. Moran 2023). Sie nutzen das Smartphone (vgl. Leurs & Patterson 2020) und eine Vielzahl von Social-Media-Apps und Navigationssoftware, um sich über sichere Zufluchtsorte und Fluchtwege zu informieren (vgl. Arnold et al. 2017; Ennaji & Bignami 2019) oder sich an Grenzübergängen zu orientieren (vgl. Frouws et al. 2016). Digitale Technologien sind darüber hinaus ein wichtiges Mittel, um transnationale und diasporische Beziehungen zu Bekannten und Familienangehörigen aufrechtzuerhalten (vgl. Jauhiainen et al. 2022; Rodima-Taylor & Grimes 2019), und für den Aufbau neuer Freundschaften (vgl. Kutscher & Kreß 2018). Auch bei Lernprozessen (vgl. Witteborn 2015), Selbstfürsorge (vgl. Greene 2020) und in emotional herausfordernden Situationen können diese Technologien unterstützen (vgl. Miellet 2022).

Die Forschung zu Migration in der digitalen Stadt bzw. digitale Stadtbürgerschaft steht dagegen noch am Anfang. Möglicherweise liegt das daran, dass digitale Technologien in der Regel als Technologien mit globaler Reichweite diskutiert werden. Dabei ist anzunehmen, dass sie für Migrantinnen und Migranten – ebenso wie für alle anderen Anwohnenden – gerade in der Stadt von enormer Bedeutung sind. Dies betrifft einerseits die Frage, inwiefern Migrantinnen und Migranten aktiv digitale Technologien und digitale Plattformen nutzen, um sich lokal zu vernetzen, Informationen zu finden und sich Ressourcen zu erschließen (vgl. Liebig et al. 2024). Andererseits stellt sich die Frage, inwiefern Ämter und Behörden, Beratungsorganisationen, Nachbarschaftsläden oder auch der ÖPNV es schaffen, wichtige (lokale) Dienste digital und zielgruppengerecht anzubieten, um sie gerade für marginalisierte Gruppen in der Stadt zugänglicher zu machen (vgl. Patrício & Smaniotto Costa 2023). Um diese Fragen zu beantworten, müssten institutionelle und Bottom-up-Perspektiven zusammengebracht werden.

Prozesse der Digitalisierung in der Stadt werden bislang vor allem im Kontext der sogenannten „Smart City“ Debatte diskutiert und hier in der Regel positiv bewertet, vor allem hinsichtlich ihres Potenzials zur Steigerung der Effizienz von Dienstleistungen (z. B. in kommunalen Verwaltungen), in ökologischer Hinsicht oder mit Blick auf den Abbau von Demokratiedefiziten (vgl. Cortés-Cediel et al. 2021). Im Gegensatz dazu weisen Forschungen zur digitalen Gerechtigkeit (Digital Justice) darauf hin, dass die Digitalisierung bestehende soziale Ungleichheiten oftmals reproduziert oder sogar verstärkt (vgl. Herlo et al. 2022; Floridi 2020). Das gilt gerade auch für den städtischen Kontext. Betont wird hier z. B. die ungleiche Verteilung von Technologien und Infrastrukturen im städtischen Raum oder auch die fehlende digitale Kompetenz bei sozial benachteiligten Menschen (vgl. Stern et al. 2009). Gerade während der Corona-Pandemie wurden die Ambivalenzen und ausschließenden Effekte der Digitalisierung betont (vgl. Calzada 2023; Dörre 2015).

Schließlich wird auch vor neuen Möglichkeiten der digitalen Überwachung gewarnt. Dabei ist der Schutz persönlicher Daten vor allem für Migrantinnen und Migranten mit einem prekären Aufenthaltsstatus zentral. In diesem Zusammenhang weisen etwa Kühn und Gluns (2022) in ihrer Studie „Vernetzte Daten – vernetzte Behörden“ darauf hin, dass insbesondere das Ausländerzentralregister „aufgrund seiner Größe und der hohen Anzahl an zugriffsberechtigten Personen [...] als gefährdet für Missbrauch gilt“ (ebd.: 24; vgl. auch Lincoln 2022a: 14–16; Lebon 2024). Besonders kritisch sehen Kühn und Gluns (2022), dass Asylbescheide im Ausländerzentralregister künftig im Volltext gespeichert werden sollen. In der Folge kann eine Vielzahl an hochsensiblen Informationen von allen Nutzerinnen und Nutzern des Systems abgerufen werden (ebd.).

Zusammenfassend ist zu sagen, dass die Digitalisierung in der Stadt in der klassischen Beteiligungs- und Nachbarschaftsforschung zwar schon behandelt wird, speziell mit Blick auf ihre Bedeutung für Migrantinnen und Migranten aber noch bislang wenig erforscht ist und auch in der *Urban-Citizenship*-Debatte noch unterbelichtet bleibt (siehe jedoch Lebuhn & Krüger 2023; Georgiou 2019; Gaved et al. 2015). Zu erwarten ist, dass sich diese Debatte in naher Zukunft rasant entwickeln wird. Denn an ihrer wissenschaftlichen und (stadt-)politischen Relevanz dürfte es kaum Zweifel geben.

2.5 *Defensive Urban Citizenship:* Rechte Bewegungen in der Stadt

Citizenship-Bewegungen müssen nicht immer progressiv sein. Je nachdem, wie die politischen Kräfteverhältnisse vor Ort gelagert sind, können sie auch ausschließende und reaktionäre Ziele verfolgen. Um dies konzeptionell zu fassen, wird in der Debatte um Stadtbürgerschaft seit einigen Jahren der Begriff *Defensive Citizenship* genutzt. *Citizenship* wird hier nicht als Status untersucht, den Anwohner*innen entweder besitzen oder nicht. Stattdessen wird *Citizenship* als ein Kontinuum diskutiert: mit einer inklusiven Ausprägung an dem einen Pol und einer ausschließenden Ausprägung an dem anderen Pol.

Erosion des gesellschaftlichen Zusammenhalts

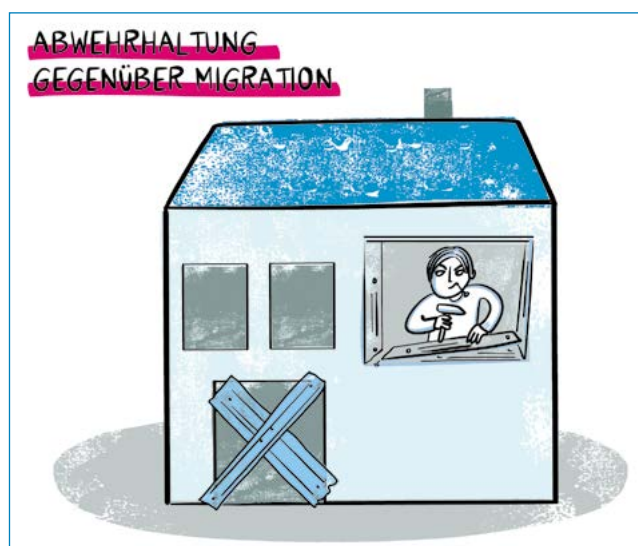
Der Begriff „*Defensive Citizenship*“ taucht in der Literatur erstmalig im Jahr 2000 in einem Beitrag des Sozialwissenschaftlers Nick Ellison (2000) auf. Der Autor nutzt ihn in Abgrenzung zu „*Proactive Citizenship*“ – allerdings noch ohne Bezug auf Stadt- oder Lokalpolitik. Die Entstehung dieser beiden Formen des *Citizenship*-Engagements diskutiert er im Kontext neoliberaler Globalisierungsprozesse. Relevant ist zum einen die Transformation von (ehemals) souveränen Nationalstaaten hin zu strategischen Akteuren in komplexen globalisierten Zusammenhängen. Dabei betont er das Problem des Steuerungsverlustes nationaler Regierungen: Der Staat sei demnach nicht mehr in der Lage, die öffentliche Sphäre ausreichend zu regulieren, „was zu einer fortschreitenden Zersplitterung der sozialen und politischen Strukturen im öffentlichen Raum führt“ (ebd.: 13). Zum anderen spielt die Schwächung des

Wohlfahrtsstaates durch neoliberale Restrukturierung eine wichtige Rolle. Denn die Risiken einer kapitalistisch organisierten Welt können im Zuge der Erosion sozialer Sicherungssysteme immer schlechter abgefangen werden. Dies führt laut Ellison ebenfalls zu einer Fragmentierung der Gesellschaft in unterschiedliche Gruppen, die verstärkt um Ressourcen konkurrieren. Die doppelte Zersplitterung der Gesellschaft mündet nach Ellison in einer Segmentierung von *Citizenship*: Zur gesamtgesellschaftlich gedachten Form der Zugehörigkeit gesellen sich neue und konkurrierende Formen. Diese orientieren sich nicht mehr an der Gesellschaft als kohärent gedachtem Gebilde und formulieren stattdessen stark exkludierende Ansprüche und Identitäten. Dies sei vor allem dann der Fall, wenn bereits ökonomisch benachteiligten Gruppen der Mehrheitsgesellschaft im Kontext von Kürzungs- und Umverteilungspolitiken zusätzliche Bürden zum Erhalt ihres sozialen Status auferlegt werden.

Das *Defensive-Citizenship*-Konzept wurde seitdem mehrfach empirisch und theoretisch aufgegriffen, weiterentwickelt und dabei auch mit lokalen und stadtpolitischen Prozessen in Verbindung gebracht. Ein prominentes Beispiel hierfür ist eine Studie von Cook et al. (2012) aus den 2010er Jahren. Sie untersuchten abwehrende Einstellungen gegenüber der Zunahme von Migration aus Osteuropa infolge der EU-Erweiterung 2004 in einer nordenglischen Stadt. Die Autorengruppe argumentiert, dass die vorzufindenden Vorbehalte auch als Reaktion auf proaktive Forderungen migrantischer Gruppen nach Teilhabe zu verstehen seien. Anhand von quantitativen Daten zeigen Cook et al., dass *Defensive-Citizenship*-Konflikte vor allem dann auftreten, wenn die etablierte Gruppe davon ausgeht, durch den Zuzug neuer Anwohnender erhebliche Nachteile zu erfahren. Das Argument weist damit Ähnlichkeiten zu Norbert Elias' Studie (1965/1993) über Etablierte und Außenseiter auf. Bei Cook et al. nehmen die Befragten die Nachteile hauptsächlich auf dem Wohnungs- und auf dem Arbeitsmarkt, also auf zwei Feldern, welche vor allem in bereits marginalisierten Stadtvierteln existenziell sind. Zentral ist, dass diese Nachteile nicht real existieren müssen. Sie entfalten bereits ihre Wirkung, wenn sie lediglich angenommen werden.

Defensive Citizenship in der Stadt

Einen entscheidenden Schritt in die *Urban-Citizenship*-Debatte vollzieht der Migrationsforscher Nir Cohen in seiner 2015 veröffentlichten Studie über Tel Aviv. Er untersucht die Proteste von Anwohnenden im sozialstrukturell benachteiligten Süden der Stadt gegen den Zuzug von Geflüchteten aus dem Sudan und Eritrea. Während im wohlhabenden Norden von Tel Aviv der Zuzug Geflüch-



teter kaum eine Rolle spielte, hätten die Anwohnenden im Süden das Gefühl, ihre ohnehin schon nachteilhafte ökonomische Situation verschlechtere sich mit der Ankunft der neu Zugewanderten noch weiter. Cohen erweitert das Konzept von Ellison und macht den Stadtbezug deutlicher. Die Stadt fungiert hier konzeptionell als ein Ort der alltäglichen Begegnungen mit „den Anderen“ bzw. „den Fremden“ – ein Hinweis auf die systemische Qualität von urbaner Öffentlichkeit, der sich schon in den klassischen soziologischen Arbeiten zum Begriff der Öffentlichkeit findet (vgl. Sennett 2002). Diese Begegnungen können positiv oder negativ ausfallen und dementsprechend die sozialen Dynamiken zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zusätzlich beeinflussen. In der Gemengelage zwischen globaler Neoliberalisierung, wie bereits bei Ellison ausgeführt, und urbaner Verdichtung von Konflikten und ambivalenten Begegnungen entsteht nach Cohen nun eine defensive oder abwehrende Form von *Urban Citizenship*: Die etablierte Anwohnerndenschaft „reagiert [...] mit einer Reihe von Selbstschutzmechanismen, die darauf abzielen, die vorherrschenden Trends und Bedingungen umzukehren und gleichzeitig eine neue lokale Identität und Politik zu konstruieren“ (Cohen 2015: 169 f.). Cohen führt somit zwei neue Aspekte in die Debatte ein: den urbanen Raum als Austragungsort für ausschließende Bottom-up-Strategien des Ausschlusses „der Anderen“ von Rechten und den Aspekt der Migration. Damit schlägt er einerseits eine produktive Brücke zur stadtpolitischen Debatte, grenzt aber andererseits das *Defensive-Urban-Citizenship*-Konzept auf Migrationskonflikte ein. Ähnlich wie die oben genannten Autorinnen und Autoren schlussfolgert auch Cohen, dass es sich bei diesen reaktionären Bewegungen nicht per se um rassistische Initiativen handelt, sondern um Gegenbewegungen, die von Statusverlust- und Abstiegsängsten herrühren.

Einen experimentelleren Ansatz verfolgt Izhak Berkovich (2021) mit seinem Versuch, *Defensive Citizenship* quantitativ messbar zu machen. Hierfür bricht er das Konzept auf drei Dimensionen herunter, welche er aus der bestehenden Literatur ableitet: a) Misstrauen gegenüber politischen Institutionen, b) negative Einstellungen gegenüber Migration und c) eine herausfordernde persönliche Situation. Basierend auf diesen Dimensionen erstellt er auf Länderebene einen *Defensive-Citizenship*-Index. Dieser soll zeigen, in welchem Maße Menschen in unterschiedlichen Ländern bzw. Gesellschaften defensiv eingestellt sind, und dies unmittelbar vergleichbar machen. Der Versuch, das Konzept in eine quantitative Studie zu überführen, geht allerdings auf Kosten von Komplexität. Die Trennschärfe zu rassistisch-theoretischen Studien verschwimmt und der städtische Bezug wird bei Berkovich wieder aufgegeben.

Eine detaillierte empirische Auseinandersetzung mit lokalen Top-down-Politikansätzen, die sich explizit gegen Migrantinnen und Migranten richten, findet sich im US-amerikanischen Kontext, allerdings größtenteils ohne konzeptionellen Bezug zur *Urban-Citizenship*-Debatte (siehe etwa Gilbert 2009). In den USA hat sich aufgrund des ausgeprägten Föderalismus und der relativ starken Autonomie lokaler Behörden ein enormes Spannungsfeld zwischen Bundespolitiken und regionalen und kommunalen Politiken entwickelt. In den vergangenen Jahren haben alle 50 Bundesstaaten unzählige eigene Gesetze erlassen, wie mit Migration umgegangen werden soll (siehe z. B. Immigration Impact 2024). In Städten und Gemeinden wurden tausende von migrationspolitischen Gesetzen und Richtlinien diskutiert. Diese sind einander im politischen Spektrum teilweise diametral entgegengesetzt. So wurde bereits 2011 festgestellt, dass progressive Landes- und Stadtparlamente eine inklusive und diversitäts-orientierte Agenda verfolgen, während in konservativen Bundesstaaten, Städten und Gemeinden strenge bis hin zu offen diskriminierende Gesetze und Richtlinien erlassen werden, die explizit auf den Ausschluss von Migrantinnen und Migranten abzielen (vgl. Walker & Leitner 2011). Diese verpflichten z. B. Haus- und Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer, den Aufenthaltsstatus ihrer Mieterinnen und Mieter zu prüfen, bei polizeilichen Verkehrskontrollen wird standardmäßig nach dem Aufenthaltsstatus gefragt und öffentliche Einrichtungen dürfen ihre Broschüren und Informationen nur noch auf Englisch verfassen. Heute ist die Situation größtenteils unverändert bzw. hat sich tendenziell verschärft. Während der ersten Präsidentschaft Donald Trumps gerieten migrationsfreundliche Städte immer stärker unter Druck und auch die öffentliche Meinung zur Migrationspolitik polarisierte sich weiter (vgl. Casellas & Wallace 2020). Mit der erneuten Wahl Trumps scheint sich dieser Trend fortzusetzen.

Zur Aktualität im deutschen Kontext

Auch für den bundesdeutschen Kontext ist die Debatte um *Defensive Urban Citizenship* relevant (grundlegend zur Fragmentierung von *Urban-Citizenship*-Bewegungen siehe auch Blokland et al. 2015). Akteure der extremen Rechten konnten sich in den vergangenen Jahren in verschiedenen Städten und Gemeinden sowohl parlamentarisch als auch zivilgesellschaftlich immer stärker verankern. In einigen Regionen Deutschlands dominiert die AfD zunehmend die lokale Politik, vor allem abseits der Großstädte (vgl. Bescherer 2019). Doch auch in den Städten bieten sich reichlich Anknüpfungspunkte für Rechtspopulismus – und diese werden zunehmend genutzt. In diesem Zusammenhang stellt Bescherer (ebd.) vor allem

zwei Aspekte heraus: Erstens führe die krisenhafte Wohnungspolitik in Großstädten bei vielen Menschen zu existenziellen Ängsten. Hier knüpfen Rechtspopulisten direkt an. Anstatt Wohnungsmarktpolitik als sozialpolitische Herausforderung mit einem universalistischen Anspruch zu adressieren, schüren rechte Politikerinnen und Politiker Konkurrenzdenken und Ressourcenkonflikte und stärken die eigene Position über die Exklusion sozial benachteiligter Gruppen. Dies zeigt sich z. B. im wohnungspolitischen Konzept der AfD in Berlin, in welchem vor allem die Bedürfnisse der „einheimischen Berliner Bevölkerung“ – im Gegensatz zu „den Geflüchteten“ – in den Vordergrund gestellt werden (Domann & Hölzl 2021). Zweitens stelle der typisch städtische Diskurs um „Sicherheit im öffentlichen Raum“ ein Feld dar, auf dem sich rechtspopulistische Akteure besonders wohlfühlten (Bescherer 2019). Sie instrumentalisieren reale und begründete Ängste vor Kriminalität und projizieren diese auf „Ausländer“ und „Flüchtlinge“. Dies ist besonders bei lokalen Protesten gegen (geplante) Geflüchtetenunterkünfte zu beobachten, die Ängste, vor allem vor Sexualdelikten, aufgreifen (siehe bspw. Weiss 2023). Verbunden wird dies meist mit der Forderung nach einer Begrenzung oder gar dem Stopp der Aufnahme Geflüchteter. Mit Blick auf die Wahlergebnisse der AfD, die sich nicht einfach in Stadt/Land aufteilen lassen, betonen Förtnner et al. (2019), die Unterscheidung zwischen „Stadt“ und „Land“ im Kontext politischer Orientierungen dürfte nicht raumdeterministisch verstanden werden. Sie argumentieren, man müsse nach den sozialen Beziehungen und Geisteshaltungen fragen, die sich an peripheren und zentralen Orten manifestieren. In diesem Sinne lässt sich der (vermeintlich progressive) Stadtraum keineswegs eindeutig vom (vermeintlich konservativen) ländlichen Raum abgrenzen.

„Kommunalpolitik im Bereich Antirassismus und Antidiskriminierung braucht eine zivilgesellschaftliche Verankerung. Hier gilt es, mit community- und nachbarschaftsorientierten Ansätzen zu arbeiten. Internationale Vorbildprojekte findet man zum Beispiel in Kanada. Auch in Deutschland wird dieses Konzept nun zunehmend gestärkt, zum Beispiel von der Antirassismusbeauftragten des Bundes.“
*Özgür Özvatan, Ko-Leiter der Abt. Integrationsforschung und Gesellschaftspolitik am Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM)*¹³

Zwischenfazit: Für die Beschäftigung mit rechten Mobilisierungen im städtischen Raum stellt das *Defensive-Urban-Citizenship*-Konzept eine interessante Anregung dar. Der Ansatz sollte allerdings nicht als Ersatz für rassismustheoretische Zugänge fungieren, denn diese weiten den analytischen Blick. Sie helfen dabei, ausgrenzende und diskriminierende Strategien als Ausdruck von Ideologien der Ungleichheit zu verstehen, und liefern zudem Erklärungen für das Verhalten und Denken einzelner Menschen (vgl. Fanon 2016; Marz 2022). Die analytischen und politischen Stärken der (Anti-) Rassismusforschung können jedoch mit Erkenntnissen aus der Stadtforschung kombiniert werden, um lokalspezifische Aspekte rechter Bewegungen besser zu verstehen. Sichtbar wird dann, wie etwa ausbleibende Investitionen, unsichere Arbeits- und Wohnverhältnisse oder mangelnde Daseinsvorsorge die Bedingungen für rechte Mobilisierungen auf kommunaler Ebene begünstigen. Strategien der Stärkung von Stadtbürgerschaft werden dadurch konterkariert. Diese Ursachenanalyse ist zentrale Voraussetzung dafür, rechten Bewegungen mit passgenauen Konzepten vor Ort zu begegnen.

2.6 Städtenetzwerke

Aus einer *Urban-Citizenship*-Perspektive ist eine Auseinandersetzung mit Städtenetzwerken von großer Bedeutung, da diese eine entscheidende Rolle bei der Förderung transnationaler Solidarität, lokaler Demokratie und globaler Verantwortungsübernahme spielen. Städte vernetzen sich zunehmend, um gemeinsam auf Herausforderungen wie Klimawandel, Migration oder soziale Ungleichheit zu reagieren. Damit schaffen sie neue Formen politischer Zusammenarbeit jenseits nationalstaatlicher Grenzen und zentralstaatlicher Regierungen (vgl. Jakobi & Loges 2022). Eigene Netzwerke ermöglichen es Städten und Gemeinden, ihre Interessen auf nationaler und internationaler Ebene zu vertreten und gleichzeitig innovative Ansätze zur Stärkung von Rechten und Teilhabe ihrer Bewohnenden zu entwickeln. Netzwerke bieten zudem die Möglichkeit, sich über Wissen, Ressourcen und *Best Practices* auszutauschen. Sie sind



ein wichtiges Instrument, um globale Fragen aus lokaler Sicht zu adressieren und gleichzeitig neue Modelle von Zugehörigkeit und demokratischer Partizipation weiterzuentwickeln.

Städtenetzwerke im Kontext von Migrationspolitik existieren sowohl als (aktivistische) informelle Netzwerke als auch als formalpolitische Netzwerke, in denen Kommunen einen Mitgliedsstatus haben (vgl. Kron & Wenke 2019; Homberger et al. 2022: 101 ff.). In Deutschland wird dies als „Netzwerk-Doppelstruktur“ bezeichnet. Städtenetzwerke können darüber hinaus national oder transnational ausgerichtet sein. Die bestehenden Städtenetzwerke im Kontext von Migrationspolitik engagieren sich in unterschiedlichen Bereichen – von der gerechten Verteilung von Geflüchteten über die Entkriminalisierung von Seenotrettung bis hin zum Austausch von Best-Practice-Erfahrungen in der Integrationspolitik. Teilweise können auch einzelne Organisationen, öffentliche Einrichtungen und zivilgesellschaftliche Akteure Teil eines Netzwerkes werden, ohne dass sich die gesamte Stadt dem Netzwerk anschließt (z. B. im *Sanctuary-City*-Netzwerk in der UK).

Formalpolitische Netzwerke haben einen klaren Top-down-Charakter. Mitglieder sind hier in der Regel ganze Städte oder Gemeinden. Der Austausch findet meist in

formalisierten Formaten statt. Im Bereich der Migrationspolitik werden sie zum Beispiel genutzt, um sich über integrationspolitische und interkulturelle Maßnahmen auszutauschen. Darüber hinaus bieten sie den Kommunen die Möglichkeit, sich aktiv gegen die Zunahme der Aufgabenlast bei gleichzeitiger Unterfinanzierung zu wehren. Die Stabilisierung längerfristig angelegter, progressiver migrationspolitischer Maßnahmen (bspw. die Einführung einer *City-ID*) steht in den formalpolitischen Netzwerken dagegen weniger stark im Vordergrund, dabei wäre dies gerade aufgrund der „kurzen“ Legislaturperioden der jeweiligen Stadt- und Kommunalregierungen besonders wichtig.¹⁴ Im Gegensatz dazu verfügen zivilgesellschaftliche Netzwerke über Strukturen, welche die formalpolitischen Netzwerke unterstützen, aber auch politischen Einfluss nehmen, indem sie Vernetzung und Wissensaustausch organisieren.¹⁵ Ihr Ziel ist es, zivilgesellschaftliche Positionen im Politik- und Entscheidungsfindungsprozess zu stärken, kommunalpolitische Akteure durch Vernetzung und Expertise zu entlasten und innovative Konzepte zu verbreiten. Im Folgenden stellen wir eine Auswahl unterschiedlicher Städtenetzwerke vor, die in Deutschland und Europa derzeit aktiv sind.

14 Projektworkshop am 12.07.2024 beim vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.

15 Projektworkshop am 18.01.2024 am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin

Solidarity Cities

Initiator: Bürgermeister von Athen

Kontext: EUROCITIES-Netzwerk; Bewältigung der „Flüchtlingskrise“ 2015

Charakter: formalpolitisch

Solidarity Cities ist eine Initiative zur Bewältigung der sogenannten Flüchtlingskrise. Das Netzwerk soll einen Rahmen bieten, um Ideen, Maßnahmen und Initiativen von Städten zu bündeln und politisch zu stärken. Die Mitgliedsstädte der Initiative möchten dabei mit der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten. Sie wollen sich an die Grundsätze von Verantwortung und Solidarität halten, wie sie auch in der EUROCITIES-Erklärung zu Asyl und in dem offenen Brief von EUROCITIES-Politikerinnen und -Politikern zum Internationalen Flüchtlingstag am 20. Juni 2016 zum Ausdruck kommen. *Solidarity Cities* ist eine Initiative, welche allen europäischen Städten offensteht, die sich dem Grundsatz der Solidarität bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten verpflichtet fühlen und dabei enger mit anderen Städten zusammenarbeiten möchten.

Zentrale Ziele:

- Informations- und Wissensaustausch über die Situation der Geflüchteten in unterschiedlichen Städten
- Engagement für eine bessere Beteiligung und direkte Finanzierung der Städte bei der Aufnahme und Inklusion geflüchteter Menschen
- Technische und finanzielle Unterstützung der Städte untereinander und Aufbau von Kapazitäten bei der Integration von Geflüchteten
- Zusage europäischer Städte, Geflüchtete im Zuge einer Umverteilung innerhalb der EU aufzunehmen

Website: <https://solidaritycities.eu/>

Erklärung: <https://integratingcities.eu/wp-content/uploads/2021/10/FinalEUROCITIESstatementonasylum.pdf>

Intercultural Cities

Initiator: Europarat

Kontext: 2008 gegründetes Netzwerk, in dem Städte und Gemeinden organisiert sind

Charakter: formalpolitisch

Das Netzwerk Intercultural Cities (ICC) betont die Interkulturalität von Städten und die verschiedenen Lebensrealitäten und Hintergründe, die in Städten aufeinandertreffen. Die teilnehmenden Städte setzen sich für Prinzipien von Interkulturalität und Vielfalt ein. Mitglieder überprüfen ihre Verwaltungsstrukturen, Politik und Diskurse mit Blick auf interkulturelle Leitlinien. Vielfalt soll als Ressource, nicht als Problem gesehen werden. Die Städte sollen Vorurteile und Diskriminierung bekämpfen und sich für Chancengleichheit einsetzen. Durch eine Zusammenarbeit mit Unternehmen, Fachleuten des öffentlichen Dienstes und der Zivilgesellschaft entwickeln die Städte Strategien, um Kontakte und Verständigung zwischen verschiedenen Gruppen zu fördern. Die Stärkung des sozialen Zusammenhaltes soll Gewalt und Konflikten in der Gesellschaft entgegenwirken und die Städte für Bewohnerinnen und Bewohner wie auch Investorinnen und Investoren attraktiver machen.

Zentrale Ziele:

- Gleichberechtigung und Chancengleichheit
- Positive interkulturelle Mischung und Interaktion sowie die Förderung von Partizipation und Integration
- Unterstützung von Behörden bei der Umsetzung von Integrations- und Diversitätsmaßnahmen
- Diversität zur wirtschaftlichen Stärkung nutzen
- Risiken im Zusammenhang mit Mobilität und kultureller Vielfalt mindern

Website: <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities>

Programm: <https://rm.coe.int/brochure-2019-on-the-intercultural-cities-programme/1680488e90>

Eurocities Netzwerk

Rahmen: Arbeitsgruppe in Brüssel mit ca. 100 Mitgliedern (Politikerinnen und Politiker, Expertinnen und Experten)

Kontext: 1986 gegründetes Netzwerk europäischer Städte und Gemeinden

Charakter: formalpolitisch

Das Ziel des Netzwerkes ist es, die Rolle der Städte auf EU-Ebene zu stärken. Lokale Leitungskräfte werden als Schlüsselpersonen für eine positive Entwicklung der EU gesehen, nicht zuletzt aufgrund ihrer Funktion als „Brücke“ zwischen der EU- und der Gemeindeebene. Zentrale Themen auf der politischen Agenda sind u. a. Klimawandel, Integration, Digitalisierung, Gesundheit und Geschlechtergerechtigkeit. Den Mitgliedern werden zahlreiche Vernetzungsmöglichkeiten angeboten; es werden Kampagnen, Fortbildungen und Veranstaltungen organisiert, u. a. mit Blick auf den Austausch und Wissenstransfer.

Zentrale Ziele:

- Mitspracherecht von Städten auf EU-Ebene stärken
- Lebensfreundliche, nachhaltige und inklusive Städte
- Klimaneutrale, „grüne“ Lösungen für eine höhere Lebensqualität
- Sozialen Zusammenhalt stärken
- Willkommenskultur und Solidarität stärken

Website: <https://eurocities.eu/>

Informationsbroschüre: <https://eurocities.eu/wp-content/uploads/2023/10/Eurocities-general-leaflet.pdf>

Sichere Häfen

Initiator: Seebrücke, Stadt Potsdam, damaliger regierender Bürgermeister von Berlin Michael Müller

Kontext: Europäische Grenzpolitik; Kongress „Sichere Häfen“ der Seebrücke 2019

Charakter: zivilgesellschaftlich und formalpolitisch

Das Städtenetzwerk „Sichere Häfen“ ist ein Zusammenschluss gegen die Grenzpolitik der Europäischen Union mit ihren problematischen Folgen in menschenrechtlicher Hinsicht. Bundesweit beteiligen sich mehr als 300 Städte und Kommunen, von denen die meisten dem Netzwerk zwischen 2019 und 2022 beigetreten sind. Es möchte politische Ressourcen mobilisieren, um Veränderungen in der Migrations- und Aufnahmepolitik zu erreichen. Welche Fortschritte die Städte mit ihrem Einsatz für Programme zur legalen Aufnahme von Geflüchteten und Ausbau der gesellschaftlichen Teilhabe und Bleibeperspektive gemacht haben, wird auf der Website der Seebrücke dokumentiert.

Zentrale Ziele:

- Entkriminalisierung der Seenotrettung
- Neue staatliche Rettungseinsätze
- Aufnahme von (mehr) Menschen
- Ankommen und Bleiben gewährleisten
- Vernetzung für einen aktiven Einsatz für die Umsetzung der Veränderungen

Website: <https://www.seebruecke.org/sichere-haefen/haefen>

Forderungen: https://cms.seebruecke.org/uploads/SEEBRUECKE_Forderungen_Sicherer_Hafen_Stand_Oktober_2019_36ac41f9e0.pdf

International Alliance of Safe Harbours

Initiator: From the Sea to the City

Kontext: "From the Sea to the City: a city conference for a welcoming Europe" in Palermo 2021 (Palermo Charter)

Charakter: zivilgesellschaftlich

Die teilnehmenden Städte möchten eine demokratische, verpflichtende und regulierte Form der Aufnahme von Geflüchteten schaffen und ihnen die Aussicht auf Integration in einem europäischen Mitgliedsland bieten. Die Verteilung der Geflüchteten soll fair gestaltet werden und nicht zulasten einzelner (Grenz-)Länder oder Kommunen gehen. Stattdessen soll der breite Zusammenschluss von Städten eine Entlastung darstellen. Der Ansatz, den das Netzwerk verfolgt, ist eine Kombination aus humanitären Motiven und einer Analyse der realistischen Durchführbarkeit von Maßnahmen. Die Idee ist, dass Städte und Gemeinden ihre Erfahrung und Expertise in Migrationsfragen zur Verfügung stellen, ihre Interessen und Forderungen bündeln und langfristig politische und rechtliche Maßnahmen für eine solidarische Migrationspolitik durchsetzen.

Zentrale Ziele:

- Recht auf Asyl schützen
- Kommunen sollen Aufnahmequoten anbieten können, um an der Migrationspolitik mitzuwirken
- Faire Verteilung von Geflüchteten auf EU-Ebene
- Legale Einwanderungspolitik, die geregelte Asylverfahren und wirksame Integrationsmaßnahmen beinhaltet

Website: <https://fromseacity.eu/about/>

Erklärung: <https://fromseacity.eu/iash-founding-document/>

City of Sanctuary, Großbritannien

Initiatoren: Inderjit Singh Bhogal, Craig Barnett

Kontext: 2005 in Sheffield (UK) gegründetes Netzwerk

Charakter: zivilgesellschaftlich

Die Initiative soll die Willkommenskultur in Großbritannien fördern und zivilgesellschaftliche Gruppen und Netzwerke miteinander vernetzen, die sich mit dem Thema Migration befassen. Das betrifft so unterschiedliche Akteure wie Nachbarschaftsgruppen, Schulen, Universitäten, lokalpolitische Gremien und kulturelle Einrichtungen wie Theater. Das Netzwerk setzt sich für Inklusion, Solidarität und Mitgefühl gegenüber Menschen mit Fluchtgeschichte ein. Ein positives Willkommensnarrativ soll gestärkt werden, und Zuflucht suchende Menschen sollen aktiv in Entscheidungsprozesse integriert werden. Außerdem wird versucht, mit Aufklärungsarbeit das Verständnis für Flucht und Asyl in der Gesellschaft zu stärken, und Möglichkeiten der Vernetzung und Mobilisierung zu schaffen.

Zentrale Ziele:

- Solidarität in der Gesellschaft stärken
- Inklusion, Diversität und Chancengleichheit für alle
- Partizipation der Schutzsuchenden
- Integrität und Handeln im Sinne von Schutzsuchenden
- Entwicklung von Netzwerken zwischen Zufluchtsorten und Unterstützung der Zusammenarbeit bei gemeinsamen Anliegen

Website: <https://cityofsanctuary.org/>

Erklärung: https://cdn-e2wra3va3xhgzx.cityofsanctuary.org/uploads/2020/05/Constitution-of-City-of-Sanctuary-UK-_26-7-19-3-1-1.pdf

City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe (C-MISE)

Initiator: Forschende der Universität Oxford, Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS)

Kontext: Forschung und Politikberatung zu irregulärer Migration und Stadtpolitik

Charakter: akademisch

Bei C-MISE handelt es sich um ein Wissensaustauschprogramm, das europäische Städte dabei unterstützt, ihre Erfahrungen und politischen Ansätze im Umgang mit Migrantinnen und Migranten ohne regulären Aufenthaltsstatus zu teilen. Gegründet wurde es als Reaktion auf die Notwendigkeit, wirksame und rechtliche Maßnahmen für diese Menschen auf kommunaler Ebene zu finden sowie die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen ihrer Präsenz zu bewältigen. C-MISE wird von Forschenden des Global Exchange on Migration and Diversity am Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS) der Universität Oxford geleitet und von der Stadt Utrecht koordiniert, in Zusammenarbeit mit der Eurocities Working Group on Migration and Integration. Das Programm umfasst fast 50 Städte aus 18 europäischen Ländern. In der ersten Phase (2017-2019) wurden Wissenstransfer-Meetings organisiert und Leitfäden sowie Dokumentationen entwickelt, die auf die lokale Integration von Migrantinnen und Migranten ohne regulären Status abzielen. In der zweiten Phase (2020-2022) wurde das Programm auf zusätzliche Städte ausgeweitet, um Wissen weiterzugeben und das Thema in politische Debatten und Stadtnetzwerke zu integrieren.

Zentrale Ziele:

- Unterstützung von Städten bei der Weitergabe von Wissen und Erfahrungen zu lokalen Praktiken und Politiken im Umgang mit Migrantinnen und Migranten ohne regulären Aufenthaltsstatus
- Erstellung und Verbreitung von Leitlinien für Kommunen
- Förderung eines gemeinsamen Verständnisses unter den Städten darüber, wie Geflüchtete ohne regulären Status in die politischen Agenden der EU integriert werden können
- Verankerung des Themas in städtischen Netzwerken, die sich mit Migration befassen, sodass eine separate Initiative nicht mehr erforderlich ist
- Teilen von Fachwissen in nationalen, europäischen und internationalen politischen Debatten im Zusammenhang mit Menschen ohne regulären Status

Website: <https://cmise.web.ox.ac.uk/home>

Zwischenfazit: Die hier vorgestellte Auswahl an Städtenetzwerken aus dem europäischen Raum verdeutlicht, dass es eine große Anzahl zivilgesellschaftlicher und formalpolitischer Netzwerke gibt, die sich mit dem Thema Migration auseinandersetzen. Die Ansätze sind jedoch sehr unterschiedlich. Während C-MISE bspw. explizit darauf ausgerichtet ist, wissenschaftliches Wissen zu verbreiten und Praxis-Leitfäden für die Städte zu entwickeln, setzt sich *City of Sanctuary* für eine stärkere Willkommenskultur in der Gesellschaft ein. Auffällig – wenn auch nicht überraschend – ist, dass die zivilgesellschaftlich organisierten Netzwerke meist nicht nur weitergehende, sondern auch konkretere Forderungen erheben. Formalpolitische Zusammenschlüsse agieren dagegen öfter auf einer eher diskursiven Ebene. Sie setzen sich bspw. für den „sozialen Zusammenhalt“ oder „mehr Gleichberechtigung“ ein, ohne dass dabei hinreichend konkretisiert wird, für wen oder wie dies erreicht werden soll. Andererseits ist auch die Ebene symbolischer Politik kaum

zu unterschätzen. In einer Situation, in der nationalistische und sogar völkische Positionen immer offener artikuliert werden, ist es von immenser Bedeutung, dass Städte und Gemeinden gemeinsam für Weltoffenheit und Vielfalt eintreten. Aus einer *Urban-Citizenship*-Perspektive sind Städtenetzwerke daher politisch hoch relevant. Sie bieten Städten und Gemeinden die Möglichkeit, Erfahrungen auszutauschen, *Best Practices* zu entwickeln und mit gemeinsamen politischen Anliegen öffentlich sichtbar zu werden.

3 Stadtbürgerschaft in der kommunalen Praxis

Im Folgenden stellen wir acht ausgewählte Referenzbeispiele aus der stadt- und kommunalpolitischen Praxis vor, welche die Idee der Stadtbürgerschaft widerspiegeln.¹⁶ Es sind kurze und stark fokussierte Porträts spezifischer *policies* aus unterschiedlichen nationalen und internationalen Kontexten. Die Darstellung orientiert sich stets an den Fragen: Was ist das Problem? Und wie wird es gelöst? Die Referenzbeispiele sollen den theoretischen Zugang aus Teil 2 der Studie um einen praxispolitischen Zugang ergänzen und dabei verdeutlichen, wie sich das Konzept der Stadtbürgerschaft in der stadt- und kommunalpolitischen Praxis abbilden kann. Thematisch konzentrieren wir uns auf die Bereiche Gesundheit, Wohnen, politische Partizipation, Bildung sowie auf die Querschnittsthemen Beratungsinfrastrukturen, *City IDs* und Anmeldeverfahren. Ziel ist es, einen Impuls für eine weiterführende Diskussion zu geben: Auf welchen Politikfeldern sind *Urban-Citizenship*-Politiken besonders relevant? Und was kann man aus unterschiedlichen stadt- und kommunalpolitischen Praxen für die deutschsprachige Debatte lernen?

3.1 Kommunale Ausweise (*City IDs*): Das Beispiel New York City

Kommunale Ausweise, oft auch City IDs genannt, sind Dokumente, die von Kommunen ausgestellt werden und nur an dem betreffenden Ort gültig sind. Im Gegensatz zu einem nationalen Ausweisdokument wird eine City ID unabhängig vom ausländerrechtlichen Status vergeben. Kommunale Ausweise können insbesondere die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit einem fehlenden oder prekären

Aufenthaltstitel lokal verbessern. Sie erleichtern die Interaktion mit Behörden und den Zugang zu öffentlichen Ressourcen. Das Konzept kommt ursprünglich aus den USA und findet inzwischen auch in europäischen Städten Anwendung. Es wird hier am Beispiel New York City vorgestellt.

Was ist das Problem?

Die Interaktion mit lokalen Ämtern und Behörden ist besonders für Migrantinnen und Migranten mit einem prekären oder ohne regulären Aufenthaltsstatus mit großen Herausforderungen verbunden. Die Tatsache, dass der eigene Rechtsstatus nicht über die Staatsbürgerschaft abgesichert ist, kann im Lebensalltag sehr verunsichern. In Deutschland wird dieser Umstand durch die sogenannte Übermittlungspflicht nach § 87 AufenthG in Verbindung mit der allgemeinen Meldepflicht verstärkt (siehe Kapitel 2.3). Denn Ämter und Behörden, die zufällig Kenntnis über einen abgelaufenen Aufenthaltsstatus erlangen, haben diese Information nach gesetzlicher Regelung der zuständigen Ausländerbehörde weiterzuleiten. In letzter Konsequenz kann diese Meldung zu einer Abschiebung der Betroffenen führen. Kenntnisse über Ausnahmen von der Übermittlungspflicht in bestimmten Bereichen, wie z.B. im Bildungsbereich, können weder bei Betroffenen noch bei Mitarbeitenden entsprechender Einrichtungen vorausgesetzt werden. Schließlich kann all dies dazu führen, dass Migrantinnen und Migranten mit einem prekären Aufenthaltsstatus den Umgang mit Ämtern und Behörden meiden oder andere städtische Einrichtungen nicht aufsuchen. In der Folge bleibt der Zugang zu Rechten und Ressourcen ver-

16 Eine große Auswahl an interessanten Fallbeispielen für inklusive policies auf kommunaler Ebene findet sich auch auf <https://moving-cities.eu/de>. Das Projekt unterstützt Kommunen und zivilgesellschaftliche Organisationen, die nach Anregungen und Strategien zur Veränderung ihrer lokalen Migrationspolitik suchen.

sperrt. Das kann so unterschiedliche Aspekte wie den Zugang zur Gesundheitsversorgung, die Anmeldung von Kindern an einer öffentlichen Schule, die Nutzung öffentlicher Bibliotheken oder auch die Anzeige einer Straftat bzw. eine Zeugenaussage bei der Polizei betreffen. Ebenso bleiben viele private Dienstleistungen den Betroffenen verwehrt. Diese Ausschlüsse führen auf kommunaler Ebene zu verschiedenen sozialen Problemlagen, mit denen die verantwortlichen Akteure vor Ort einen Umgang finden müssen.

Wie wird das Problem gelöst?

City IDs haben zwar in der Regel keinen formalen Einfluss auf den ausländer- und aufenthaltsrechtlichen Status von Menschen mit Migrationsgeschichte. Sie stellen aber für Kommunen eine innovative *Work-Around-Strategie* dar, um die exkludierenden Effekte des nationalen Ausländerrechts abzuschwächen und Inklusionseffekte auf lokaler Ebene zu erzielen. Sie verleihen einen lokalen „Bürgerstatus“. Dieser kann – je nachdem, wie weitreichend die betreffende *City ID* konzipiert ist – die Interaktion zwischen Einwohnenden und (öffentlichen) Einrichtungen deutlich erleichtern, insbesondere für Migrantinnen und Migranten mit einem prekären oder ohne gültigen Aufenthaltsstatus.

Das bekannteste Beispiel für ein erfolgreiches *City-ID*-Projekt findet sich in New York City (vgl. Lebuhn 2016, 2022). Die Metropole gilt weltweit als *Immigrant City*: Von den knapp neun Millionen Einwohnenden haben ca. 36

Prozent selbst eine Migrationsbiografie und sind im Ausland geboren. Die Anzahl der Migrantinnen und Migranten in der Stadt, die über keinen gültigen Aufenthaltsstatus verfügen, wird auf mehr als 500.000 geschätzt (vgl. MOIA 2020). Vor diesem Hintergrund hat New York City im Jahr 2015 ein eigenes kommunales Ausweisdokument eingeführt: die *New York City ID* (IDNYC). Alle Anwohnenden, die ihre Identität und einen Wohnsitz in New York City nachweisen können, haben Anspruch auf den Ausweis. Der ausländerrechtliche Status spielt dabei keine Rolle und wird auf der *City ID* auch nicht vermerkt.

Das einseitige Antragsformular ist in zahlreichen Sprachen verfügbar und kann in mehr als 20 sogenannten *Enrollment Centern*, die in der ganzen Stadt extra dafür eingerichtet wurden, direkt ausgefüllt und abgegeben werden. Viele dieser Antragsstellen befinden sich in Bibliotheken und Nachbarschaftszentren. Die Identität und der Wohnsitz werden mit unterschiedlichen Dokumenten nachgewiesen, die nach einem Punktesystem bewertet werden. Wer keinen Mietvertrag hat, kann zum Beispiel auch eine Kombination aus Strom-, Wasser- und Telefonrechnungen vorlegen. Diese Flexibilität hat vor allem für Menschen in prekären Wohnsituationen Vorteile. Obdachlose können eine Hilfsorganisation als Adresse angeben. Das Passfoto wird direkt bei der Antragstellung gemacht. Ausgestellt wird der Ausweis von der Stadtverwaltung. Alle Informationen werden von der Verwaltung unter strengen Datenschutzaufgaben für zwei Jahre gespeichert.



Die IDNYC wird von Verwaltungen, Schulen, Bibliotheken und anderen öffentlichen Einrichtungen sowie von vielen privaten Unternehmen anerkannt. Für Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus bedeutet dies, dass sie Zugang zu alltagsrelevanten Einrichtungen und Dienstleistungen erhalten, leichter Miet- und Handyverträge abschließen oder unkomplizierter Bankgeschäfte erledigen können. Aufgrund des hohen Standards beim Identitäts- und Wohnsitznachweis für den Antrag der *City ID* akzeptiert auch die Polizei von New York City (NYPD) das Dokument bei lokalen Personenkontrollen als Ersatz für nationale Ausweisdokumente. Die entsprechenden internen Richtlinien hat die Polizei dafür extra angepasst. Mit der IDNYC können sich also auch Migrantinnen und Migranten ohne regulären Aufenthaltsstatus bei Verkehrskontrollen oder Zeugenaussagen gegenüber der lokalen Polizei ausweisen, ohne dass dabei der Aufenthaltstitel registriert wird. Diese Maßnahmen stärken das Vertrauen und die Kooperationsbereitschaft mit den Sicherheitsbehörden.

Die IDNYC funktioniert aber nicht nur als Ausweis, den man in öffentlichen Schulen, Ämtern und Behörden der Stadt New York nutzen kann. Sie ermöglicht darüber hinaus den vergünstigten Zugang zu Museen und anderen Kulturinstitutionen sowie eine ermäßigte Mitgliedschaft in Sportvereinen und Rabatte in bestimmten Apotheken. Dies macht den Ausweis auch für Einwohnende mit legalem Status attraktiv. Besonders beliebt ist das Dokument in der LGBTQI+-Community, da man die Genderbezeichnung anders als bei anderen US-Ausweisdokumenten selbst wählen kann. Ebenso ist die Karte unter Studierenden sehr verbreitet. Denn sie gewährt ermäßigten oder freien Eintritt zu Kulturinstitutionen wie dem *Museum of Modern Art* oder dem *Museum of Jewish Heritage*. Die IDNYC wird also von ganz unterschiedlichen Gruppen genutzt. Sie ist somit keine „Stigma-Karte“ für irreguläre Migrantinnen und Migranten, sondern ein vollwertiger Stadtausweis für alle Einwohnenden von New York City.

Dies zeigte sich bereits im Zuge der ersten offiziellen Evaluation im Sommer 2016. Die knapp 70-seitige Studie, die ein Jahr nach der Einführung der IDNYC von externen Gutachterinnen und Gutachtern des Forschungs- und Beratungsinstituts *Metis Associates* angefertigt wurde, steht als Download auf der Website der Stadtverwaltung (vgl. Daley et al. 2016). Für die Studie wurden anonymisierte Verwaltungsdaten ausgewertet und neben einer Onlinebefragung auch qualitative Einzel- und Gruppeninterviews geführt, unter anderem mit Aktiven von Nachbarschaftsorganisationen. Bereits zu diesem Zeitpunkt nutzten fast 900.000 New Yorkerinnen und New Yorker den Ausweis. Das sind etwa zehn Prozent aller Einwohnenden. Mehr

als 70 Prozent der befragten Passnutzenden gaben an, sie hätten die ID allein schon deswegen beantragt, um die Idee zu unterstützen. 25 Prozent der Befragten erklärten, dass die IDNYC für sie das einzig offizielle Ausweisdokument sei. Für diese Gruppe hat der Ausweis einen Nutzen, der kaum zu unterschätzen ist. Das wiederum übersetzt sich auch auf die symbolische Ebene. So erklärten 77 Prozent der Migrantinnen und Migranten, die für die Studie befragt wurden, dass sich mit dem neuen Ausweis auch ihr Zugehörigkeitsgefühl zur Stadt verändert habe: Sie seien nun „echte New Yorker“!

Kontext, Akteure und Prozesse

City IDs sind vor allem in den USA verbreitet. Erstmals fand das Konzept im Jahr 2007 in New Haven, Connecticut, Anwendung (vgl. The New York Times 2008). Zu den zahlreichen Städten und Gemeinden, die seitdem eine *City ID* eingeführt haben, gehören z. B. San Francisco im Bundesstaat Kalifornien, Phoenix in Arizona und Mercer County in New Jersey (vgl. Graauw 2014). Die weitreichendste und international bekannteste *City ID* wurde 2015 in New York City eingeführt, wie oben beschrieben (vgl. New York City Government n. d.). Sie gilt auch als Vorbild für europäische *City IDs* (vgl. Fehr 2021; Schilliger 2020). So laufen derzeit z. B. Planungen für die Einführung von *City IDs* in Zürich (vgl. ZCC o. J.) und in Bern (vgl. WASB o. J.). In Deutschland gibt es ebenfalls erste Bestrebungen, wie der Blick in die Hauptstadt zeigt (vgl. Schulz 2019). Im Jahr 2023 hat die Berliner Senatsverwaltung gemäß dem Koalitionsvertrag der damaligen rot-rot-grünen Regierung eine Machbarkeitsstudie zur Umsetzung einer City Card in Auftrag gegeben angesichts der schätzungsweise 60.000 bis 100.000 Menschen in der Stadt, die in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität leben (vgl. Kron et al. 2024).

Ein wichtiger Faktor für die erfolgreiche Einführung einer kommunalen *City ID* ist, dass das Projekt von einem breiten Bündnis aus politisch Verantwortlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen verfolgt wird und auch die Stadt- und Gemeindeverwaltung der Idee eines kommunalen Ausweises aufgeschlossen gegenübersteht. In New York City ging die Initiative vor allem auf die Gruppe *Make the Road* zurück: eine stark professionalisierte Nachbarschaftsorganisation, die sich 2007 als Zusammenschluss mehrerer vor allem migrantischer Initiativen gegründet hat (vgl. MRNY n. d.). *Make the Road* hat ca. 20.000 Mitglieder in der ganzen Stadt. Die Organisation hat eigene Büroräume mit festen Öffnungszeiten in verschiedenen Stadtvierteln und bietet Rechtsberatungen und andere Dienstleistungen an. Sie ist ausgezeichnet vernetzt und in unterschiedlichen Communities fest ver-

ankert. Großes Interesse signalisierten von Anfang an aber auch andere Akteure, so etwa die Stadtteilbibliotheken, die in der Koppelung der *City ID* an den Leseausweis die Möglichkeit sahen, ihre Angebote und Ressourcen einer ansonsten nur schwer erreichbaren Gruppe zugänglich zu machen.

Das politische Gelegenheitsfenster bot sich 2013 mit der Wahl des progressiven Demokraten Bill de Blasio zum Bürgermeister von New York City. Er machte das Projekt der *City ID* zu einem zentralen Bestandteil seiner Wahlkampagne und setzte es nach seiner Wahl gemeinsam mit den beteiligten zivilgesellschaftlichen Akteuren zeitnah um. Dazu wurde das Büro der Integrationsbeauftragten personell deutlich aufgestockt und direkt unter dem Bürgermeister angesiedelt. Für die Realisierung wurden erhebliche finanzielle und infrastrukturelle Ressourcen mobilisiert. So wurde die *City ID* z. B. mit einer aufwändigen Öffentlichkeitskampagne in der ganzen Stadt beworben. Um den hohen Anforderungen des Datenschutzes gerecht zu werden, wurde für die Speicherung der sensiblen Informationen eine eigene Datenbank angelegt, die institutionell von allen anderen Behörden getrennt ist und auf die auch die Polizei nur mit einem richterlichen Durchsuchungsbeschluss zugreifen kann – immerhin verfügt ein erheblicher Anteil der *City ID*-Nutzenden über keinen gültigen Aufenthaltsstatus. So konnten am Ende unterschiedliche Stakeholder für die Zusammenarbeit gewonnen werden: von den migrantischen Selbstorganisationen über die Verwaltung bis hin zum NYPD.

In europäischen Städten finden sich ähnliche Akteurskonstellationen, wie der Blick nach Zürich und Bern zeigt. Im Fall Zürich wurde das Projekt einer *City ID* in der Startphase durch eine Veranstaltungsreihe in der Kulturinstitution „Rote Fabrik“ (o. J.) angeschoben, die Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Verwaltung und zivilgesellschaftliche Organisationen zusammenbrachte (vgl. Krenn & Morawek 2017). Auch in Bern wurde die Einführung einer *City ID* von Anfang an durch starke zivilgesellschaftliche Initiativen und den aktiven Austausch zwischen Bürgerinnen bzw. Bürgern, Gemeinderäten und Fremdenpolizei begleitet, z. B. im Rahmen eines sogenannten „Stadtforums“. In Berlin liegt die oben bereits zitierte Machbarkeitsstudie seit Herbst 2024 vor. Viele zivilgesellschaftliche Organisationen wünschen sich eine *City ID* oder stehen ihr zumindest aufgeschlossen gegenüber. Die Studie wurde jedoch noch unter einem rot-rot-grünen Senat in Auftrag gegeben. Da Berlin mittlerweile von der CDU regiert wird, ist derzeit unklar, wie es mit der Umsetzung weitergeht.

City IDs und das Prinzip der Stadtbürgerschaft

Die Idee der *City ID* verkörpert in der Praxis fast buchstabengetreu die Idee der Stadtbürgerschaft, wie sie in der *Urban-Citizenship*-Debatte diskutiert wird. So stellt Bauböck (2003: 150) fest, dass Städte ihrem Status als eigene politische Gemeinschaften dadurch Ausdruck verleihen können (und sollen), dass sie alle Anwohnenden innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs mit einer umfassenden lokalen Bürgerschaft ausstatten (siehe Kapitel 2.1). Zusätzlich zu der Möglichkeit, die Interaktion zwischen Migrantinnen bzw. Migranten und öffentlichen Einrichtungen zu erleichtern und damit den Zugang zu Rechten und Ressourcen zu stärken, stellen *City IDs* eine wichtige symbolische Anerkennung lokaler Vielfalt dar. Die Bedeutung eines solchen politischen Signals ist gerade im aktuellen Kontext der Stärkung rechter Bewegungen kaum zu unterschätzen.

City IDs können darüber hinaus noch viele weitere positive Effekte haben. Schilliger (2020) betont für den Berner Fall u. a. den Aspekt des Datenschutzes: „Eine City Card würde es Sans-Papiers ermöglichen, sich gegenüber städtischen Behörden auszuweisen, ohne dabei Daten zum Aufenthaltsstatus bekanntgeben zu müssen. Durch deren Einführung würde die Gemeinde Bern folglich einen Beitrag zur tatsächlichen Umsetzung des Rechts auf Datenschutz leisten.“ (ebd.: 88) Fehr (2021) wiederum weist darauf hin, dass fehlende Ausweispapiere gerade auch die polizeiliche Verfolgung von Straftaten erschweren, da Opfer aus Angst vor aufenthaltsrechtlichen Folgen oft von einer Anzeige absehen.

Bislang entfalten die europäischen *City IDs* noch nicht die gleiche Wirkkraft wie ihre US-amerikanischen Vorbilder. Denn in den USA ermöglicht es das stark föderale Regierungssystem den Städten und Gemeinden, gerade im migrationspolitischen Bereich, relativ unabhängig von der Bundesregierung in Washington D.C. zu agieren. Im europäischen Kontext werden *City IDs* dagegen weniger als Strategie diskutiert, neue Rechte zu schaffen, sondern eher als Möglichkeit, Migrantinnen und Migranten den Zugang zu formal bereits bestehenden Rechten und Ressourcen zu erleichtern (siehe z. B. Schilliger 2020). Zum Teil werden sie auch gar nicht explizit an migrationspolitische Fragen gekoppelt und einfach als niedrigschwellige Stadt- und Freizeitkarte eingeführt, wie der Fall Wiesbaden zeigt (vgl. Landeshauptstadt Wiesbaden). Vor diesem Hintergrund gilt es immer auch abzuwägen, ob sich unter den jeweils lokal-spezifischen Bedingungen noch andere bzw. passendere Strategien anbieten, um das Prinzip der Stadtbürgerschaft zu stärken. In jedem Fall

können *City IDs* die Lebenssituation von Menschen ohne gültigen Aufenthaltsstatus deutlich verbessern und ihnen einen einfacheren wie auch sichereren Zugang u. a. zu Gesundheitsversorgung, Bildungseinrichtungen oder Kultur- und Freizeitangeboten bieten. Ihre Umsetzung hängt dabei stets von der produktiven Zusammenarbeit zwischen einer engagierten Lokalpolitik, einer innovativen Verwaltung und gut vernetzten (migrantischen) Initiativen ab (vgl. Holm & Lebuhn 2020).

3.2 Inklusives Melderegister: Das Beispiel Barcelona

Viele Länder haben eine Regelung zur Meldepflicht. Diese soll sicherstellen, dass der Staat darüber informiert ist, wo sich seine Bürgerinnen und Bürger aufhalten. Wer eine Wohnung bezieht, hat sich nach dem Einzug bei der zuständigen Meldebehörde anzumelden. Allerdings können verschiedene Umstände dazu führen, dass eine solche Anmeldung nicht selbstverständlich erfolgen kann. Hiervon betroffen sind insbesondere auch (neuankommende) Migrantinnen und Migranten, die oftmals Zugangsschwierigkeiten zum regulären Wohnungsmarkt haben. Eine nicht vorhandene Meldeadresse kann jedoch schwerwiegende Folgen nach sich ziehen. Denn viele alltägliche und behördliche Vorgänge setzen eine Meldeadresse am Wohnort voraus. Am Beispiel der spanischen Stadt Barcelona wird gezeigt, wie ein Eintrag in das Melderegister auf lokaler

Ebene möglichst niedrigschwellig gestaltet werden kann, um den exkludierenden Effekten einer fehlenden Anmeldung entgegenzuwirken.

Was ist das Problem?

In Deutschland ist die behördliche Anmeldung des Wohnortes gesetzlich vorgeschrieben. Die Meldeadresse ist dabei für eine Vielzahl an Vorgängen im Lebensalltag nötig. Ohne diese ist es etwa nicht möglich, ein Bankkonto zu eröffnen, eine Krankenversicherung abzuschließen, sich offiziell für einen Job zu bewerben oder Sozialleistungen zu beantragen. Ohne Bankkonto oder Arbeitsvertrag ist es auf dem deutschen Wohnungsmarkt wiederum nahezu unmöglich, eine eigene Wohnung zu finden. Durch diese Wechselbedingungen entsteht der „Teufelskreis der Anmeldung“ (AfA o. J.).

In diesen geraten häufig auch Migrantinnen und Migranten, bspw. Personen mit Arbeitsvisum, Studierende aus dem Ausland oder Angehörige von stark diskriminierten Zuwanderungsgruppen. Insbesondere auf angespannten Wohnungsmärkten gestaltet sich für sie der Zugang zu Wohnraum schwierig. Inoffizielle Untermieten sind oftmals der einzige Weg, an eine Wohnung oder ein Zimmer zu gelangen. Teils handelt es sich dabei jedoch um Arrangements, bei denen die vulnerable Situation der betroffenen Personen ausgenutzt und überbezahlte Mieten



für einen Schlafplatz in überbelegten Wohnungen verlangt werden. Bei inoffiziellen Mietverhältnissen wird in vielen Fällen auch keine Wohnungsgeberbestätigung ausgestellt, ohne die aber eine Anmeldung des Wohnortes bei der Meldebehörde nicht möglich ist (vgl. Krüger & Haußner 2024). Bei Drittstaatenangehörigen kann ohne eine offizielle Meldeadresse ihr Aufenthaltstitel bzw. Visum nicht verlängert werden. Sich legal in Deutschland aufhaltende Migrantinnen und Migranten verlieren somit im schlimmsten Fall ihren Aufenthaltsstatus, wenn sie keine Wohnmöglichkeit mit Wohnungsanmeldung finden. So wird die allgemeine Meldepflicht mit ihren bürokratischen Anforderungen für die betroffenen Migrantinnen und Migranten zu einer erheblichen Hürde im Alltag. Durch die fehlende Meldeadresse werden Teilhabemöglichkeiten in zentralen Lebensbereichen entscheidend eingeschränkt und der Aufenthaltsstatus gefährdet.

Wie wird das Problem gelöst?

Um eine Lösung für dieses Problem zu finden, lohnt der Blick nach Spanien. Dort versuchen einige Städte, darunter auch die Metropole Barcelona, mit einem inklusiv gestalteten Melderegister sozialen Ausschlüssen entgegenzuwirken. Auch in Spanien ist der Eintrag im lokalen *padrón* – vergleichbar mit dem deutschen Melderegister – eine zentrale Voraussetzung, um Zugang zu verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen und Ressourcen zu erhalten. Die genauen Zugänge, die ein *padrón*-Eintrag ermöglicht, unterscheiden sich jedoch von Gemeinde zu Gemeinde. In der katalanischen Stadt Barcelona bietet ein Eintrag im *padrón* im spanienweiten Vergleich besonders viele Möglichkeiten: Er berechtigt dazu, öffentliche Bibliotheken und Sporteinrichtungen zu nutzen oder ein Bankkonto zu eröffnen und gewährleistet den Zugang zu staatlicher Bildung, zu Gesundheitsdienstleistungen sowie zu politischer Partizipation (in einem begrenzten Rahmen: hier ist ohne die spanische Staatsbürgerschaft nur die Teilnahme an kommunalen Beiräten, Plebisziten und Referenden auf Gemeindeebene möglich) (vgl. Garcés-Mascreñas 2014). Für Migrantinnen und Migranten ohne gültige Papiere ersetzt der Eintrag im *padrón* auf kommunaler Ebene den Personalausweis, was ihnen den Zugang zu verschiedenen öffentlichen Dienstleistungen ermöglicht (vgl. Polat 2022: 230 ff.). Ebenso kann er perspektivisch zur Legalisierung des Aufenthalts beitragen: Wer drei Jahre lang im lokalen *padrón* registriert war, hat einen erleichterten Zugang zur sogenannten Regularisierung, welche in Barcelona ebenfalls sehr inklusiv durchgeführt wird (nur drei Prozent Ablehnungsquote im Jahr 2013) (vgl. Gebhardt 2016). Darüber hinaus hat die Anerkennung in einem offiziellen lokalen Register auch einen nicht zu unterschätzenden symboli-

schen Wert. Wer hier registriert ist, gilt in Barcelona als Nachbar bzw. Nachbarin und wird von Anwohnenden und Behörden entsprechend anerkannt. Dies kann wesentlich zur Entwicklung eines Zugehörigkeitsgefühls zur Aufnahmegesellschaft beitragen.

Barcelona hat für den Umgang mit dem *padrón* eine innovative Lösung gefunden. Die Stadt gestaltet die Kriterien für den Eintrag im Register so aus, dass die exkludierenden Effekte deutlich abgeschwächt werden und auch Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus Zugang zu den genannten Rechten erhalten. Dabei macht die Stadt eine entscheidende Sache anders als die meisten anderen spanischen Gemeinden: Sie fragt nicht nach einem formalen Wohnungsnachweis (vgl. Massó 2023). Eine Aufenthaltserlaubnis muss in Spanien für den Eintrag in den *padrón* generell nicht vorgelegt werden. In dieser Kombination kann in Barcelona beim Antrag in das Wohnsitzfeld einfach „vulnerable Person ohne Wohnsitz“ eingetragen werden. Anschließend werden die Betroffenen telefonisch kontaktiert und darüber benachrichtigt, bei welchem Amt eine alternative Postadresse für sie eingerichtet wird. Dort können sie ggf. Dokumente empfangen. Für Menschen ohne festen Wohnsitz oder in irregulären Wohnverhältnissen ist diese Regelung sehr wertvoll. Für den Eintrag in den *padrón* sind allerdings gültige Ausweispapiere nötig – insbesondere für Geflüchtete kann dies eine hohe Hürde darstellen. Öffentlich geförderte NGOs bieten daher finanzielle und bürokratische Hilfe an, um Menschen in prekären Situationen bei der Beantragung neuer Dokumente bei Botschaften oder Konsulaten in Madrid zu unterstützen. Barcelona akzeptiert ebenfalls eidesstattliche Erklärungen von Akteuren aus der Gemeinwesenarbeit zur Bestätigung der Identität einer Person (vgl. Polat 2022: 230). Trotz der vergleichsweise sehr vorteilhaften Regelung des *padrón* in Barcelona fordern zivilgesellschaftliche Organisationen eine noch weitergehende Öffnung des Registers.

Festzuhalten bleibt, dass das Melderegister in Barcelona weitreichende Zugänge zu Rechten und Dienstleistungen eröffnet und zugleich der Eintrag niedrigschwellig möglich ist, da hierfür kein offizieller Wohnsitz nachgewiesen werden muss. Auch wenn es bezüglich der Zugänglichkeit weitere Verbesserungsmöglichkeiten gibt, hat man damit beim Thema Meldepflicht eine zielführende Lösung gefunden, die im Vergleich zu Deutschland für eine bessere Inklusion verschiedener Migrantengruppen sorgt. Gleichzeitig haben die Kommunen in Spanien mehr Kompetenzen bezüglich der konkreten Ausgestaltung des Melderegisters und somit größere Freiheiten, dessen positive Aspekte zu nutzen.

Kontext, Akteure und Prozesse

Barcelona ist mit rund 1,6 Millionen Einwohnenden die zweitgrößte Stadt Spaniens und die Hauptstadt der autonomen Gemeinschaft Katalonien. Zusätzlich gilt sie als eine der am meisten besuchten Städte weltweit. Sie lockt nicht nur Touristinnen und Touristen, sondern auch dauerhaft bleibewillige Menschen aus verschiedenen Ländern an. In den vergangenen 25 Jahren war die Stadt ein Hotspot für die Migration nach Spanien: Etwa 17,5 Prozent der Bewohnerinnen und Bewohner haben keinen spanischen Pass, etwa 30 Prozent haben eine Migrationsgeschichte. Im Jahr 2000 lag diese Zahl noch bei knapp 3,5 Prozent (Stand 2017, alle Zahlen vgl.: Massó 2023). Zusätzlich leben von vermuteten 500.000 sogenannten irregulären Migrantinnen und Migranten in Spanien etwa 100.000 in Katalonien und knapp 15.000 davon in Barcelona.

Die Stadt gab sich angesichts der verstärkten Zuwanderung das Image einer offenen und migrationsfreundlichen Stadt. Bislang wurde dies auch von fast allen politischen Akteuren der Stadtpolitik unterstützt (vgl. Gebhardt 2016) – eine Ausnahme bildet die rechtspopulistische Partei Vox, welche jedoch erst seit 2023 (mit lediglich zwei Sitzen) im Stadtrat vertreten ist. Hinter diesem gemeinhin geteilten Image stehen jahrzehntelange Bemühungen der lokalen Stadtpolitik, den Ankommenden möglichst dieselben sozialen Dienstleistungen zukommen zu lassen, auf welche auch Personen mit spanischer Staatsbürgerschaft einen Anspruch haben (Gleichheit). Damit dies funktionieren kann, mussten bestehende Politiken an die neuen Herausforderungen der Migration angepasst (Diversität) und neue progressive Migrationspolitiken gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Akteuren ausgearbeitet werden (Partizipation).

Spanien gilt als föderalistisches Regierungssystem, in welchem verschiedene politische Zuständigkeiten zwischen Zentralregierung, Region und Gemeinde aufgeteilt sind. Barcelona agiert hier auf der untersten Ebene, der Gemeindeebene, wodurch die politischen Möglichkeiten ggf. durch die nationalstaatliche und die katalanische Ebene eingeschränkt sind. Während das Migrationsrecht in Spanien eigentlich nationalstaatlich verhandelt wird, wurden integrationspolitische Kompetenzen seit 2004 schrittweise an die Regionen und Gemeinden abgegeben. Die Region Katalonien und insbesondere ihre Hauptstadt Barcelona waren mit diesen neu erworbenen Möglichkeiten von Anfang an sehr ehrgeizig und in einer nationalen Vorreiterrolle aktiv. Sie haben den legalen Rahmen zugunsten einer starken Integrations- und Willkommenspolitik so weit wie möglich ausgeschöpft. Seit 2005 wurden die sozialen

Rechte von Migrantinnen und Migranten im Rahmen verschiedener Migrationspläne immer wieder gestärkt. Dabei wurde auf katalanischer Ebene das Konzept der *Resident Citizenship* eingeführt, welches alle Menschen als Bürgerinnen und Bürger definiert, die in Katalonien leben, ungeachtet des aufenthaltsrechtlichen Status. Der *padrón* wurde für dieses Verständnis von Bürgerschaft das zentrale Werkzeug. Da der *padrón* aber ein zentralstaatliches Instrument ist, ist die Stadt Barcelona hier eigentlich nur ausführendes Organ. Die Stadt nutzt jedoch vorhandene Spielräume und rechtliche Lücken, um den Zugang zum *padrón* möglichst inklusiv auszugestalten (vgl. Garcés-Mascreñas 2014).

Die politischen und rechtlichen Möglichkeiten der Stadt sind allerdings aufgrund wechselnder Kräfteverhältnisse auf nationaler Ebene volatil: Während das Land von 2004 bis 2011 von der sozialistischen PSOE regiert wurde, gab es 2011 einen Regierungswechsel hin zur konservativen Volkspartei PP unter dem Regierungschef Mariano Rajoy. Dieser Wechsel war in der Migrationspolitik direkt spürbar: Der politische Freiraum für Regionen und Gemeinden wurde eingeschränkt, migrationsfreundliche Politiken gerieten rechtlich und diskursiv unter Druck. Im Jahr 2012 wurde von der Nationalregierung durchgesetzt, dass der Zugang zur Gesundheitsfürsorge nicht mehr allein über einen Eintrag im *padrón* möglich war. Zusätzlich waren nun ein bestimmtes Einkommen und eine Mindestdauer der Registrierung notwendig. Als Reaktion hierauf führte Barcelona eine eigene Gesundheitskarte ein, über die die Stadt den Zugang zur Gesundheitsversorgung weiterhin ermöglichte. Zusätzlich erließ die Stadt Barcelona Verwaltungsrichtlinien, um rechtliche Spielräume auszunutzen und zu verhindern, dass Migrantinnen und Migranten in die aufenthaltsrechtliche Illegalität abrutschen (vgl. Gebhardt 2016).

Die Beziehung zwischen der Stadt Barcelona, aber vor allem der Region Katalonien und der Nationalregierung verschlechterte sich weiter mit dem umstrittenen Unabhängigkeitsreferendum im Jahr 2017. Dieses wurde vom Verfassungsgericht als ungültig erklärt, woraufhin die katalanische Regionalregierung abgesetzt wurde und die Nationalregierung in Madrid kurzzeitig die Regierungsaufgaben übernahm (vgl. Jahn 2019). Als die PSOE 2018 wieder an die Regierung kam, entspannte sich das Verhältnis. Die aktuelle PSOE-Regierung hat sogar eine Kooperation mit den Parteien des Unabhängigkeitsreferendums beschlossen, bei welcher im Gegenzug für eine parlamentarische Unterstützung der Zentralregierung eine Generalamnestie für die betroffenen Politikerinnen und Politiker erwirkt werden konnte (vgl. Euronews 2023). Weitere Eingriffe der Zentralregierung in die Migrations-

politik Barcelonas sind seitdem nicht mehr vorgekommen. Tatsächlich hat die Regierung in Madrid für 2025 sogar eine Überarbeitung des Ausländerrechts angekündigt, die die Legalisierung von Migrantinnen und Migranten erleichtern soll (vgl. Müller 2024).

Barcelonas *padrón* und das Prinzip der Stadtbürgerschaft

Die inklusive Ausgestaltung des *padrón* in Barcelona wird in der Literatur als beispielhaft für die Stärkung von Stadtbürgerschaft diskutiert (vgl. Massó 2023). Die zahlreichen Zugänge zu städtischen Einrichtungen und Dienstleistungen, die über dieses Register unabhängig von der Staatsbürgerschaft oder dem Aufenthaltsstatus ermöglicht werden, lassen dieses Instrument als sehr wirksam für die Förderung von Teilhabe erscheinen. Der Grundsatz, immigrierte Menschen in bereits bestehende (soziale) Systeme zu inkludieren, sorgt dafür, dass es in vielerlei Hinsicht zu einer effektiven Gleichstellung von Menschen mit und ohne spanische Staatsbürgerschaft kommt. Dieser Inklusionsaspekt könnte hinsichtlich der Zugänglichkeit des *padrón* für Menschen ohne gültige Papiere noch weiter ausgebaut werden.

In seiner Funktionsweise ist das *padrón*-System mit den US-amerikanischen Versionen der *City ID* vergleichbar (siehe Kapitel 3.1). In der Tendenz ist es aber noch inklusiver, da keine Parallelstrukturen geschaffen werden und die Zugangsmöglichkeiten zu öffentlichen Dienstleistungen (z. B. in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Wohnen) in Barcelona noch größer sind. Obwohl der zentralstaatlich vergebene Rechtsstatus von Migrantinnen und Migranten nicht berührt wird, werden lebensweltliche Teilhabemöglichkeiten lokal geschaffen – so wie es das *Urban-Citizenship*-Konzept vorsieht. Zusätzlich wird Menschen ohne gültige Papiere mit einem Eintrag die Möglichkeit eröffnet, ihren Aufenthaltsstatus mittelfristig zu legalisieren. Nicht zuletzt hat sich das *padrón*-System als resilient gegen Einschränkungsversuche durch höhere politische Ebenen erwiesen. Die in der Vergangenheit unternommenen Vorstöße der PP-Regierung, dieses Instrument politisch zu beschneiden, scheiterten.

Auch wenn die lokalen Teilhabepolitiken in föderalen Systemen stets im Rahmen der rechtlichen Bestimmungen auf Bundesebene ausgestaltet werden, verfügen die verantwortlichen Akteure auf kommunaler Ebene über Handlungsspielräume. Im spanischen Fall lag es nicht in der direkten Kompetenz der Gemeinde, den *padrón* gesetzlich zu regeln. Dennoch fand die Stadt Barcelona proaktiv Wege, um vorhandene rechtliche Spielräume für eine

inklusive Politik zu nutzen. Die Stadt senkte die Hürden für den Zugang zum *padrón* und verknüpfte diesen mit sozialen Rechten. Durch die lokale Verwaltungsrichtlinie, rechtliche Bestimmungen auch in anderen Fragen (bspw. die Akzeptanz von „sozialer Verwurzelung“ in der Stadt als Argument für eine Legalisierung des Aufenthaltsstatus) möglichst inklusiv auszulegen, wurde das Prinzip der Stadtbürgerschaft weiter gestärkt. In Berlin hat sich im Winter 2023 ein Bündnis formiert, das eine Überarbeitung des Meldegesetzes und vor allem die Einrichtung einer Amtsadresse fordert, bei welcher sich Menschen ohne Wohnungsnachweis vorübergehend melden lassen und dort auch Post empfangen können (vgl. AfA o. J.). Eine Umsetzung dieser Forderungen wäre ein erster kommunal- und landespolitischer Schritt, um das Melderegister in Deutschland inklusiver auszugestalten.

3.3 Gesundheitsversorgung für Menschen ohne Krankenversicherung: Das Beispiel der Berliner Clearingstelle

Auch wenn in Deutschland eigentlich jede bzw. jeder krankenversichert sein sollten, gibt es eine erhebliche Anzahl an Menschen, die über keine Krankenversicherung verfügen. Sichtbar wird das Problem auf kommunaler Ebene, wenn unversicherte Menschen mit gesundheitlichen Beschwerden in Arztpraxen, Beratungsstellen und Notfallaufnahmen vorstellig werden. Städte und Gemeinden haben dieses Problem längst erkannt. Doch es ist eine große Herausforderung, auf lokaler Ebene geeignete Lösungen hierfür zu finden. Besonders schwierig gestaltet sich die Gesundheitsversorgung von Migrantinnen und Migranten ohne gültigen Aufenthaltsstatus. Das Konzept der Clearingstelle bildet einen Ansatz, der Menschen ohne Krankenversicherung den Zugang zum Gesundheitssystem erleichtert. Es wird bereits vielerorts in Deutschland angewendet.

Was ist das Problem?

Der Anspruch auf Gesundheit ist ein grundlegendes Recht, das international wie national durch verschiedene Konventionen und Gesetze verbrieft ist: In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1948 formuliert der Art. 25, dass jeder Mensch das Recht auf einen Lebensstandard hat, der Gesundheit und Wohl gewährleistet (vgl. OHCHR n. d.). Im Jahr 1966 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt). Beide Pakte wurden von Deutschland bereits früh



ren 2019 rund 61.000 Menschen in Deutschland nicht krankenversichert (vgl. Kurz 2022). Die Zahlen dürften tatsächlich nur den Ausschnitt eines viel größeren Problems repräsentieren. Denn die Schätzungen basieren auf dem Mikrozensus, der jedoch Wohnungslose und Menschen ohne gültigen Aufenthaltsstatus nicht erfasst. Hilfsorganisationen gehen deshalb davon aus, dass die Dunkelziffer der Unversicherten weit über den offiziellen Zahlen liegt. Sie vermuten, dass bis zu eine Million Personen in Deutschland nicht krankenversichert sind (vgl. Brautzsch 2024). In Großstädten wie Berlin, Hamburg oder Köln dürften die Zahlen im Bundesvergleich besonders hoch sein. Offizielle Schätzungen gibt es hierzu nicht.

ratifiziert.¹⁷ Mit Blick auf die Rechtslage in Deutschland gilt als anerkannt, dass sich aus dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) die Pflicht des Staates ergibt, ein tragfähiges Gesundheits- und Krankenversicherungssystem zu schaffen. Auch wenn die Ausgestaltung dem Gesetzgeber obliegt und sich daraus kein individuelles Recht auf Kostenübernahme einer medizinischen Behandlung ableiten lässt, hat das Grundgesetz hier also nicht nur eine Abwehrfunktion im Sinne des liberalen Rechtsstaates, sondern ihm kommt auch eine aktive Schutzfunktion gegenüber allen Menschen zu, die in seinem Geltungsbereich leben (vgl. Deutscher Bundestag 2015). Seit 2009 gilt in Deutschland zudem die allgemeine Krankenversicherungspflicht. Sie besagt, dass alle dauerhaft in Deutschland lebenden Menschen Mitglied in einer Krankenversicherung sein müssen, ob gesetzlich oder privat.

Rechtslage und Krankenversicherungssystem bieten hierzulande also prinzipiell einen verlässlichen Gesundheitsschutz. Dennoch haben Teile der Bevölkerung keinen oder nur beschränkten Zugang zu medizinischer Hilfe. Nach Schätzungen des Statistischen Bundesamtes wa-

Die Gründe für eine fehlende Krankenversicherung sind vielfältig. Zu den häufigsten Ursachen zählen Beitrags-schulden und Obdachlosigkeit. Internationale Studierende können aufgrund bestimmter Umstände ihren Versicherungsstatus verlieren, z. B. wenn sie mit einer Auslands-krankenversicherung einreisen, diese dann aber endet oder erforderliche Behandlungen nicht übernimmt. Auch EU-Bürgerinnen und -Bürger können je nach Lebens-situation betroffen sein, sofern sie keiner sozialversiche-rungspflichtigen Beschäftigung nachgehen. Sind sie in ihrem Heimatland krankenversichert, so wird diese Ver-sicherung jedoch unter Berücksichtigung der geplanten Aufenthaltsdauer auch in Deutschland akzeptiert.

Besonders schwierig stellt sich die Gesundheitsversorgung für Menschen ohne gültigen Aufenthaltsstatus dar, da deren Aufnahme in das Krankenversicherungssystem in der Praxis kaum möglich ist. Gemäß dem Asylbewerberleistungs-gesetz, das auch entsprechende Regelungen für diesen Personenkreis enthält, können sie sich zwar die Kosten für bestimmte medizinische Behandlungen erstatten lassen, auch ohne krankenversichert zu sein. Dem steht jedoch die behördliche Übermittlungspflicht entgegen (siehe Kapitel 2.3). Zwar sind die behandelnden Ärztinnen und Ärzte von

der Übermittlungspflicht ausgenommen. Auch die Sozialämter, bei welchen Nicht-Krankenversicherte die Kostenübernahme für Behandlungen zu beantragen haben, sollen in diesem speziellen Fall eigentlich keine Daten weitergeben. In der Praxis wird die erweiterte Schweigepflicht hier aber nicht immer eingehalten, da die Sozialämter normalerweise eindeutig der Übermittlungspflicht unterliegen. In der Folge kann der Vorgang der Kostenübernahme für Menschen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus sehr riskant sein (siehe Kapitel 2.3). Die Übermittlungspflicht wird so zur Hürde, medizinische Versorgung – selbst im geringen Ausmaß – in Anspruch zu nehmen (vgl. Mylius 2016: 48; Cramer et al. 2024).

Ein weiteres Problem betrifft nicht nur Migrantinnen und Migranten ohne gültigen Aufenthaltsstatus, sondern alle Geflüchteten während der ersten 36 Monate nach ihrer Ankunft in Deutschland. Vorgesehen ist die Kostenübernahme nach § 4 Asylbewerberleistungsgesetz bei „akuten Erkrankungen“ und bei „Schmerzzuständen“. Allerdings stößt „die Definition der unbestimmten Rechtsbegriffe ‚akuter Erkrankungen‘ und ‚Schmerzzustände‘, wie sie dem Wortlaut des § 4 AsylbLG zu entnehmen sind, [...] regelmäßig auf Verunsicherungen“ (GfG o. J.). Dies führt dazu, dass die Versorgung in der Praxis meist deutlich unter dem Standard der Gesundheitsversorgung durch die regulären Krankenkassen liegt (vgl. Kirchhoff & Ataç 2022a).

Für Städte und Gemeinden entsteht dadurch eine ambivalente Situation. Zwar kommt den Kommunen formal gesehen nur eine vergleichsweise geringe Rolle in der Steuerung des Gesundheitswesens zu; die Hauptzuständigkeit liegt bei den Ländern und beim Bund. Jedoch haben die Länder den Kommunen zahlreiche Aufgaben insbesondere im Bereich des Gesundheitsschutzes und der Prävention übertragen. Zudem können sie im Rahmen ihrer Selbstverwaltung auf dem Gebiet der Gesundheitsversorgung selbstständig tätig werden. Schlussendlich verfügen die Kommunen als unterste Verwaltungseinheit über einen direkten Zugang zu den Betroffenen vor Ort und arbeiten mit einer Vielzahl an gesundheitspolitisch relevanten Akteuren zusammen: Vereinen, Wohlfahrtsverbänden, kommunalen Trägern und privaten Unternehmen. Die Frage, wie die medizinische Versorgung aller Bewohnerinnen und Bewohner sichergestellt werden kann, ist daher auch auf lokaler Ebene zentral.

Wie wird das Problem gelöst?

Sowohl in Deutschland als auch international finden sich unterschiedliche Ansätze, um für all jene Menschen eine medizinische Versorgung vor Ort zu gewährleisten, die

nicht oder nur unzureichend krankenversichert sind oder durch andere Barrieren keinen Zugang zum regulären Gesundheitssystem haben. Oftmals arbeiten Städte und Gemeinden dabei Hand in Hand mit zivilgesellschaftlichen Organisationen. Mit alternativen Angeboten für medizinische Hilfe, wie etwa städtischen Krankenversicherungen oder kommunalen Clearingstellen, wird versucht, eine niedrigschwellige gesundheitliche Versorgung zu ermöglichen und Zugänge zum Gesundheitssystem zu schaffen.

In Berlin engagieren sich zivilgesellschaftliche Organisationen seit vielen Jahren für einen inklusiven Zugang zur Gesundheitsversorgung. Im Jahr 1996 gründete sich das zivilgesellschaftlich initiierte MediBüro Berlin mit dem Ziel, speziell die Gesundheitsversorgung von Migrantinnen und Migranten in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität zu verbessern (vgl. Westner 2024). Das Selbstverständnis der Initiative war von Beginn an ein doppeltes: Einerseits ging es darum, praktische Unterstützung und den konkreten Zugang zur Gesundheitsversorgung zu organisieren. Andererseits war das Ziel, ein öffentliches Bewusstsein für das Problem zu schaffen und Lobbyarbeit für eine politische Lösung zu leisten (vgl. MediBüro 2016). Was die praktische Seite der Bereitstellung medizinischer Dienstleistungen und der Gesundheitsfürsorge betrifft, so hat die Initiative seit den 1990er Jahren ein regionales Netz von rund 130 medizinischen und psychosozialen Fachkräften aufgebaut. Die Mitglieder des Netzwerks behandeln Patientinnen und Patienten in der Regel kostenlos in ihren Praxen. Auch Medikamente werden, wenn möglich, kostenlos abgegeben.

Seit 2018 gibt es in Berlin zudem eine vom Berliner Senat finanzierte Clearingstelle (vgl. Berliner Stadtmission 2024). Die Gelder kommen von der Berliner Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege. Die Förderhöhe kann sich von Jahr zu Jahr ändern und lag 2022 bei ca. 3,2 Millionen Euro (vgl. Tagesspiegel 2022). Die Berliner Stadtmission fungiert als Trägerin mit Räumlichkeiten in unmittelbarer Nähe zum Hauptbahnhof. Hier werden zwei miteinander verzahnte Angebote gemacht: Zum einen werden Menschen ohne Krankenversicherung bei der Aufnahme in eine Krankenversicherung und damit in die Regelversorgung unterstützt. Die Beratung erfolgt in Einzelgesprächen, vertraulich und auf Wunsch auch anonym. Das Beratungsangebot ist mehrsprachig. Nach vorheriger Absprache können auch qualifizierte Sprach- und Kulturmittlerinnen und -mittler hinzugezogen werden. Zum anderen werden kostenlose medizinische Behandlungen vermittelt. Auch hier ist eine anonymisierte Behandlung möglich. Da die Berliner Stadtmission als Trägerin der Clearingstelle fungiert und damit als zivilgesellschaftliche Organisation nicht der behördlichen Übermittlungs-

pflicht unterliegt, können auch Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus das Angebot risikofrei nutzen.

Die Clearingstelle arbeitet mit zahlreichen Berliner Kliniken und Praxen zusammen. Im Jahr 2019 schloss die damals neu gegründete Clearingstelle zunächst Kooperationsvereinbarungen mit fünf Kliniken und 25 Arztpraxen ab. Im selben Jahr wurde zudem eine Vereinbarung mit dem Berliner Apothekerverein geschlossen, sodass Klientinnen und Klienten der Clearingstelle auch eine Kostenübernahme für Medikamentenrezepte erhalten. Rezepte können in allen Berliner Apotheken eingelöst werden. Seit März 2020 gibt es eine Kooperationsvereinbarung mit der Kassenärztlichen Vereinigung Berlin, sodass sich Personen ohne Versicherungsschutz, die über die Clearingstelle einen Kostenübernahmeschein erhalten, nun bei allen 2.500 niedergelassenen Hausärztinnen und -ärzten in Berlin behandeln lassen können (vgl. Kirschner & Kirschner 2022: 20).

In der Clearingstelle greifen Beratung und Behandlung oftmals ineinander: Klientinnen und Klienten kommen mit einer akuten Erkrankung, aber ohne Krankenversicherung in die Beratung. Da die Aufnahme in eine Krankenversicherung ein längerfristiges Verfahren erfordert, werden die Klientinnen und Klienten zunächst bei den Vertragsärztinnen und -ärzten behandelt. Parallel bemüht sich die Clearingstelle, die Betroffenen in die Regelversorgung zu integrieren, was freilich nicht immer gelingt. Von 2018 bis 2022 wurden insgesamt 3.083 Klientinnen und Klienten bei 12.078 Terminen (Sozialberatung, AU-Beratung) beraten. „Im Durchschnitt sind das 3,9 Beratungen pro Fall. Bemerkenswert ist, dass bei 40 % der Klient*innen nur ein Beratungstermin dokumentiert ist“ (ebd.: 37).

Vergleichbare Einrichtungen gibt es mittlerweile in allen Bundesländern. Sie sind im *Bundesverband Anonymer Behandlungsschein und Clearingstellen für Menschen ohne Krankenversicherung* vernetzt. Dort wird über den Aufbau weiterer Clearingstellen beraten und sich für den diskriminierungsfreien Zugang aller Menschen zum Gesundheitssystem in Deutschland eingesetzt (vgl. BACK o. J.). Eine mit dem Berliner Fall vergleichbar umfangreiche finanzielle Ausstattung mit öffentlichen Mitteln, die die kostenfreie Übernahme von medizinischen Behandlungen erlaubt, ist allerdings nicht überall gegeben.

Kontext, Akteure und Prozesse

Der Weg von einer rein zivilgesellschaftlich organisierten medizinischen Hilfe hin zu einer öffentlich finanzierten Clearingstelle begann in Berlin im Jahr 2008. In der zwei-

ten Legislaturperiode der damaligen Koalition aus SPD und Linkspartei wandte sich das aktivistisch organisierte Medibüro Berlin direkt an die Berliner Gesundheitsbehörde, um ein öffentliches und stärker institutionalisiertes Unterstützungsangebot für Menschen ohne Krankenversicherung anzuregen bzw. einzufordern. In einer ersten Reaktion bot die Verwaltung finanzielle Unterstützung an, um die Gesundheitsversorgung vor Ort zu sichern und zu verbessern. Die Initiative favorisierte jedoch ein stärker formalisiertes Modell, nach dem eine anonyme Gesundheitskarte den sicheren Zugang zu den Angeboten medizinischer Versorgung in Berlin ermöglichen sollte. Im Anschluss an diesen Vorschlag richtete die Gesundheitsbehörde eine Arbeitsgruppe ein, stellte jedoch schnell fest, dass Beteiligte aus anderen Fachbehörden (vor allem Migration und Integration, Arbeit und Soziales, Ausländerbehörde) an der Diskussion beteiligt werden sollten. Die Idee war, einen speziellen Ausschuss einzurichten, der es Vertreterinnen und Vertretern aus verschiedenen Bereichen der Stadt- bzw. Landesverwaltung sowie aus zivilgesellschaftlichen Organisationen wie dem Medibüro Berlin ermöglicht, das Thema auf Augenhöhe zu diskutieren. Im Jahr 2010 wurde der „Runde Tisch zur gesundheitlichen Versorgung von Migrantinnen und Migranten in besonderen Notlagen in Berlin“ gegründet, der unter der gemeinsamen Leitung der Gesundheitsbehörde und des Medibüros Berlin tagt (vgl. Oxenius 2019).

Der „Runde Tisch zur Gesundheitsversorgung von Migrantinnen und Migranten“ bietet ein Forum für ein breites Spektrum an Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitswesens, darunter der Vorstand der Ärztekammer Berlin, die Krankenhausgesellschaft Berlin, der Flüchtlingsrat, Wohlfahrtsverbände und Nichtregierungsorganisationen sowie Verantwortliche aus verschiedenen Bereichen der Stadtverwaltung. Ziel des Runden Tisches ist es, die Situation von Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus zu verbessern und Strategien zu entwickeln, wie die Stadt Berlin den Zugang zur Gesundheitsversorgung inklusiver gestalten kann. Während sich die Diskussion zunächst auf die Bedürfnisse von Menschen ohne Aufenthaltstitel konzentrierte, befasste sich der Runde Tisch später auch mit der besonderen Situation von nicht versicherten EU-Bürgerinnen und -Bürgern in Berlin.

Im Jahr 2011 übernahm eine Koalition aus SPD und CDU die Regierung in Berlin und die Stadtpolitik verschob sich leicht in Richtung Mitte-Rechts. Der „Runde Tisch“ tagte weiter und konnte einige wichtige Ergebnisse erzielen, wie eine Ausweitung des Duldungsstatus von Schwangeren vor und nach der Geburt, einen strengeren Daten- und Identitätsschutz für Patientinnen und Patienten und eine Einschränkung der Meldepflichten für Kliniken und Ärztin-

nen bzw. Ärzte sowie die Einführung einer elektronischen Gesundheitskarte für registrierte Asylbewerberinnen und -bewerber (vgl. MediBüro 2016). Die Idee einer anonymen Gesundheitskartenpolitik wurde jedoch nicht realisiert, vor allem aufgrund des Widerstands konservativer Akteure der Berliner Senatsverwaltung (vgl. Oxenius 2019).

Mit der Wahl von SPD, Linkspartei und Grünen in die Berliner Regierung im Jahr 2016 wurden die bereits seit längerem vorliegenden Pläne für eine institutionelle Bearbeitung des Problems wieder aufgegriffen. Binnen kurzer Zeit richtete die Stadt eine Clearingstelle für Menschen ohne Krankenversicherung ein. Die Trägerschaft für die Clearingstelle wurde ausgeschrieben und an die Berliner Stadtmission vergeben. Hier wird seitdem das oben vorgestellte Verfahren angeboten: Einerseits wird versucht, in einer persönlichen Beratung die Betroffenen (wieder) in die Regelversorgung und eine gesetzliche Krankenversicherung zu integrieren. Andererseits stehen Mittel des Berliner Senats zur Verfügung, um eine anonyme medizinische Behandlung bei Kooperationspartnern zu finanzieren und eine gesundheitliche Versorgung unabhängig vom rechtlichen Status der Betroffenen zu ermöglichen (vgl. Kron & Lebuhn 2020; Neumann 2019). Das MediBüro Berlin lobte die Einrichtung der Clearingstelle im Herbst 2018 als Durchbruch, da sie die zivilgesellschaftlichen Strukturen in Berlin entlastete, die zuvor die medizinische Versorgung für nicht krankenversicherte Migrantinnen und Migranten hauptsächlich organisiert hatten. Denn insbesondere nach der wiederholten Verschärfung der Asylgesetze seit 2015 und der Zunahme von Illegalisierten in Städten kamen diese Netzwerke an ihre Belastungsgrenzen (vgl. Liebscher 2025: 5). Das MediBüro bleibt aber weiterhin aktiv und versorgt bis heute unter anderem diejenigen Gruppen, die aus unterschiedlichen Gründen nicht über die Clearingstelle betreut werden können oder sich nicht dorthin wenden wollen.

Clearingstellen und das Prinzip der Stadtbürgerschaft

In Deutschland haben Teile der Bevölkerung – u. a. sich legal in Deutschland aufhaltende EU-Bürgerinnen und -Bürger (insbesondere aus Osteuropa) und Menschen im Asylverfahren oder in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität – keinen oder stark eingeschränkten Zugang zu medizinischer Versorgung. Insbesondere die Übermittlungspflicht steht im Gesundheitssektor einer Versorgung entgegen (s. o.). Die Ankündigung im Koalitionsvertrag der letzten Bundesregierung, im Gesundheitsbereich die Meldepflicht von Menschen ohne Ausweisdokumente überarbeiten zu wollen, damit Kranke nicht davon abgehalten werden, sich behandeln zu lassen (vgl. SPD et al. 2021), war deshalb zu

begrüßen. Diese Reform wurde jedoch nicht umgesetzt (vgl. Cramer et al. 2024).

Umso mehr gilt es darauf hinzuwirken, dass „[a]lle Bürgerinnen und Bürger [...] ein Anrecht auf eine vorurteilsfreie Gesundheitsversorgung [haben] – unabhängig von der Art ihrer Erkrankung, ihrem sozialen Status, ihrer Herkunft, ihrer Nationalität und ihrem Aufenthaltsstatus“ (BÄK 2021), wie die Bundesärztekammer feststellt. Auch wenn die Verantwortung für Gesundheit im deutschen System vor allem bei den Ländern und beim Bund liegt, haben Städte und Gemeinden die Möglichkeit, die medizinische Versorgung auf lokaler Ebene mit eigenen Maßnahmen zu stärken. Stadtbürgerschaft heißt hier, sich der Umsetzung eines universellen Menschenrechts kommunalpolitisch verpflichtet zu fühlen, auch wenn bessere Rahmensetzungen von Bund und Ländern dafür weiterhin fehlen. Das Beispiel der Clearingstelle zeigt, wie ein solcher Anspruch in der Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Organisationen (in diesem Fall einem kirchlichen Träger) umgesetzt werden und die Lebenssituation insbesondere prekarisierter Migrantinnen und Migranten dadurch deutlich verbessert werden kann.

3.4 Nachbarschaftlich integrierte Unterkünfte für Geflüchtete: Das Beispiel Utrecht

Bei einer Befragung im Jahr 2020 gaben mehr als ein Viertel der befragten Kommunen in Deutschland an, dass der Bereich „Wohnen/Baumanagement“ ein Schwerpunkt ihrer Integrationsarbeit sei (vgl. Schammann et al. 2020). Hierunter fällt auch die Bereitstellung von Unterkünften für Geflüchtete. Doch gerade ihre Errichtung sorgt in Nachbarschaften immer wieder für Konflikte und dient rechten Parteien und Bewegungen bei der Stimmungsmache gegen Geflüchtete. Einen innovativen Ansatz zur Gestaltung nachbarschaftlich integrierter Unterkünfte erprobte das niederländische Projekt „Plan Einstein“. Mittlerweile gilt es als internationales Leuchtturmprojekt. Denn hier wurden sowohl die Bedürfnisse der Geflüchteten als auch die Belange der Anwohnenden aufgenommen und damit Status- und Ressourcenkonflikten entgegengesteuert.

Was ist das Problem?

Anwohnende begegnen der Unterbringung von Geflüchteten in der Nachbarschaft nicht selten mit Skepsis oder Ablehnung (siehe Brings, L; Förster, A. & Berding, N. 2025). Oftmals führt dies zu einer verstärkten sozialen Isolation und Stigmatisierung der Geflüchteten am Unterbringungs-ort, was das Leben unter ohnehin schon schwierigen räum-

lichen Bedingungen noch zusätzlich erschwert. Allerdings muss es zu einer solchen Situation nicht zwingend kommen. Dies zeigt ein Beispiel aus den Niederlanden, das auf das Jahr 2015/16 zurückgeht, als eine große Anzahl von geflüchteten Menschen aus Syrien und den Nachbarländern nach Europa kam. Auch in den Niederlanden stieg die Zahl der Asylanträge in dieser Zeit deutlich an. In der Bevölkerung kam es vermehrt zu Protesten gegen die Aufnahme von weiteren geflüchteten Menschen. In der niederländischen Bevölkerung entstand, wie in einem Zeitungsartikel beschrieben, eine „Landkarte des Unmutes“ (vgl. Müller 2015) mit zahlreichen Protesten gegen Geflüchtetenunterkünfte. Teilweise schlugen diese sogar in Gewalt um. Zugleich erhöhte sich der Bedarf an Notaufnahmезentren.

Inmitten dieser Stimmungslage sollte die Stadtverwaltung der niederländischen Gemeinde Utrecht einen geeigneten Standort für ein neues Notaufnahmезentrum ermitteln. Ausgewählt wurde der Stadtteil Overvecht. Zahlreiche Beschwerden und Protestaktionen vonseiten der Anwohnenden waren die Folge. Dabei spielte vor allem eine Rolle, dass das Stadtviertel Overvecht als sozial benachteiligt gilt. Überdurchschnittlich viele Menschen erhalten hier Transferleistungen. Viele der Anwohnenden waren der Ansicht, dass die Stadt Bürgerinnen und Bürger unterstützen sollte, die bereits dort leben, anstatt Mittel für Neuhinzukommende aufzuwenden (vgl. Kramer 2019). Eine der Gründerinnen des sogenannten „Plan Einstein“ – das Konzept, mit dem die Unterkunft dann umgesetzt wurde – beschrieb die Stimmung wie folgt: „Die Bewohner von Overvecht sahen, wie ihre Kinder endlos auf eine Sozialwohnung warten mussten, während ‚diese Ausländer‘ sie sofort bekamen“ (vgl. Humanity House 2020). Die Stadtverwaltung stand somit vor der Frage: Wie kann in

der Nachbarschaft Akzeptanz für die neu ankommenden geflüchteten Menschen geschaffen werden? Wie kann das Zentrum in das Viertel integriert werden und eine Begegnung auf Augenhöhe gelingen?

Wie wird das Problem gelöst?

Im Zuge des unter der Bezeichnung „Plan Einstein“ laufenden Projekts wurden zwischen November 2016 und Oktober 2018 Wohnräume in einem Gebäudekomplex auf einem ehemaligen Militärgelände geschaffen. Die bereitgestellten Wohnungen waren allerdings nicht nur für Geflüchtete, sondern auch für junge Utrechterinnen und Utrechter (vgl. Miellet 2021). Zudem wurden Gemeinschaftsflächen und ein Willkommenszentrum in den Räumlichkeiten eingerichtet.

Die Vergabe der Wohnungen an junge Menschen aus Utrecht lief über die Wohnungsbaugesellschaft Socius Wonen. Die Kandidatinnen und Kandidaten wurden in einem Bewerbungsverfahren sorgfältig ausgewählt. Sie mussten unter anderem schriftlich darlegen, warum sie in dieses Projekt einziehen möchten und welche Ideen sie für das Projekt haben. Es fanden zahlreiche Informationstreffen statt. Durch Aktivitäten, wie das gemeinsame Renovieren der Wohnungen, sollte darüber hinaus der Gemeinschaftssinn unter den neuen Bewohnenden des Projektes gefördert werden. Sowohl in der Gruppe der Geflüchteten als auch unter den interessierten Anwohnenden wurden vor allem junge Männer ausgewählt, die über gute Englischkenntnisse verfügten. Denn die Erfahrung von Socius Wonen war, dass Co-Housing besonders dann gut funktioniert, wenn die Menschen eine „gemeinsame Basis“ haben – in diesem Fall die an das Alter und Geschlecht geknüpften Bedürfnisse und Interessen und die Möglichkeit, sich auf Englisch austauschen zu können (vgl. Kramer 2019).



Darüber hinaus wurden nicht nur gemeinsamer Wohnraum und Platz für Begegnung, Austausch und Freizeitaktivitäten geschaffen, sondern auch Kompetenztrainingskurse und Entrepreneurkurse in englischer Sprache angeboten. Diese richteten sich nicht nur an Geflüchtete, sondern standen allen Interessierten aus der Nachbarschaft offen. Die Aktivitäten und Qualifizierungsmöglichkeiten wurden nach dem Prinzip des gemeinsamen Lernens organisiert, nahe der Unterkunft angeboten und standen kostenfrei zur Verfügung. Bewusst wurden Themen angeboten, die auf die berufliche Zukunft der Teilnehmenden fokussierten, und zwar unabhängig davon, in welchem Land sie sich letztendlich niederlassen würden. Durch den integrativen Ansatz wurden die geflüchteten Menschen vom ersten Tag an in die Nachbarschaft ein-

bezogen. Soziale Netzwerke zwischen den neuen und altingesessenen Nachbarinnen und Nachbarn entstanden.

Die für Geflüchtetenunterkünfte typische Negativspirale aus Langeweile, Angst und Verschlechterung der psychischen Gesundheit sowie einer Stigmatisierung von außen konnten so erfolgreich verhindert werden. Es entstand ein unterstützendes Umfeld mit positiv erlebten Begegnungen. Durch die individuelle Unterstützung und Betreuung konnten sich die Geflüchteten persönlich und beruflich weiterentwickeln (vgl. Oliver et al. 2019). Deutlich kommt dies in den Worten einer syrischen Geflüchteten zum Ausdruck: „In ‚Plan Einstein‘ zu sein, die neuen Menschen in der Nachbarschaft kennen zu lernen und Zeit miteinander zu verbringen, hat mein Leben verändert. Wir haben das Gefühl, dass wir Nachbarn sind und keine Flüchtlinge“ (Euronews 2018). Ein Anwohner aus dem Viertel wiederum gab an: „Zum ersten Mal kam ich mit Geflüchteten in Kontakt. Ich war sehr überrascht, es waren wirklich nette Leute und ich habe dort Freunde gefunden“ (ebd.).

Kontext, Akteure und Prozesse

Das Projekt „Plan Einstein“ wurde Anfang 2016 unter Federführung der Stadt Utrecht gemeinsam mit Fachleuten, Freiwilligen, verschiedenen Organisationen sowie der Nachbarschaft ausgearbeitet. Die Grundidee war, dass die geflüchteten Menschen gemeinsam mit Bewohnenden des Stadtviertels vor Ort zusammenleben, arbeiten und voneinander lernen. Das Projekt stellte mit seinem innovativen und inklusiven Ansatz ein neues Modell der stadtteilintegrierten Geflüchtetenzentren dar.

Zu den Partnern gehörten neben der Stadt Utrecht lokale Nichtregierungsorganisationen, der niederländische Flüchtlingsrat, mehrere Hochschulen und Universitäten und die Wohnungsbaugesellschaft Socius Wonen (vgl. Oliver et al. 2019). Es war den Mitbegründern wichtig, eine veränderte Wahrnehmung von Geflüchteten zu erreichen. Sie sollten als „Geschenk und weniger als Eindringlinge“ gesehen werden. Dabei war es essenziell, auf die Belange und Sorgen der Bevölkerung vor Ort einzugehen¹⁸ und diese in der Planung zu berücksichtigen. Sie wünschten sich vor allem eine bessere Wohnraumversorgung sowie gezielte Fortbildungsmaßnahmen. Entsprechend wurde geplant, Wohnraum, aber auch Kurse und Weiterbildungen sowohl für Geflüchtete als auch für Anwohnende vor Ort zu schaffen.

Für den Projektantrag formulierte jeder Partner vorerst für den eigenen Bereich einen separaten Antrag. Damit wurde die Expertise der verschiedenen Akteure optimal genutzt. Der daraus entwickelte gemeinsame Projektantrag diente später als Grundlage zur Beantragung von Fördergeldern, unter anderem im Rahmen des Programmes „Urban Innovative Action“ der Europäischen Kommission. Im Jahr 2018 endete der Mietvertrag für das Einstein-Projekt in Overvecht. Die Gemeinde setzt den Ansatz seitdem in Folgeprojekten fort („Plan Einstein Haydn“ und „Plan Einstein Hub“), welche sich überwiegend an Geflüchtete aus der Ukraine richten. „Plan Einstein“ erhielt europaweit große Anerkennung. Auch in abschließenden Evaluierungen – etwa von der Europäischen Kommission oder von einer Forschungsgruppe des University College London und der Oxford-Universität (vgl. Oliver et al. 2019) – wurde das Projekt äußerst positiv bewertet.

„Plan Einstein“ und das Prinzip der Stadtbürgerschaft

Mit seinem sozialräumlichen Ansatz setzt „Plan Einstein“ gezielt auf die Gestaltung eines städtischen Gemeinschaftsraums, von dem sowohl Geflüchtete als auch Anwohnende profitieren. Mit Blick auf das Prinzip der Stadtbürgerschaft werden die Vorteile schnell deutlich. Auf innovative Weise wurde Wohnraum für Geflüchtete und die lokale Bevölkerung geschaffen und damit Status- und Ressourcenkonflikten entgegengesteuert. Gleichzeitig erwies sich die Schaffung einer gemeinsamen Umgebung für soziale Aktivitäten als wirksame Methode, um die lokale Unterstützung für das Asylzentrum aufzubauen und zu festigen. Den geflüchteten Menschen wurde von Beginn an das Gefühl vermittelt, Teil einer Nachbarschaft zu sein, in dem die gemeinsamen Interessen im Mittelpunkt stehen. Auch die gelebte und alltagspraktische Dimension von *Urban Citizenship* wurde somit gestärkt: Die Stadt bzw. das Quartier wurden zum gemeinsamen Ort der Zugehörigkeit, unabhängig von formaler Staatsbürgerschaft. Dieser interaktionsorientierte Ansatz, der Netzwerke, Interessensausgleich und Zugehörigkeit in den Mittelpunkt stellt, kann für zukünftige Projekte auch an anderen Orten als Vorbild dienen. Die Qualifizierungskurse halfen den Teilnehmenden, eigene Zukunftsstrategien zu entwickeln, und erleichterten den Zugang zum Arbeitsmarkt – was ebenfalls ein wichtiger Aspekt der *Urban-Citizenship*-Debatte ist.

Das Projekt ist darüber hinaus ein Beispiel für erfolgreiche *Urban Governance*: Die Zusammenarbeit zwischen Stadtregierung und -verwaltung, privaten Betrieben und öffentlichen Bildungseinrichtungen, sowie die konsequente Umsetzung von Ergebnissen aus der Wissenschaft, waren wichtige Bausteine in der Entwicklung und Durchführung des Plans. Jan Braat, Berater für Migration und Inklusion der Stadt Utrecht, benennt in diesem Zusammenhang noch weitere Punkte einer „magischen Formel“ für innovative Projekte mit Geflüchteten im Quartierskontext. Zentral sei das Schaffen eines organischen Ökosystems zwischen Nachbarschaft und Geflüchteten u. a. durch das Definieren und Adressieren geteilter Bedarfe, um so eine gemeinsame Basis für Interaktion und Integration zu schaffen. Das Projekt stellt insgesamt ein innovatives lokales Gegenprogramm zur eher restriktiven niederländischen Migrations- und Integrationspolitik dar (vgl. Ersanilli 2014; Jakob 2023). Nicht zuletzt wird damit auch *Defensive-Urban-Citizenship*-Bewegungen etwas entgegengesetzt (siehe Kapitel 2.5). Denn indem neben Geflüchteten ebenso der lokalen Bevölkerung Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, nimmt man Protestbewegungen „den Wind aus den Segeln“. Insofern ist hier ein einfacher und zugleich wichtiger Punkt aus der Debatte um Stadtbürgerschaft erfolgreich umgesetzt worden: die Gemeinsamkeiten zwischen verschiedenen Gruppen in der Stadt auf der Grundlage des geteilten Lebensmittelpunktes zu stärken.

3.5 Politische Partizipation: Das Beispiel Initiativenforum Stadtpolitik Berlin

Das Initiativenforum Stadtpolitik Berlin wird oft als „Initiative für Initiativen“ bezeichnet. Es macht kleinen und großen Stadtinitiativen ein kontinuierliches Vernetzungs- und Partizipationsangebot zusätzlich zu den anlassbezogenen und damit zeitlich/räumlich beschränkten kommunalen Beteiligungsverfahren, die meist auf eine Einbindung der betreffenden Anwohnerinnen und Anwohner abstellen. Das Forum unterstützt die beteiligten Initiativen und verzahnt sie mit formalpolitischen Gremien. Es wurde von parlamentarischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren gemeinsam entworfen und steht für eine besonders kooperative Form von Governance. Das Ziel ist es, die politischen Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Gruppen zu stärken. Mit Blick auf die Partizipation migrantischer Gruppen zeichnet es sich dabei durch eine Beteiligung jenseits ethnischer Zuschreibungen, Nationalität oder Aufenthaltsstatus aus.

Was ist das Problem?

Berlin ist eine Stadt mit vielen kleinen Initiativen, die sich mit unterschiedlichsten stadtpolitischen Themen auseinandersetzen und oft auf Nachbarschafts- und Quartiersebene organisiert sind. Ihr zivilgesellschaftliches Engagement ist zentral für die alltägliche Stärkung lokaler Demokratie und Bürgerschaft, politischer Teilhabe und Zugehörigkeit. Ein zentrales Problem ist jedoch die fehlende Vernetzung unter den Initiativen, selbst wenn sie an ähnlichen Themen arbeiten: „Abseits ganz konkreter Anliegen wie der Organisation der großen Mieterdemos gibt es normalerweise Kontakte zwischen den vielen Initiativen bestenfalls auf Bezirksebene“ (Šustr 2020). Das erschwert es ihnen, gemeinsam stadtpolitische Anliegen zu artikulieren und ihre Forderungen durchzusetzen. Gleichzeitig gestaltet sich der Zugang zu Abgeordneten, Parteien und der Stadtverwaltung für viele Gruppen schwierig. Mangelnde institutionelle Anknüpfungspunkte und bürokratische Hürden erschweren zivilgesellschaftlichen Akteuren oft den Zugang. Das notwendige Wissen und die Erfahrung mögen bei stärker professionalisierten Gruppen bereits vorhanden sein. Doch Netzwerke aufzubauen, in denen diese weitergegeben werden können, ist anspruchsvoll. Umgekehrt gilt dies auch für formalpolitische Akteure und Mitarbeitende in den Bezirks- und Senatsverwaltungen, für die der Austausch mit den Initiativen einen zusätzlichen Aufwand bedeutet und weitere Zeit in Anspruch nimmt.

Besonders für kleinere und migrantisch geprägte Initiativen kann es herausfordernd sein, sich in politische Entscheidungsprozesse einzubringen – sei es durch die formalen Anforderungen bei der Einreichung eines Einwohneran-



trags oder durch die mangelnde Niedrigschwelligkeit öffentlicher Beteiligungsverfahren. Menschen mit Migrationshintergrund werden darüber hinaus stadtpolitisch oft als Sondergruppe organisiert, zum einen in Vereinen und Verbänden, die sich an ethnischen oder religiösen Identitäten orientieren, zum anderen in den Migrations- und Integrationsräten (siehe Kapitel 2.1). Obwohl dies sinnvoll sein kann, um spezielle Anliegen jener Gruppen zu artikulieren, kann es auch dazu beitragen, allgemeine stadtpolitische Anliegen fälschlicher Weise als „Integrationsproblem“ zu rahmen. Ebenso kann es die Spaltung zwischen den „einheimischen“ Initiativen einerseits und den „migrantischen“ Initiativen andererseits forcieren, obwohl die Problemlagen sich eigentlich überschneiden oder sogar für alle Gruppen identisch sind (z. B. hohe Mieten, mangelnde Grünflächen, schlechter baulicher Zustand von Schulen oder fehlende Kita-Plätze).

Wie wird das Problem gelöst?

Das Berliner Initiativenforum, welches seit 2019 aktiv ist, versucht diese Probleme anzugehen. Es will die zivilgesellschaftlichen Beteiligungsmöglichkeiten jenseits spezifischer Gruppenzuschreibungen stärken und den Aufwand für Politik und Verwaltung senken, den der Austausch mit Initiativen erfordert. Entsprechend hat es sich zur Aufgabe gemacht, die Initiativen Berlins sowohl untereinander als auch mit Politik und Verwaltung zielführender zu vernetzen. So heißt es auf der Webseite: „Mit dem IniForum verfolgen wir gemeinsam das Ziel, die Sichtbarkeit der vielfältigen Initiativenlandschaft zu verbessern und eine Schnittstelle zu den Strukturen der Berliner Politik und Verwaltung zu bieten“ (IniForum o. J.). Dazu setzt es finanzielle Mittel des Landes ein, um eine Art Ressourcenausgleich zwischen gut ausgestatteten wirtschaftlichen Interessen und prekär organisierten zivilgesellschaftlichen Gruppen zu erreichen. Das Initiativenforum Stadtpolitik benennt insgesamt vier Bereiche („Säulen“) der aktiven Unterstützung:

Stadtpolitisches Hearing: Hierbei handelt es sich um ein vierteljährlich stattfindendes öffentliches Treffen von stadtpolitischen Initiativen mit Vertreterinnen und Vertretern der Stadtpolitik und -verwaltung im Berliner Abgeordnetenhaus. Bei jedem Treffen wird jeweils ein stadtpolitisches Thema besprochen, wobei die Initiativen Probleme benennen und Forderungen an Politik und Verwaltung formulieren können. So sollen Impulse der Zivilgesellschaft ins Parlament gegeben werden. Oft handelt es sich dabei

um sehr aktuelle Themen. Bei der Auswahl wird darauf geachtet, dass diese auch auf landespolitischer Ebene bearbeitet werden können. Die Resonanz in Verwaltung und Politik auf die Einladungen zu den *Hearings* ist in der Regel positiv. Vor allem die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen sandte in den vergangenen Jahren zu jedem *Hearing* einen Vertreter oder eine Vertreterin. In den *Hearings* selbst achtet das Initiativenforum darauf, sich selbst zurückzuhalten und eine moderierende Rolle einzunehmen. Die inhaltlichen Punkte und Forderungen werden von den Initiativen vorgetragen. „Wir unterstützen, wir verstärken, aber wir haben keine eigene Meinung und keine eigene Agenda zu bestimmten Sachen,“¹⁹ so der ehemalige Mitarbeiter des Forums Fabian Steinecke. Die *Hearings* werden dokumentiert und auf der Website des Initiativenforums veröffentlicht. Über die konkreten Ergebnisse hinaus sorgen die *Hearings* laut Steinecke vor allem dafür, dass Politik und Verwaltung Zugang zu der inhaltlichen Expertise zivilgesellschaftlicher Initiativen erhalten. Zivilgesellschaftlich Aktive wiederum können sich über ihre Themen direkt und strukturiert mit Politik und Verwaltung austauschen. Damit wird auch das gegenseitige Vertrauen zwischen den beiden Seiten gestärkt.

Initiativenstärkung: Neben den Hearings bietet das Initiativenforum weitere Hilfestellungen für stadtpolitische Initiativen an. Vor allem unterstützt es den Aufbau neuer Initiativen sowie die Vernetzung und Koordinierung für größere Aktionen in Berlin und darüber hinaus. So wurden in der Vergangenheit bspw. Workshops für Aktive zur effektiven Social-Media-Nutzung angeboten, auf der Website findet man ein Tutorial zur Erstellung einer eigenen Ini-Website. Das Initiativenforum bietet ebenfalls technische Unterstützung an. So stellt es einen eigenen Cloud-Speicher zur Verfügung, welcher von stadtpolitischen Gruppen genutzt werden kann; es bietet Technik für Videokonferenzen an und verleiht Beamer, Stromspeicher, Funktechnik, Soundsysteme, Tische und Pavillons. Ein Gros der geleisteten Unterstützungsarbeit betrifft jedoch das Networking, also die direkte Vernetzung von Initiativen untereinander sowie mit NGOs und Akteuren aus Politik und Verwaltung. Das größte und nachhaltigste Erfolgsbeispiel hierfür ist die Initiierung der Vernetzung #StopHeimstaden (vgl. #StopHeimstaden o. J.).

Recherchedienst: Als dritte Säule der Unterstützungsarbeit betreibt das Initiativenforum einen Recherchedienst, der auf Anfrage dabei hilft, Fachinformationen professionell aufzubereiten. Dies soll gewährleisten, dass Initiativen auch

19 Bei der Recherche zu diesem Referenzbeispiel wurde ein leitfadengestütztes Interview mit Fabian Steinecke geführt. Alle direkten und indirekten Zitate von Steinecke wurden diesem Interview entnommen.

ohne eigenen wissenschaftlichen oder juristischen Hintergrund in der Lage sind, Instrumente der Stadtpolitik zu verstehen und zu nutzen. Die Rechercheergebnisse werden allen Interessierten auf der Website des Initiativenforums zur Verfügung gestellt. Nicht selten werden für diesen Recherchedienst auch Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft herangezogen, die ihre Fachkenntnisse auf diesem Weg in leicht verständlicher Form einem interessierten Publikum zugänglich machen. Der Recherchedienst bietet inzwischen einen breiten Katalog an Artikeln, Berichten und Fakten-Checks an, u. a. zu verschiedenen wohnpolitischen Themen. Das größte Projekt, welches in diesem Zuge umgesetzt wurde, ist eine über die Sachmittel des Forums finanzierte Studie zu den spezifischen wohnpolitischen Problemen der Berliner Außenbezirke (vgl. Raab 2023).

Plattform: Das Initiativenforum versteht sich schließlich selbst als Plattform, auf der die Arbeit verschiedener Initiativen vernetzt, koordiniert und gebündelt wird. Hierzu bietet es auch einen gemeinsamen redaktionellen Dienst an, der die Veröffentlichungen stadtpolitischer Initiativen einem breiten Publikum zugänglich macht. Unter dem Stichwort „Reichweitenverstärkung“ werden die Themen der Initiativen in die Öffentlichkeit getragen. Es soll eine gemeinsame, koordinierte Themensetzung stattfinden, „die zu politischen und gesellschaftlichen Änderungen führt“ (IniForum o. J.). Auch hierbei nimmt sich das Initiativenforum aber inhaltlich zurück: Es ist vor allem die zentrale Schnittstelle für die Websites der Initiativen und unterstützt im Idealfall die Entstehung öffentlicher Debatten. In diesem Zusammenhang hat das Initiativenforum in der Vergangenheit auch eine Wahlveranstaltung organisiert, in der die Spitzenkandidatinnen und Spitzenkandidaten aller Parteien (außer der AfD) vor einem großen Publikum mietenpolitische Themen diskutierten.

Kontext, Akteure und Prozesse

Das Initiativenforum entstand aus einem informellen Dialogprozess zwischen Aktiven aus zivilgesellschaftlichen Initiativen, Akteuren aus der Verwaltung und Fachpolitikerinnen bzw. -politikern der Parteien. Hieraus entwickelte sich die Idee, diesen Dialog zu formalisieren. Die ehemalige Berliner Regierungskoalition aus SPD, Linkspartei und Grünen schrieb sich nach der Abgeordnetenhauswahl 2016 die Konzepte eines „Runden Tisches Mietenpolitik“ (Dialog zwischen Zivilgesellschaft und Abgeordnetenhaus) und eines „Rathauses der Initiativen“ (Hilfe und selbstorganisierte Unterstützung für Initiativen) in den Koalitionsvertrag. Das Initiativenforum Stadtpolitik stellt eine Kombination aus beiden Ansätzen dar. Gerade das Thema Wohnungspolitik war für alle drei Koalitionspartner ein zentrales Wahlkampfthema

gewesen, was mit der Einrichtung des Initiativenforums aufgegriffen wurde. Hinzu kommen die guten Verbindungen einzelner Politikerinnen und Politiker zu zivilgesellschaftlichen Akteuren, die schon eine wichtige Grundlage für den vorangegangenen Dialog gewesen waren.

Das Forum ist seit seiner Gründung immer auch den Schwankungen und Ungewissheiten der parlamentarischen Parteipolitik ausgesetzt. Dies betraf erstens die Kommunikation mit den Senatsverwaltungen: Erste Veränderungen gab es bereits nach der Landtagswahl 2021, als der Stadtentwicklungssenat von der Linken zur SPD wechselte. Mit der Neuwahl des Berliner Senats im Jahr 2023 kam es mit einer Großen Koalition unter CDU-Führung zu einem grundlegenden Politikwechsel. Auch wenn der erneute Aufbau eines Netzwerkes mit den nun zuständigen Politikerinnen und Politikern und Verwaltungsangestellten etwas Zeit benötigte, waren nach Auskunft von Mitarbeitenden des Forums auch die CDU-Verantwortlichen für das Initiativenforum sehr empfänglich. Die Kommunikation lief professionell und auf Augenhöhe ab: „Das liegt dann ja auch oft an Personen. Ich hatte zum Beispiel einen guten Draht zu der Referentin vom Staatssekretär, die ich einfach immer mal anrufen konnte oder mit der ich freundlich und professionell auf einer sehr einfachen Ebene sprechen konnte“, so Fabian Steinecke. Trotz anfänglicher Befürchtungen seitens des Initiativenforums führte der Regierungswechsel am Ende zu keiner nennenswerten Einschränkung der Arbeit.

Zweitens betreffen Politikwechsel die unmittelbare Finanzierung des Forums. Die landespolitische Förderung läuft stets über zwei Jahre. Mit jedem neuen Landeshaushalt werden Förderungen neu ausgeschrieben. Bereits nach der ersten Förderphase lag das Forum knapp zehn Monate auf Eis, da die Neuausschreibung immer wieder verschoben wurde. Es folgte eine erneute Förderung bis Ende 2023. Mit der Großen Koalition kam abermals die Ungewissheit, ob das Projekt überhaupt weiter finanziert werden würde. Im ersten vereinbarten Haushalt der schwarz-roten Koalition findet sich der betreffende Haushaltsposten zwar noch, jedoch mit leicht veränderter Formulierung, sodass das „Initiativenforum Stadtpolitik Berlin“ nicht ausdrücklich genannt wird. An der Finanzierung eines Projektes, welches dieselben Ziele verfolgen soll, wurde aber offenbar festgehalten. Aus einer Anfrage des wohnungspolitischen Sprechers der Linksfraktion, Niklas Schenker, geht hervor, dass das Forum in Zukunft keine Förderung mehr vom Senat erhalten soll (vgl. Kienzle 2024). Die Frage, ob dies das Ergebnis einer inhaltlichen Neuausrichtung durch die Regierungsparteien oder allgemeiner Kürzungspolitik ist, lässt sich nicht abschließend beantworten.

Das Initiativenforum und das Prinzip der Stadtbürgerschaft

Das Initiativenforum ist ein Beispiel dafür, wie zivilgesellschaftliche Initiativen auf kommunaler Ebene gebündelt und in ihrer Kommunikation mit Politik und Verwaltung unterstützt werden können. Im Gegensatz zu anderen partizipativen Formaten zielt das Forum dabei weniger auf die punktuelle Ansprache mehr oder weniger engagierter, individueller Bürgerinnen und Bürger ab. Stattdessen richtet sich das Angebot vor allem an Initiativen, die bereits ein gewisses Maß an Organisation, Kohärenz und Expertise vorweisen können. Diese werden gezielt unterstützt und kontinuierlich in den Politikprozess eingebunden. Im Kontext der *Urban-Citizenship*-Debatte ist dabei zum einen die Stärkung lokaler Demokratie und aktiver Bürgerschaft relevant. Zum anderen besticht das Konzept dadurch, dass migrantische Initiativen die Möglichkeit haben, sich mit allen anderen Initiativen zu vernetzen und gemeinsame Positionen zu artikulieren, ohne dabei als „Sondergruppe“ oder mit einem ethnischen oder religiösen „Etikett“ aufzutreten. In Berlin betrifft das zum Beispiel die Initiative „Bizim Kiez“. Diese hat sich im Kreuzberger „Wrangelkiez“ gegründet und setzt sich unter anderem aus Anwohnenden mit türkischer Migrationsgeschichte zusammen, was sich auch im Namen der Initiative abbildet („Bizim Kiez“: türkisch für „Unser Kiez“). „Bizim Kiez“ engagiert sich aber auf Feldern, die alle Nachbarinnen und Nachbarn im Quartier unabhängig von ihrer Herkunft betreffen, z. B. was die Verdrängung von alteingesessenen Gewerbetreibenden angeht (vgl. Bizim Kiez o. J.). Für Initiativen wie „Bizim Kiez“ ermöglicht es das Initiativenforum, sich mit anderen Stadtteilgruppen und formalpolitischen Akteuren zu vernetzen, dabei die eigene Migrationsgeschichte zu artikulieren und zugleich gemeinsame Anliegen und *common grounds* zu formulieren.

Das Initiativenforum reduziert zugleich den Aufwand für Politikerinnen bzw. Politiker und Verwaltungsmitarbeitende, die den Austausch mit zivilgesellschaftlichen Gruppen suchen. Innovativ ist darüber hinaus die Institutionalisierung durch eine finanzielle Ausstattung mit öffentlichen Mitteln und ein festes Team an Mitarbeitenden. Damit steht das Initiativenforum für eine zunehmend institutionalisierte Debatte zwischen Zivilgesellschaft und Politik zu Fragen der Stadtentwicklung (vgl. Holm 2020: 57; Vollmer 2023). Aus einer *Urban-Citizenship*-Perspektive stärkt dieses Instrument die alltäglich gelebte Dimension von Bürgerschaft, wie sie u. a. bei Lynn Staeheli beschrieben wird (vgl. Staeheli et al. 2012) (siehe Kapitel 2.2). Und es vermittelt *bottom-up*-Prozesse, in welchen soziale Rechte durch organisierte zivilgesellschaftliche Gruppen eingefordert und im Dreieck

zwischen Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung adressiert werden (vgl. Holm & Lebuhn 2020) (siehe Kapitel 2.2). Schlussendlich bietet das Initiativenforum zumindest ein kleines Gegengewicht zur Lobbyarbeit finanzstarker Interessengruppen, die im Gegensatz zu Nachbarschaftsinitiativen über große Machtressourcen und etablierte Kanäle in die Stadtpolitik verfügen.

3.6 One-Stop-Shops als Zugang zu Rechten und Ressourcen: Das Beispiel Portugal

Der Zugang zu Rechten und Ressourcen – etwa in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Wohnen, Arbeiten oder Soziales – hängt nicht nur davon ab, ob man je nach Aufenthaltsrechtlichem Status einen formalen Anspruch darauf hat. Entscheidend sind ebenfalls die Verfügbarkeit von Informationen und die faktische Zugänglichkeit. Beratungsstellen im sozialen Nahbereich bilden hier ein wichtiges Scharnier, um den Zugang zu kommunalen Leistungen und Angeboten zu eröffnen. Besonders förderlich ist in diesem Zusammenhang die Bündelung unterschiedlicher Beratungsstellen und Ämter unter einem Dach: der sogenannte „One-Stop-Shop“. Das Konzept wurde bereits vor 20 Jahren von der EU als Handlungsempfehlung formuliert. Seitdem ist es in vielen europäischen Ländern Teil der Integrationspolitik und wird in jeweils unterschiedlichen Varianten umgesetzt. In Portugal wird das Konzept besonders umfassend und innovativ angewendet und ist flächendeckend zu finden.

Was ist das Problem?

Der Umgang mit Ämtern und Behörden wie auch mit Institutionen, die Ressourcen und Unterstützung anbieten, kann viele Menschen herausfordern. Dies gilt insbesondere für Neuzugewanderte, die sich in einem für sie unbekannten rechtlichen und institutionellen System zurechtfinden müssen. Reis Oliveira et al. (2009: 17) problematisieren in diesem Zusammenhang u. a. die Bandbreite von Institutionen, die am Integrationsprozess beteiligt sind, die mangelnde Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Behörden und ihre verstreuten Standorte, die Vielfalt der Verfahren, die komplexe Bürokratie und Kommunikationsschwierigkeiten aufgrund der kulturellen und sprachlichen Vielfalt. Der „Gang durch den Behördenschwengel“ kann somit schnell zur Zugangshürde bei der Inanspruchnahme verschiedener Unterstützungsangebote werden. Spiegelbildlich dazu erschweren die verschiedenen Verfahren und Kommunikationsschwierigkeiten auch aus staatlicher Sicht die Versorgung von Migrantinnen und Migranten (vgl. Europäische Kommission 2009). Das betrifft nicht nur die Erstaufnahme von Geflüchteten, sondern auch mittel- und langfristige

Prozesse wie die Eingliederung in den Arbeitsmarkt oder die formale Anerkennung von Qualifikationen (vgl. Pereira Esteves et al. 2018). Auch Menschen ohne Migrationsgeschichte sind von der komplexen Bürokratie und Verwaltungssprache oftmals herausgefordert. Allerdings sind zugewanderte und geflüchtete Menschen zugleich oftmals mit einem unsicheren Rechtsstatus konfrontiert und benötigen umso dringlicher Unterstützung bei der Klärung der damit verbundenen Fragen. Die adäquaten öffentlichen Anlaufstellen sind vor Ort nicht immer leicht zu finden (vgl. Reis Oliveira et al. 2009). Die räumliche Zusammenführung unterschiedlicher Beratungsstellen, Dienstleistungen und Angebote auf kommunaler Ebene kann hier Abhilfe schaffen.

Wie wird das Problem gelöst?

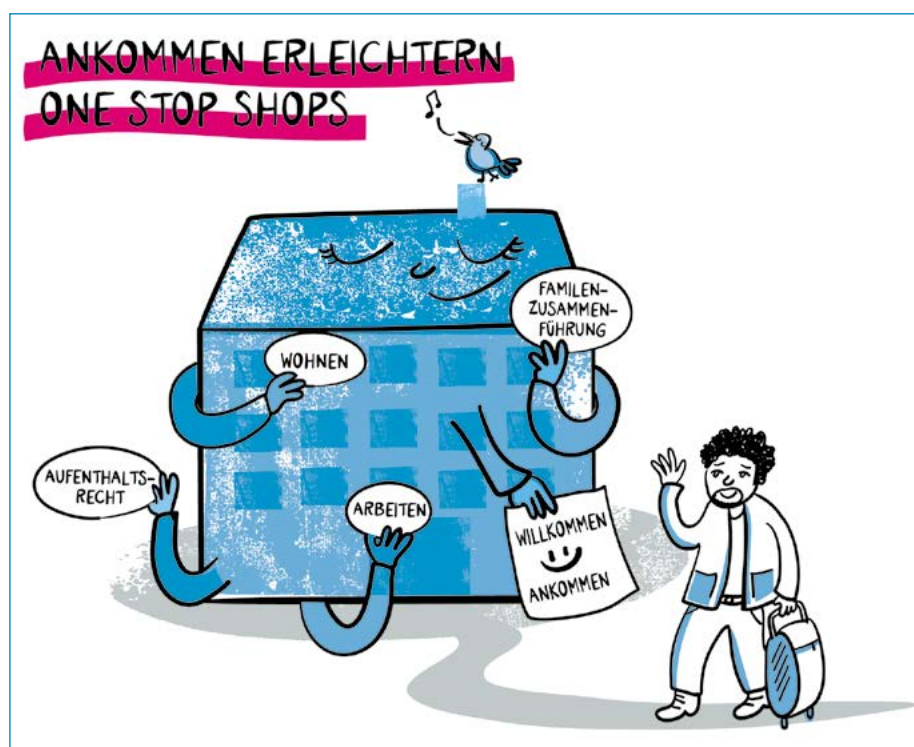
Um kommunale Leistungen und Angeboten insbesondere für Neuzugewanderte zugänglicher zu machen, haben einige Länder begonnen, sogenannte *One-Stop-Shops* zu etablieren. In diesen Einrichtungen werden alle zentralen Beratungen und Dienstleistungen rund um das Ankommen unter einem Dach versammelt. Die EU hat dieses Konzept bereits vor 20 Jahren als Handlungsempfehlung formuliert. Verschiedene europäische Länder haben es seitdem zu einem Bestandteil ihrer Integrationspolitik gemacht und in unterschiedlichen Varianten umgesetzt. Besonders stringent wird der Ansatz in Portugal verfolgt. Zusätzlich zu vier nationalen *One-Stop-Shops* in Lissabon

(Zentrum), Porto (Norden), Faro (Algarve) und Beja (Süden) gibt es mittlerweile 156 lokale Ableger, kurz „CLAIM“ genannt. Das Ziel ist es, die lokalen Integrations- und Ankunftshilfen zu bündeln, auf diesem Weg zu einem „Bild eines Rechtsstaates mit menschlichem Antlitz“ beizutragen und Neuankömmlinge effizient zu unterstützen (vgl. ePortugal 2024). Die lokalen Zentren entstehen durch Kooperationen zwischen den einzelnen Gemeinden mit dem Hochkommissariat für Migration (ACM) sowie mit verschiedenen lokalen Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen (vgl. Europäische Kommission 2023). In manchen Regionen werden die Leistungen auch mobil angeboten, wenn die Arbeit mit den Klientinnen und Klienten dies erfordert.

Die Beratungen und die Unterstützung in den *One-Stop-Shops* werden unabhängig vom Aufenthaltsstatus der Klientinnen und Klienten angeboten. Vor Ort sind meist Niederlassungen der Ausländerbehörde, das Sozialversicherungsamt, das Gesundheitsamt und die zentrale Registrierungsstelle vertreten. Darüber hinaus werden weitere Dienste angeboten, die auf die Bedürfnisse von Migrantinnen und Migranten zugeschnitten sind (z. B. Unterstützung bei der Familienzusammenführung, Rechtsberatung oder Informationen zur Arbeitssuche). Das Büro für Begrüßung und Screening oder das Büro für Rechtshilfe kann dabei helfen, dass auch für Migrantinnen und Migranten ohne gültigen Aufenthaltsstatus individuell zugeschnittene Lösungen gefunden werden. In den *One-Stop-Shops* sind außerdem kulturelle Vermittlerinnen und Vermittler tätig, die Übersetzungen in viele Sprachen anbieten. Zusätzlich

gibt es einen telefonischen Beratungsservice, bei dem Informationen in 60 Sprachen verfügbar sind (vgl. ACM 2024b).

Einen besonderen Schwerpunkt bildet die Beratung mit Blick auf den Zugang zum Gesundheitssystem: Seit 2001 haben alle Menschen in Portugal ein Recht auf Zugang zu öffentlichen Krankenhäusern und zu den nationalen Gesundheitszentren, unabhängig von der Staatsangehörigkeit und vom Aufenthaltsstatus. Dazu wird ein Zertifikat genutzt, welches den Wohnort in Portugal attestiert und dann als temporäre Leistungsberechtigtenkarte („SNS-Karte“) fungiert (vgl. Bäckström 2014). Nichtsdesto-



trotz kommt es in der Praxis weiterhin zu Unsicherheiten und Hürden (vgl. Dias et al. 2008). So kann es bei der Beantragung der SNS-Karte zu Problemen kommen, wenn die benötigte Anschrift nicht durch einen gültigen Mietvertrag nachgewiesen wird. Außerdem können Menschen ohne Papiere nur eine temporäre SNS-Karte erlangen und müssen höhere zusätzliche Beiträge für die Behandlungen zahlen. Viele Migrantinnen und Migranten wissen nicht, dass eine SNS-Karte auch für eine Notfallbehandlung im Krankenhaus obligatorisch ist, was im Versorgungsfall zu einer Ablehnung der Behandlung führen kann (vgl. Bäckström 2014; Sardinha 2009). Auch dem wirken die *One-Stop-Shops* durch gebündelte Beratungsangebote unter einem Dach entgegen.

Kontext, Akteure und Prozesse

Die ersten *One-Stop-Shops* wurden in Portugal im Jahr 2004 gegründet, wobei die nationalen Zentren von den lokalen Ablegern zu unterscheiden sind. Die Initiative ging ursprünglich vom ACM aus. Dabei handelt es sich um eine öffentliche Behörde, die für die Steuerung von Migration zuständig ist und insbesondere mit der Integration von Migrantinnen und Migranten einschließlich Flüchtlingen und Roma-Gemeinschaften beauftragt ist (vgl. ACM 2022). Sie fördert den interkulturellen Dialog und bringt u. a. Zivilgesellschaft, migrantische Selbstorganisationen und Behörden zusammen (vgl. ACM 2024a). Die enge Kooperation mit verschiedenen, auch zivilgesellschaftlichen Akteuren geht auf die Bemühungen vieler NGOs zurück, die sich bereits seit Anfang der 2000er Jahre intensiv für neu ankommende Migrantinnen und Migranten einsetzen. In Anbetracht der räumlichen Streuung und des Potenzials, das die Zivilgesellschaft an den Tag legte, entschied sich die Vorgängerorganisation der ACM dafür, Partnerschaften mit lokalen Organisationen einzugehen. Das erlaubt es, nach einer „Logik der Nähe“ landesweit und dezentral Informationen für alle Migrantinnen und Migranten bereitzustellen (vgl. Observatório das Migrações 2022).

Diese Kooperationen spielen nach wie vor eine große Rolle für den lokalspezifischen und integrativen Ansatz. Ein konkretes Beispiel: Im Lissabonner Stadtteil Mouraria setzt sich der Verein „Renovar a Mouraria“ für die Belebung des Stadtviertels und zahlreiche soziale und lokale Belange ein. Er konzentriert sich dabei stark auf integrationspolitische Maßnahmen und unterstützt bei der Regularisierung von Migrantinnen und Migranten (vgl. Renovar a Mouraria 2024a). Der Verein kooperiert mit dem ACM sowie mit anderen Organisationen wie der Volkshochschule Mouraria und einer Gruppe von Aktivistinnen und Aktivisten für HIV/AIDS-Behandlungen (GAT). Die Organisation „Renovar

a Mouraria“ hat die Kooperation für den One-Stop-Shop aktiv aufgebaut und so auch eine Finanzierung erhalten: für die Periode von 2020 bis 2023 von der Stiftung für Asyl, Migration und Integration und aus öffentlichen Mitteln (vgl. Renovar a Mouraria 2024b).

Das ACM koordiniert die *One-Stop-Shops* und hat 2004 die Startfinanzierung von 1,4 Millionen Euro getragen. Im Jahr 2007 kam der Großteil der Fördergelder vom Ministerium für Arbeit und soziale Solidarität (vgl. Europäische Kommission 2009). Das ACM selbst beantragt zahlreiche EU-Fördermittel für die Umsetzung der Integrationsprojekte. So erhielt Portugal von 2014 bis 2020 Fördergelder im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds der EU. Ab 2022 erhielt das ACM unter anderem im Kontext der Versorgung ukrainischer Geflüchteter Unterstützung von der Europäischen Kommission und der Internationalen Organisation für Migration (IOM). Im Zeitraum von 2004 bis 2013 wurden die Nationalen Unterstützungszentren von ca. 3,3 Millionen Menschen genutzt. Täglich nehmen mehr als 1.000 Menschen die Beratungsangebote und Dienstleistungen der Zentren im ganzen Land in Anspruch, darunter zunehmend auch Menschen mit portugiesischer Staatsbürgerschaft, die ebenfalls von den Sozialberatungen profitieren (vgl. Observatório das Migrações 2022).

One-Stop-Shops und das Prinzip der Stadtbürgerschaft

Aus Perspektive der *Urban-Citizenship*-Debatte wird immer wieder betont, dass sich Bürgerschaft nicht in einem formalen Status erschöpft (siehe Kapitel 2.4). Die *One-Stop-Shops* stellen ein herausragendes Beispiel dafür dar, wie durch einen ganzheitlichen Versorgungsansatz auf lokaler Ebene für Migrantinnen und Migranten konkrete Zugänge zu formal bestehenden Rechten und Ressourcen geschaffen werden. Die Zentren zeichnen sich durch eine dezidierte Willkommenskultur aus, beschäftigen Mediatorinnen und Mediatoren, Dolmetscherinnen und Dolmetscher sowie Psychologinnen und Psychologen und unterstreichen, dass Zugehörigkeit zu einem Ort nicht nur auf rechtlichen, sondern auch auf sozialen Grundlagen beruht. Die Tatsache, dass in Portugal insgesamt mehr als 150 lokale Migrationszentren ihre Dienste anbieten, unterstreicht die kommunale und wohnortsbezogene Zugehörigkeit. Während es in vielen anderen Ländern und Regionen bei den lokalen Integrationsmaßnahmen sehr heterogen zugeht und oft ein Flickenteppich an unterschiedlichen Maßnahmen, Methoden und Akteuren zu verzeichnen ist, bemüht sich der portugiesische Ansatz um Koordination und (Wieder-)Erkennbarkeit. Zugleich wird kontextbezogen gearbeitet und ein pauschales Vorgehen

vermieden. So erhebt z. B. die Beobachtungsstelle für Migrationsangelegenheiten in Zusammenarbeit mit CNAIM/CLAIM regelmäßig Daten auf lokaler Ebene, um die unterschiedlichen Bedürfnisse in den Gemeinden zu erfassen und maßgeschneiderte Angebote zu machen.

Auch in Deutschland gibt es Anlaufstellen und Zentren, die der Idee des One-Stop-Shop entsprechen: z. B. das Kommunale Integrationszentrum Wuppertal (vgl. Integrationsportal o. J.), das Kommunale Integrationszentrum Hamm (vgl. Stadt Hamm o. J.) oder das Willkommenszentrum in Düsseldorf (vgl. FWD o. J.). Gleichwohl wurden Einrichtungen nach dem One-Stop-Shop-Konzept im Zuge des erhöhten Zuwanderungsaufkommens 2015 in Deutschland zunächst eher selten neu gegründet. Mittlerweile hat der Ansatz, mehrere Behörden und Sozialarbeitende unter einem Dach anzusiedeln, um das Ankommen von Geflüchteten zu erleichtern, aber auch hierzulande Fuß gefasst. Jedoch werden die Zentren in Deutschland nicht einheitlich bezeichnet und sind daher weniger gut sichtbar. Zudem werden die deutschen *One-Stop-Shops* bisher nicht flächendeckend angeboten und sind in ihren Angebotsstrukturen auch nicht einheitlich aufgebaut. Im Mittelpunkt steht meist Verwaltungseffizienz, also schnellere und unkompliziertere Verfahren im Migrationsmanagement (vgl. Schammann et al. 2020).

Die *Urban-Citizenship*-Debatte macht deutlich, dass der Zugang zu Rechten und Ressourcen und der Umgang mit Behörden einer aktiven Vermittlung bedarf. Der Ansatz One-Stop-Shop adressiert genau dies. Dabei spielen – wie in Portugal – Nachbarschaftsorganisationen und zivilgesellschaftliche Initiativen eine wichtige Rolle: Im sozialen Nahbereich agieren sie als informelles Scharnier und erleichtern so den Zugang zu Institutionen und Unterstützungsleistungen. Damit sind sie eine unverzichtbare (soziale) Infrastruktur zur Förderung von Teilhabe auf lokaler Ebene (siehe Kapitel 2.4). Eine wichtige Voraussetzung dafür ist das koordinierte Zusammenwirken von städtischen Regierungen, Verwaltungen und zivilgesellschaftlichen Initiativen. In diesem Sinne sind die portugiesischen *One-Stop-Shops* interessante und vielseitige Fallbeispiele, die gleich mehreren Anforderungen an die Stärkung von Stadtbürgerschaft gerecht werden: a) einer einheitlichen und flächendeckenden Beratungsinfrastruktur mit „Wiedererkennungswert“, b) einer großen Akteursvielfalt einschließlich zivilgesellschaftlicher Organisationen und c) einer Anpassung an die lokal-spezifischen Bedürfnisse von Menschen in prekären Lebenslagen und insbesondere von Migrantinnen und Migranten.

3.7 Kommunales Ausländerwahlrecht: Das Beispiel Irland

Das Wahlrecht ist das wichtigste Recht im Bereich politischer Partizipation. Während das nationale Wahlrecht gemeinhin fest an die nationale Staatsbürgerschaft gekoppelt ist, gibt es erhebliche Unterschiede zwischen Staaten, was das regionale und kommunale Wahlrecht anbetrifft. Durch eine inklusive Gestaltung des kommunalen Wahlrechts wirken einige durch Diversität und Migration gekennzeichnete Gesellschaften zumindest auf lokaler Ebene dem Demokratiedefizit entgegen, das entsteht, wenn einem Teil der Gesellschaft die politischen Mitsprachemöglichkeit aufgrund fehlender Staatsbürgerschaft verwehrt bleibt. Auch in Deutschland besteht dieses Problem. Wie es behoben werden kann, zeigt das Beispiel Irland. Dort wurde das kommunale Wahlrecht für alle Einwohnerinnen und Einwohner unabhängig von der Staatsbürgerschaft bereits vor Jahrzehnten eingeführt.



Was ist das Problem?

Artikel 21 der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte führt das Wahlrecht als universelles Menschenrecht auf (vgl. Vereinte Nationen 1948). Es ist ein zentrales Recht in allen demokratischen Staaten, das allerdings meist an die Staatsbürgerschaft gekoppelt ist. Dadurch entsteht in modernen und hoch mobilen Gesellschaften

ein Dilemma. Aufgrund zunehmender und komplexer Migrationsbewegungen in einer globalisierten Welt gibt es immer größere Gruppen, die nicht die Staatsbürgerschaft ihres Residenzlandes besitzen. In der Folge bleibt ihnen der Zugang zur formalpolitischen Partizipation verschlossen. Besonders, wenn Migrantinnen und Migranten dauerhaft ansässig werden und in vielerlei Hinsicht Rechte und Pflichten am Wohnort wahrnehmen, ergibt sich aus ihrer fehlenden politischen Stimme und der mangelnden politischen Interessenvertretung ein erhebliches Demokratiedefizit (vgl. Pedroza 2019). Eine wichtige Handlungsautorisierung, die demokratischen Regierungen zugrunde liegt, fehlt: Der oder die vom Wahlrecht Ausgeschlossene „besitzt kein Sanktionspotenzial an der Wahlurne“ (Frick 2020: 1). Entsprechend wird kritisch in Anschlag gebracht, dass niemand „über lange Zeiträume hinweg politischen Entscheidungen unterworfen sein [sollte], ohne diese formal beeinflussen zu können“ (Pedroza 2019: 18).

In den Ländern der Europäischen Union lebten im Jahr 2023 mehr als 41 Millionen Menschen (sowohl EU- als auch Nicht-EU-Staatsangehörige), die nicht die Staatsangehörigkeit ihres Aufenthaltslandes hatten (vgl. Eurostat 2024). In Deutschland leben knapp 14 Millionen Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, davon etwas mehr als fünf Millionen Menschen aus anderen EU-Ländern. In Artikel 22 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist festgelegt, dass die EU-Mitgliedstaaten allen EU-Bürgerinnen und -Bürgern das Wahlrecht zumindest auf kommunaler Ebene zu gewähren haben (vgl. Bauer 2008). Die EU-Bürgerinnen und -Bürger in Deutschland haben daher das aktive und passive Wahlrecht auf kommunaler Ebene. Die in Deutschland lebenden ausländischen Nicht-EU-Staatsangehörigen dürfen hierzulande dagegen nicht auf kommunaler Ebene wählen. Das betrifft insgesamt ca. 9 Millionen Menschen, darunter 1,5 Millionen türkische, 1,2 Millionen ukrainische und fast eine Million syrische Staatsangehörige (vgl. Destatis 2024a).

Vor allem in Großstädten und dort insbesondere in den durch Migration geprägten Stadtteilen bleiben prozentual sehr große Teile der lokalen Bevölkerung vom kommunalen Wahlrecht ausgeschlossen (siehe Kapitel 2.1). Beispielsweise haben im Berliner Bezirk Mitte ca. 26 Prozent der Anwohnerinnen und Anwohner, die volljährig sind und ihren ständigen Wohnsitz vor Ort haben, keine Möglichkeit, sich an den Bezirks- bzw. Kommunalwahlen oder den lokalen Bürgerentscheiden zu beteiligen (berechnet nach Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2024) (siehe Kapitel 2.1). In Frankfurt am Main dürfen von den derzeit 770.000 Einwohnerinnen und Einwohnern rund 150.000 kommunal nicht

mitentscheiden (vgl. Funke 2024). Ein erleichterter Zugang zur Einbürgerung kann die Problematik bisher nur bedingt lösen. So wurden 2023 in Deutschland rund 200.000 Personen eingebürgert – das sind 3,6 Prozent der Personen, die die Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllen (vgl. Destatis 2024b). Zudem werden Migrationsbewegungen zunehmend komplexer und entsprechen nur selten der gängigen Vorstellung einer permanenten Einwanderung, die durch eine Einbürgerung am „Zielort“ ergänzt werden kann.

Es ist davon anzugehen, dass besonders in deutschen Großstädten infolge stetiger internationaler Migrationsbewegungen jener Teil der Bevölkerung weiter anwachsen wird, der aufgrund einer ausländischen Staatsangehörigkeit von demokratischen Prozessen auf kommunaler Ebene (und auf anderen politischen Ebenen) ausgeschlossen bleibt. Für die Gestaltung inklusiver Städte und Gemeinden gilt es somit, Wege zu finden, wie Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die seit vielen Jahren oder gar Jahrzehnten legal in Deutschland leben, an politischen Entscheidungsprozessen an ihrem Wohnort bzw. Lebensmittelpunkt beteiligt werden können (ausführlich zur politischen Partizipation von Migranten vgl. Roth 2017). Das Problem stellt sich nicht nur aus Sicht der Betroffenen, sondern auch für die Institutionen der kommunalen Politik. Denn ihnen fehlt die direkte Legitimierung durch eine wichtige Bevölkerungsgruppe, auf die sich kommunalpolitische Entscheidungen beziehen und die davon betroffen sind: die Anwohnenden ohne EU-Staatsangehörigkeit. Holston und Appadurai (1996) haben vor diesem Hintergrund schon in den 1990er Jahren darauf hingewiesen, dass in einer globalisierten, von verschiedenen Migrationsbewegungen geprägten Welt der Zugang zu Bürgerschaft, Rechten und Pflichten nicht mehr allein durch die formale Staatsbürgerschaft geleistet werden kann. Anders als Deutschland adressieren einige Länder, wie beispielsweise Schweden, Finnland oder Irland, dieses demokratietheoretische Problem schon seit Jahrzehnten sehr erfolgreich.

Wie wird das Problem gelöst?

Weltweit gibt es etwa 30 Länder, in denen Bewohnerinnen und Bewohner mit ausländischer Staatsangehörigkeit an kommunalen Wahlen teilnehmen dürfen. Sie sind vor allem in Europa und Lateinamerika zu finden. Zählt man Bundesstaaten und Provinzen mit, die diese Regelung eingeführt haben, so steigt die Anzahl auf etwa 50 (vgl. Pedroza 2019). Dabei lässt sich beobachten, dass ein inklusives Wahlrecht nicht im Widerspruch zu einer restriktiven nationalen Migrationspolitik stehen muss, wie etwa im Fall von Dänemark (vgl. Bauer 2008).

Als ein Vorzeigebispiel für ein inklusives kommunales Wahlrecht gilt Irland. Hier dürfen auch Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger seit 1963 auf kommunaler Ebene wählen (vgl. Górecki 2014). Der *Migrant Integration Policy Index* platziert Irland im Bereich „Politische Partizipation“ daher auf Platz 2, neben Finnland, Luxemburg und Neuseeland (vgl. MIPI 2025). Aktuell gilt in Irland, dass „alle Personen, die das Wahlalter erreicht haben (d. h. 18 Jahre alt sind) und die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens eines Wählerverzeichnisses ihren ständigen Wohnsitz in einem bestimmten Gebiet haben, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen“ (ebd.: 68) haben. Diese gesetzliche Regelung ist besonders hervorzuheben: Denn das irische Residenzprinzip besagt, dass der feste Wohnsitz (ohne Mindestaufenthaltsdauer) die einzige Bedingung für die Zulassung zu den Kommunalwahlen darstellt. Ein besonderes Verhältnis gibt es zu Großbritannien. Aus historischen Gründen dürfen Bürgerinnen und Bürger Großbritanniens (seit 1985) in Irland nicht nur auf kommunaler Ebene wählen, sondern sind auch zu den Wahlen für das Unterhaus (*Dáil*) zugelassen. Zusammen mit dem Senat und dem Präsidenten bildet es die Legislative auf nationaler Ebene (vgl. Fabbrini 2014). In Großbritannien wiederum haben die Bürgerinnen und Bürger aller 54 Commonwealth-Staaten (vgl. EastCams n. d.) sowie (seit 1984) auch Irinnen und Iren das aktive und passive Wahlrecht auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene, wenn sie einen Wohnsitz im Land vorweisen können (vgl. Waldrauch 2003). Irland wendet dieses Reziprozitätsprinzip auch auf alle anderen EU-Länder an (vgl. Górecki 2014).

Das kommunale Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer gibt es in Irland seit nunmehr 50 Jahren und damit deutlich länger als in allen anderen westeuropäischen Ländern. Zum Zeitpunkt der Einführung gab es in Irland freilich keine Migrationsdebatte im aktuellen Sinne. Stattdessen befürchtete das Land einen Bevölkerungsverlust aufgrund von Auswanderung. Trotz des Wandels der politischen Konjunkturen ist das kommunale Ausländerwahlrecht in Irland bis heute unangetastet geblieben. Insgesamt wird die Beteiligung von Migrantinnen und Migranten am politischen Leben in Irland als ambivalent beschrieben. Dies hat aber weniger mit den ausländischen Wählerinnen und Wählern zu tun, sondern mit dem „begrenzten Spektrum an Funktionen auf lokaler Regierungsebene“ (Quinn 2023: 145). Die kommunalen politischen Strukturen sind in Irland im internationalen Vergleich eher schwach und von Ressourcenmangel geprägt. Im Vorfeld der Kommunalwahlen 2019 wurde deswegen versucht, die politische Beteiligung von Migrantinnen und Migranten durch Maßnahmen, wie z. B. eine Konferenz migrantischer Organisationen, zu stärken (vgl. Quinn 2023).

Kontext, Akteure und Prozesse

Als das lokale Wahlrecht 1963 in Irland eingeführt wurde, waren die Britinnen und Briten die Zielgruppe. Sie stellten damals eine wichtige Minderheit dar. Gleichzeitig war die Entscheidung reziprok, da Großbritannien den irischen Staatsangehörigen bereits 1949 das kommunale Wahlrecht eingeräumt hatte. Laut der irischen Gesetzesänderung durften nun alle Ausländerinnen und Ausländer wählen, die mindestens sechs Monate in Irland wohnhaft waren. Dies hatte auch mit Spannungen in Nordirland zu tun, wo das Wahlrecht der katholischen Minderheit eingeschränkt worden war und deshalb die Wahlrechtsreform in der Republik Irland als politisches Signal in Richtung Nordirland gewertet werden konnte (vgl. Górecki 2014: 67). Seitdem hat das irische Wahlrecht sogar noch einige Erweiterungen erfahren. So wurde 1972 das aktive Wahlrecht auf kommunaler Ebene beschlossen, und die Voraussetzung, mindestens sechs Monate in Irland wohnhaft gewesen zu sein, wurde 1985 abgeschafft. Dass das inklusive Wahlrecht heute auch Nicht-EU-Migrantinnen und -Migranten und Geflüchteten politische Mitspracherechte verschafft, war Mitte der 1960er Jahre zwar kaum absehbar und konnte deshalb zum damaligen Zeitpunkt auch nicht politisch problematisiert werden. Das Wahlrecht auf kommunaler Ebene wurde seitdem aber trotzdem nie ernstlich infrage gestellt, auch nicht im Zuge des „Staatsbürgerschaftsreferendums“ 2004, durch das das *ius soli* (Staatsbürgerschaft qua Geburt in Irland) eingeschränkt wurde.

In Deutschland gestaltet sich die Situation anders. Ende der 1980er Jahre wurden in zwei Bundesländern (Hamburg und Schleswig-Holstein) Gesetze verabschiedet, die auch Nicht-EU-Staatsangehörigen das kommunale Wahlrecht gewährten (vgl. Pedroza 2022: 5). Diese Entscheidung stieß auf Widerstand. Nach zwei von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und der Bayerischen Regierung beantragten Normenkontrollverfahren entschied das Bundesverfassungsgericht bezogen auf die getroffenen Regelungen des kommunalen Wahlrechts in Deutschland, dass entweder das „Volk“ im Grundgesetz neu definiert werden oder aber der Zugang zur deutschen Staatsbürgerschaft erleichtert werden müsse. So wurden die Gesetze mit der Argumentation gekippt, dass ausländische Staatsangehörige zwar zur „Bevölkerung“, jedoch nicht zum deutschen „Volk“ gehörten, von dem allein die Staatsgewalt auszugehen habe (vgl. Bauer 2008). Bis heute wird dieses Urteil so interpretiert, dass das kommunale Ausländerwahlrecht nur durch eine Reform des Grundgesetzes, also mit einer Zweidrittelmehrheit im Bundestag, eingeführt werden könnte. Daran änderte auch ein Vorstoß aus

Bremen im Jahr 2014 nichts. Hier war ein Rechtsgutachten für die Bremische Bürgerschaft zu dem Ergebnis gekommen, dass das kommunale Ausländerwahlrecht nicht nur zulässig, sondern sogar erforderlich sei: Im Lichte der „Gleichzeitigkeit historischer Pfadabhängigkeit, Interpretationsspielraum der handelnden Akteure sowie gesellschaftspolitischen Wandel“ (Frick 2020: 2) hielt das Gutachten die Unvereinbarkeit von Demokratieprinzip und Ausländerwahlrecht für widerlegt, weil gerade durch das fehlende Ausländerwahlrecht das Demokratieprinzip gefährdet sei.

Das kommunale Wahlrecht und das Prinzip der Stadtbürgerschaft

In der *Urban-Citizenship*-Debatte wird das kommunale Wahlrecht vor allem mit Blick auf den formalen Rechtsstatus von Stadtbewohnerinnen und -bewohnern diskutiert (siehe Kapitel 2.1). Denn auch wenn Teilhabe an der bzw. Zugehörigkeit zur Stadtgesellschaft sich in vielerlei Hinsicht über die gelebte Alltagspraxis und die Ausgestaltung lokaler Institutionen herstellen (vgl. Staeheli et al. 2012), bleibt das Wahlrecht und damit die Möglichkeit zur formalpolitischen Partizipation ein zentrales Merkmal demokratischer Bürgerschaft. Zudem ist es auch auf symbolischer Ebene ein Zeichen von Integration und Zugehörigkeit zum Gemeinwesen, wie Roland Roth bemerkt (siehe Roth 2017). In Deutschland bleibt die Beteiligung an kommunalen Wahlen aber nach wie vor Menschen mit deutscher oder EU-Staatsbürgerschaft vorbehalten. Wer den „falschen“ Pass hat, bleibt also ausgeschlossen (vgl. Funke 2024). Bauböck unterscheidet deswegen zwischen *citizenry* und *demos*. Der erste Begriff bezeichnet alle Individuen, die als Mitglieder einer *polity* (politisches System) anerkannt werden. *Demos* bezeichnet dagegen alle Individuen, die uneingeschränkte politische Rechte genießen. Bauböck attestiert: „In der Praxis ist es das Wahlrecht, das die Grenze zwischen dem *Demos* und der Bürgerschaft markiert“ (Bauböck 2015: 821). Die Ausweitung des Wahlrechts wäre somit ein wichtiger Schritt, um die aus demokratietheoretischer Sicht zu problematisierende Lücke zwischen den beiden Gruppen zu schließen. Damit würden Städte und Gemeinden auch Gefühlen von Ausgrenzung und Abwertung unter Migrantinnen und Migranten entgegensteuern. Länder wie Irland zeigen, dass die Einführung und Anwendung eines kommunalen Wahlrechts unaufgeregt und produktiv vorgehen kann. Das dort erfolgreich implementierte

Residenzprinzip verkörpert eine Grundidee des *Urban-Citizenship*-Ansatzes, dass nämlich Städte und Gemeinden als faktische Lebensmittelpunkte der Menschen auch den Ort der (formal-)politischen Partizipation darstellen. Die Koppelung des Wahlrechts an den Wohnsitz ist die logische Konsequenz. Und: Irland ist kein Einzelfall. Immerhin 14 der 27 EU-Mitgliedsstaaten praktizieren das inklusive kommunale Ausländerwahlrecht auch für Drittstaatenangehörige. Für eine Reform des (kommunalen) Wahlrechts in Deutschland sind Länder und Kommunen jedoch auf den Bund angewiesen.

3.8 Kommunale Handlungsleitfäden für den Zugang zur Schule: Das Beispiel Berlin

In Deutschland gilt die Schulpflicht für alle Kinder und Jugendlichen, die ihren Wohnsitz im Land haben. Dies gilt auch für Kinder, die sich in einem laufenden Asylverfahren befinden oder mit dem Status einer Duldung in Deutschland leben. Herausfordernd ist jedoch die Beschulung von Kindern, die sich undokumentiert in Deutschland aufhalten oder die aufgrund eines abgelehnten Asylantrages ausreisepflichtig sind. Auch wenn sie ein Recht auf Beschulung haben, erweist sich dessen Realisierung in der Praxis als schwierig.²⁰ Die Gründe dafür sind vielschichtig und haben vor allem mit Unsicherheit bei allen Beteiligten zu tun. Handlungsleitfäden für Schulbehörden, Schulen und Familien können in diesem Fall helfen. Sie bieten wichtige Informationen und formulieren Standards und Verfahrensweisen, an denen sich alle Beteiligten orientieren können. Welche Informationsangebote aktuell zur Verfügung stehen und was einen guten Leitfaden ausmacht, wird hier am Beispiel Berlins diskutiert.

Was ist das Problem?

Die schulische Bildung legt einen Grundstein für das gesamte Leben und vor allem für die zukünftige Berufsbiografie. Bildungsdefizite aus der Kindheit und Jugend können im späteren Leben nur schwer aufgeholt werden (vgl. Vogel & Funck 2016). Allerdings ist die Möglichkeit, eine Schule zu besuchen, nicht für jedes Kind gleich gegeben. In Berlin hatten beispielsweise Ende 2023 rund 1.000 geflüchtete Kinder und Jugendliche keinen Schulplatz. Sie standen auf Wartelisten von Willkommensklassen, deren Kapazitäten zu diesem Zeitpunkt ausgeschöpft waren (vgl. rbb24 2024). Die Situation für Kinder ohne regulären Aufenthaltsstatus

20 Bildung gilt als ein grundlegendes Recht von Kindern und Jugendlichen. In Deutschland ist Bildung eine Sache der Länder. In Berlin ist das Recht auf einen Schulbesuch von Kindern in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität in § 15 der Ausführungsvorschriften über Beurlaubung und Befreiung vom Unterricht wie auch in § 2 Schulgesetz Berlin und Art. 20 Abs. 1 der Verfassung von Berlin verankert.

ZUGANG ZU SCHULEN

FÜR KINDER UND JUGENDLICHE
MIT PREKÄREM AUFENTHALTSSTATUS



stellt sich dabei als noch herausfordernder dar, weil sie in vielen Fällen erst gar nicht für einen Schulbesuch angemeldet oder zugelassen werden. Schulen bzw. Schulbehörden verlangen für die Aufnahme in der Regel Identitätsnachweise wie Geburtsurkunden oder Ausweispapiere. Kinder und Familien ohne regulären Aufenthaltsstatus können diese oft nicht vorlegen oder ohne weiteres beschaffen, z. B. weil Unterlagen bei der Flucht zurückgelassen werden mussten bzw. verloren gegangen sind oder der Kontakt zur Botschaft/zum Konsulat des Heimatlandes auch im Aufnahmeland Deutschland mit großen Risiken verbunden ist. Zudem wird bei der Einschulung in der Regel eine Meldebescheinigung verlangt. Generell soll damit sichergestellt werden, dass Kinder im korrekten Schuleinzugsgebiet angemeldet werden, was zumindest für die Berliner Grundschulen verpflichtend ist. Diese Maßnahme soll u. a. in den Berliner Nachbarschaften eine soziale Schulsegregation verhindern. Familien ohne sicheren Aufenthaltsstatus können jedoch meist auch keine Meldebescheinigung vorlegen. Obwohl rechtlich gesehen auf die Vorlage einer Meldebescheinigung verzichtet werden kann (vgl. SenBFJ 2024a: 3), zeigen sich erhebliche Unterschiede in der Handhabung zwischen den Berliner Bezirken: Während einige Bezirke

die Vorgabe befolgen und keine Meldebescheinigung verlangen, fassen andere diese weiterhin als erforderlich für eine Einschulung auf (vgl. Klenke 2024).

Neben diesen formalen Hürden melden Familien ohne gültigen Aufenthaltsstatus zudem ihre Kinder häufig nicht zum Schulbesuch an, da sie befürchten, dass dies die Behörden auf ihre Situation aufmerksam macht. Um dem entgegenzuwirken und das Schulsystem für alle Kinder zugänglich(er) zu machen, hat der Gesetzgeber bereits 2011 die Übermittlungspflicht für den Bildungsbereich ausgesetzt (siehe § 87 (1) AufenthG (vgl. Lincoln 2022b; Manteuffel 2018)). Seitdem sind Schulen, Kindertagesstätten und andere Bildungseinrichtungen nicht mehr verpflichtet, die Ausländerbehörde über Kinder und Jugendliche ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus zu informieren. Damit wurde formell eine erhebliche Zugangsbarriere zum Schulsystem aus dem Weg geräumt. Gleichwohl zeigen sich diesbezüglich nach wie vor Wissenslücken in der Praxis. Doch Unkenntnis und mangelnde Sensibilität auf Seiten der Schulen können die betroffenen Familien existentiell gefährden, so etwa, wenn unbedacht das Jugendamt eingeschaltet wird, das

wiederum nicht von der Übermittlungspflicht ausgenommen ist. Überdies spiegelt eine Telefonumfrage des Bündnisses „Solidarity City Berlin“ wider, dass es bei vielen Schülern generell große Unsicherheiten darüber gibt, wie bei einer Anmeldung von Kindern ohne regulären Aufenthaltsstatus zu verfahren ist (vgl. Solidarity City 2021). Das folgende Zitat eines betroffenen Elternteils illustriert, wie schwierig es für die Betroffenen ist, die Situation einzuschätzen.

„Einige sagen, dass die Lehrer es [den fehlenden Aufenthaltsstatus] nicht sagen müssen, aber wenn der Direktor der Schule davon mitbekommt, dann muss er es der Polizei melden. Andere sagen, dass sich das mittlerweile geändert hat und die Schule die Behörden nicht kontaktieren muss, wenn sie wissen, dass das Kind keine Papiere hat. Aber was heißt das? Wenn sie es nicht müssen, dann heißt das nicht, dass sie es nicht trotzdem machen. Es ist kompliziert. Und zur Schule zu gehen, hat dann eben eine Gefahr, dass alles auffliegt. Das ist eine Gefahr für dich und das Kind.“ (Zitat in Wilcke 2018: 217)

Wie sich damit zeigt, kann mangelndes Wissen über die rechtliche Situation auf Seiten der Schulen, der Schulbehörden und der Eltern dazu führen, dass Kindern und Jugendlichen mit einem prekären oder fehlenden Aufenthaltsstatus ihr Recht auf Bildung verwehrt bleibt. Auf diesen Umstand hat bereits eine Studie des GEW aus dem Jahr 2015 hingewiesen. Zum damaligen Zeitpunkt verneinten 77 Prozent der angefragten Schulen die Frage, ob ein sechsjähriges Kind ohne Aufenthaltsstatus bei ihnen angemeldet werden könne (vgl. Funck et al. 2015).

Wie wird das Problem gelöst?

Ein inklusiverer Zugang zur Schule speziell für Kinder mit fehlendem oder prekärem Aufenthaltsstatus kann erreicht werden, indem die Informations- und Handlungssicherheit bei den verantwortlichen Mitarbeitenden in Ämtern und an den Schulen wie auch bei den betroffenen Familien gezielt gestärkt wird. Klare Vorgaben, Standards und praktikable „step-by-step“-Handlungsleitfäden – insbesondere für das Verwaltungshandeln – können hier helfen, um verlässliche Strukturen zu schaffen. Mit dem „Leitfaden zur Integration von neu zugewanderten Kindern und Jugendlichen in die Kindertagesförderung und die Schule“ (Biester et al. 2024) macht die Berliner Senatsverwaltung einen wichtigen Vorstoß, um das Problem zu lösen. Er informiert vor allem über die rechtlichen Grundlagen der Beschulung in Bundes- und Landesge-

setzgebung mit Verweis auf die Genfer Flüchtlingskonvention und wird laufend aktualisiert (letzter Stand von 2024). Der Leitfaden klärt über die rechtliche Lage zum Schulbesuch von Kindern auf, die sich z. B. in der asylrechtlichen Duldung befinden oder keinen gültigen Aufenthaltsstatus mehr besitzen.

„Ausländische Kinder und Jugendliche, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, weil ihr Asylantrag abgelehnt wurde und ihnen der weitere Aufenthalt auch nicht aus anderen Gründen gestattet ist oder geduldet wird, unterliegen nicht der Schulpflicht. In diesen Fällen können die Kinder und Jugendlichen jedoch die Schulen des Landes Berlin freiwillig und unter den gleichen Bedingungen wie schulpflichtige Kinder und Jugendliche besuchen. Sie haben innerhalb der schulrechtlich geregelten Grenzen ein Recht auf Schulbesuch an öffentlichen Schulen gemäß § 2 Schulgesetz und Artikel 20 Absatz 1 der Verfassung von Berlin.“ (SenBJF 2024a: 2)

Klargestellt wird, dass alle Kinder und Jugendlichen in Berlin ein Recht auf Schulbesuch haben. Ebenso wird konkretisiert: „Aus schulrechtlicher Sicht liegt keine Rechtsgrundlage vor, nach der die Beschulung von Schülerinnen und Schülern, die ohne nachgewiesenen festen Wohnsitz sind, ausgeschlossen wären“ (SenBJF 2024a: 3). Und weiter heißt es: „Eine Meldebescheinigung oder ein Identifikationsnachweis muss für die Aufnahme in die Schule nicht zwingend vorliegen“ (SenBJF 2024a: 3).

Der Leitfaden richtet sich primär an Schulen, Lehrkräfte und Schulleiter und stellt eine wichtige Maßnahme dar, um den Zugang zu Schulen für Kinder mit prekärem oder ohne Aufenthaltsstatus zu verbessern. Er informiert über organisatorische Grundlagen wie Willkommensklassen, die Verteilung der Zuständigkeiten und die Aufgabenbereiche der verschiedenen Akteure. Ausführlich geht er ein auf verschiedene Formen der Beschulung (z. B. Grundschule oder weiterführende Schule), auf die Organisation der Beschulung, den Übergang von der Willkommens- in die Regelklasse sowie auf die psychosoziale Versorgung der Kinder und Jugendlichen und die Unterstützungs- und Beratungsangebote für Lehrkräfte. Herauszustellen ist zudem die Checkliste für Lehrkräfte bezüglich der Aufnahme in einer Regelklasse und die Checkliste für Schulen für die Einrichtung von Willkommensklassen, die klar strukturiert und sehr verständlich sind.

Der Leitfaden hat allerdings auch Schwächen: Er erklärt zwar ausdrücklich, dass Kinder ohne Aufenthaltsstatus ein Recht auf einen Schulbesuch haben, geht aber kaum auf den Umgang damit in der Praxis ein (vgl. SenBJF 2024a). Der Leitfaden richtet sich zudem nicht an betroffene El-

tern. Er ist weder mehrsprachig noch in leichter Sprache verfügbar. Er ist daher mit Blick auf die Nutzung durch Schulen noch ausbaufähig und müsste zudem um einen weiteren Leitfaden ergänzt werden, der sich gezielt an Eltern bzw. Betroffene wendet. Eine Informationsbroschüre der Berliner Senatsverwaltung zur Schulanmeldung, die sich an neuzugewanderte Eltern richtet, steht zwar in zehn verschiedenen Sprachen zur Verfügung. In dieser wird aber nicht auf die spezielle Situation papierloser Menschen verwiesen und sie informiert auch nicht über das Thema Übermittlungspflicht im Bildungsbereich (SenBJF 2024b). Zivilgesellschaftliche Beratungsstellen wie das „Berliner Beratungs- und Betreuungszentrum für junge Geflüchtete und Migrant*innen“ schließen derzeit durch ihre Angebote diese Lücke (vgl. BBZ o. J.).

Grundsätzlich sollten Leitfäden nicht nur Informationen bereitstellen, sondern im Sinne einer „Checkliste“ zugleich klare Verfahrensabläufe für Eltern, Schulen und Mitarbeitende von Ämtern und Behörden vorgeben. Dazu müssen mindestens drei Bedingungen erfüllt sein: a) Die Handlungsleitfäden sollten die notwendigen Informationen in einfacher Sprache zielgruppengerecht aufbereiten (Sprache und Verständlichkeit); b) sie sollten eine übersichtliche und strukturierte Schritt-für-Schritt Vorgabe für den Verfahrensablauf machen (Systematik und Handlungsorientierung); und c) sie müssen den unterschiedlichen Zielgruppen leicht zugänglich gemacht werden und diese erreichen (Zugänglichkeit und Verbreitung). Bereits existierende Leitfäden sind häufig nicht im Internet zu finden, in ihren Formulierungen zu allgemein und sprachlich sehr anspruchsvoll bzw. zu bürokratisch formuliert. Auf den Punkt bringt dies eine Berliner Lehrerin im Interview:

„[Die Erziehungsberechtigten] kennen ja diese Abläufe nicht so gut. Und es ist auch [...] für deutschsprachige Eltern nicht immer überschaubar, diese Fristen und alles im Kopf zu haben. [E]s gibt [einen] Leitfaden.²¹ Aber der ist sehr ausführlich geschrieben mit ganz, ganz, ganz vielen Möglichkeiten und mit ganz, ganz, ganz [viel] Text dazu. Statt einfach Punkt so, Punkt so, Punkt so. Was mache ich jetzt? Wer meldet sich?“ (Zitat in Klenke 2024: 29)

Die oben bereits erwähnte GEW-Studie spricht drüber hinaus von einer „Harmonie aus Kennen, Können und Wollen“ (Funck et al. 2015: 30). Obwohl die Studie bereits über zehn

Jahre alt ist, hat der Leitsatz nicht an Gültigkeit verloren. Schulen sollten wissen, was sie von Eltern an Dokumenten fordern dürfen und was nicht, und sie sollten Kenntnis darüber haben, dass sie von der behördlichen Übermittlungspflicht ausgenommen sind. Sie sollten außerdem dazu in der Lage sein, rechtliche Regelungen in die Praxis umzusetzen, bürokratische Hürden abzubauen und den Betroffenen einen Zugang zum Recht auf Bildung zu gewähren. Hierzu gehört nicht zuletzt, als Schule eine Haltung zu entwickeln, die sich zu diesem Recht bekennt. Darüber hinaus benötigt es Informationsangebote, die speziell auf die Eltern ausgelegt sind. Für diese ist es nicht notwendig, alle Gesetze im Detail zu verstehen. Doch sollten allen Personengruppen ihre Rechte in verständlicher Form und in mehreren Sprachen vermittelt werden. Besonders prekäre Gruppen, wie papierlose Menschen, sollten zielgerichtet darüber aufgeklärt werden, welche Rechte im Bereich Schulbildung ihnen zustehen. Der Zweck einer solchen Zielgruppenarbeit besteht darin, nicht nur formell zu informieren, sondern die Betroffenen tatsächlich zu erreichen und sie bei der Wahrnehmung ihrer Rechte aktiv zu unterstützen.

Im Fall des Leitfadens der Berliner Senatsverwaltung hat die Berliner Initiative *Solidarity City* ein ergänzendes Handout erarbeitet, auf das wir hier abschließend kurz eingehen wollen. Hier werden die Rechtslage und die für eine Schulanmeldung nötigen Schritte dargestellt (vgl. *Solidarity City* 2019). Der Leitfaden richtet sich grundsätzlich an alle Interessierten, vor allem aber an Mitarbeitende in Beratungsstellen für Geflüchtete und für Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus. Darin informiert er darüber, dass Schulen und Schulämter nicht verpflichtet sind, Daten an die Ausländerbehörde weiterzuleiten. Formuliert wird ebenfalls, dass Schulbehörden und Schulen keine personenbezogenen Daten an andere Behörden weitergeben dürfen, da nach § 3 des Berliner Datenschutzgesetzes die Übermittlung personenbezogener Daten stark eingeschränkt ist. Auch auf die Meldebescheinigung geht das Handout ein und erklärt, dass diese für eine Einschulung nicht notwendig ist und auch von der Schule nicht zwingend gefordert werden darf. Was an dem Leitfaden der Initiative *Solidarity City* zudem deutlich wird: Zivilgesellschaftliche Initiativen können in ihren Handouts wichtige Hinweise geben, die andere Akteure (z. B. aus dem öffentlichen Bereich) in dieser Form nicht ohne weiteres formulieren (können).

21 Hier ist der bereits erwähnte „Leitfaden zur Integration von neu zugewanderten Kindern und Jugendlichen in die Schule“ der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie gemeint.

Zugang zur Schule, Handlungsleitfäden und das Prinzip der Stadtbürgerschaft

Auch wenn Bildung in Deutschland Ländersache ist, können Städte und Gemeinden mit eigenen Maßnahmen dazu beitragen, das Recht auf Bildung für alle Anwohnenden lokal zu stärken – und zwar unabhängig von Staatsangehörigkeit oder Aufenthaltsstatus (vgl. Kron et al. 2024). Eine wichtige Aufgabe ist hierbei, den Zugang zur Schule möglichst inklusiv zu gestalten. Denn insbesondere die schulische Bildung bereitet den Weg für gesellschaftliche Teilhabe, da diese die zukünftigen Lebensverläufe junger Menschen fundamental beeinflusst. Das Beispiel Berlin liefert speziell für die Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit einem prekären oder fehlenden Aufenthaltsstatus wertvolle Erkenntnisse – und zwar in zweierlei Hinsicht: Zum einen zeigt es, wie auf Landesebene rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden können, um Kindern ohne sicheren Aufenthaltstitel den Zugang zum öffentlichen Schulsystem zu ermöglichen. Zum anderen hebt der hier diskutierte Fall die Bedeutung von kommunalen Handlungsleitfäden hervor, damit bestehende Rechtsansprüche in der Praxis besser umgesetzt werden können. Um für alle Beteiligten Handlungssicherheit herzustellen und einheitliche Verfahrensabläufe mit einem vergleichbaren Qualitätsstandard zu gewährleisten, bedarf es klarer und strukturierter Leitfäden und Informationsangebote: in diesem Fall für Schulbehörden, Schulen, Beratungsstellen und betroffene Eltern. Mit ihren Leitfäden und Informationsheften hat die Berliner Senatsverwaltung in dieser Hinsicht bereits wichtige Schritte unternommen. Der Berliner Fall zeigt aber auch, dass trotz der öffentlichen Leitfäden und Materialien zivilgesellschaftliche Informationsangebote eine wichtige Ergänzung darstellen, insbesondere für betroffene Familien.

Der Berliner Flüchtlingsrat schlug 2021 vor, die Umsetzung des Leitfadens des Berliner Senats in seiner damaligen Fassung per Verwaltungsvorschrift für Schulen vorzuschreiben. Er forderte außerdem die Einrichtung einer Beschwerdestelle für Diskriminierung an Schulen sowie eine Reform des Berliner Schulgesetzes zur Verlängerung der Schulpflicht von zehn auf zwölf Jahre und explizit bis zum 18. Lebensjahr (vgl. Flüchtlingsrat Berlin 2021). Diese Forderungen und die umfangreichen Maßnahmen, die in Berlin in den vergangenen Jahren getroffen wurden, zeigen, dass bereits weitreichende Konzepte vorliegen, um allen Kindern den Schulbesuch zu ermöglichen. Die Umsetzung des Rechts auf Bildung kann trotzdem nur dann gelingen, wenn für die Problematik weiterhin sensibilisiert und das Thema politisch mit entsprechenden Ressourcen angegangen wird. Aus einer *Urban-Citizenship*-

Perspektive wäre damit ein großer Schritt getan, um für eine besonders vulnerable Gruppe die bereits bestehenden Rechte faktisch zugänglicher zu machen und soziale Teilhabe basierend auf dem Prinzip des Aufenthaltsortes und Lebensmittelpunktes zu stärken.

Übersicht der Referenzbeispiele

Referenzbeispiel	Handlungsfeld	Maßnahme	Inklusionseffekte
City ID in New York City	Handlungsfeld-übergreifend	Der kommunale Ausweis wird unabhängig von der Staatsbürgerschaft oder dem Aufenthaltsstatus vergeben. Er gilt nur lokal und kann bei kommunalen und tlw. auch privaten Einrichtungen als Identitätsnachweis genutzt werden.	• Stärkt formalen Status von Migrantinnen und Migranten, insbesondere mit prekärem Aufenthaltsstatus • Ermöglicht leichteren Zugang zu städtischen Einrichtungen und Dienstleistungen • Wendet sich an alle Menschen vor Ort und stärkt das Zugehörigkeitsgefühl
Inklusives Anmeldeverfahren in Barcelona	Handlungsfeld-übergreifend	Eine Anmeldung der Wohnadresse beim Bürgeramt ist möglich, auch ohne Vorlage eines formalen Mietvertrags und unabhängig vom Aufenthaltsstatus.	• Ermöglicht Migrantinnen und Migranten (wie auch anderen Menschen) in prekären Wohnsituationen eine offizielle Meldeadresse • Vereinfacht die Kommunikation mit städtischen Einrichtungen und erleichtert Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen
Clearingstelle in Berlin	Gesundheitsversorgung	Clearingstellen unterstützen Menschen ohne Krankenversicherung oder mit erschwertem/ eingeschränktem Zugang zum Gesundheitssystem. Sie klären medizinische Versorgungsansprüche bzw. Finanzierungsfragen und vermitteln bei Bedarf kostenlose (anonyme) Behandlungen.	• Ermöglicht Migrantinnen und Migranten (wie auch anderen Menschen) in prekären Lebenslagen Zugang zu medizinischer Versorgung • Hilft Betroffenen bei der Integration in das öffentliche Gesundheitssystem
Nachbarschaftlich integrierte Unterbringung in Utrecht	Wohnen	In der Nachbarschaft werden Wohnraum, Bildungs- und Freizeitangebote bereitgestellt, von denen Geflüchtete wie auch andere Bevölkerungsgruppen gleichermaßen profitieren.	• Erleichtert soziale Teilhabe von Geflüchteten • Fördert nachbarschaftliches Zusammenleben • Wirkt Status- und Ressourcenkonflikten entgegen
Initiativenforum in Berlin	Politische Partizipation	Das Forum macht ein kontinuierliches Vernetzungs- und Beteiligungsangebot an Nachbarschafts- und Bürgerinitiativen. Es bildet zudem eine Schnitt- und Kommunikationsstelle zwischen Zivilgesellschaft, Kommunalpolitik und Verwaltung.	• Verbindet zivilgesellschaftliche Initiativen mit stadtpolitischen Akteuren und Verwaltung • Stärkt und professionalisiert zivilgesellschaftliche Gruppen, auch kleinere und migrantische Initiativen • Vermittelt zivilgesellschaftliche Expertise in die Kommunalpolitik

Referenzbeispiel	Handlungsfeld	Maßnahme	Inklusionseffekte
Kommunales Ausländerwahlrecht in Irland	Politische Partizipation	Insgesamt 14 der 27 EU-Mitgliedsstaaten praktizieren das kommunale Ausländerwahlrecht auch für Drittstaatenangehörige. Deutschland gehört nicht dazu. Als Vorzeigebispiel gilt Irland. Seit 1963 dürfen hier auch nicht-EU-Bürgerinnen und -bürger auf kommunaler Ebene wählen, und zwar ohne Mindestaufenthaltsdauer.	• Stärkt formalpolitische Partizipation von Drittstaatenangehörigen • Baut lokale Demokratiedefizite in migrationsgeprägten Stadtgesellschaften ab • Fördert das Zugehörigkeitsgefühl der Betroffenen zum Gemeinwesen
<i>One-Stop-Shops</i> in Portugal	Handlungsfeld-übergreifend	Im One-Stop-Shop werden alle zentralen Beratungen und Dienstleistungen rund um das Ankommen unter einem Dach versammelt. Dies umfasst Themen wie Arbeit, Wohnen, Bildung, Sozialleistungen oder Familiennachzug. In Portugal gibt es vier nationale <i>One-Stop-Shops</i> und über 150 lokale Zweigstellen.	• Erleichtert das Ankommen in einem unbekannten rechtlichen und institutionellen System • Bietet ganzheitlichen Versorgungsansatz für Neuzugewanderte • Ermöglicht bedarfsgerechte und niedrigschwellige Beratung in unterschiedlichen Sprachen
Leitfaden für den Schulbesuch von Kindern mit prekärem Aufenthaltstitel in Berlin	Bildung	Die Beschulung von Kindern mit einem prekären oder fehlenden Aufenthaltstitel ist rechtlich möglich. Der Leitfaden dient dazu, Schulen und Ämtern dahingehend aufzuklären und für Handlungssicherheit bei Lehrkräften und Mitarbeitenden in Verwaltungen zu sorgen.	• Baut Barrieren beim Zugang zur Schule für Kinder ohne gültigen Aufenthaltstitel ab • Verbessert Bildungschancen für betreffende Kinder • Schafft verlässliche Strukturen und Vertrauen in öffentliche Institutionen

Tab. 3: Übersicht der Referenzbeispiele

4 Leitlinien für eine gute Politik der Stadtbürgerschaft

Inklusion, Teilhabe und Chancengerechtigkeit zu fördern, ist eine zentrale Aufgabe von Stadtentwicklungspolitik (vgl. Europäische Union 2020). Vor diesem Hintergrund ging die vorliegende Studie der Frage nach, welche Potenziale das *Urban-Citizenship*-Konzept hierfür im Kontext heutiger Migrationsgesellschaften bietet. Der Begriff *Urban Citizenship* – in der deutschen Übersetzung „Stadtbürgerschaft“ – steht für kommunale Teilhabepolitiken, die den Zugang zu Rechten und Ressourcen auf lokaler Ebene stärken und sich dabei nicht an der nationalen Staatsbürgerschaft oder den formalen Aufenthaltstiteln, sondern am faktischen Lebensmittelpunkt der Menschen orientieren. In den vorangegangenen Kapiteln haben wir die wissenschaftliche Debatte um das Konzept näher dargestellt (siehe Kapitel 2). Unter Bezug auf (inter-)nationale Erfahrungen haben wir zudem Strategien und Maßnahmen in wichtigen kommunalpolitischen Handlungsfeldern vorgestellt, an denen sich der *Urban-Citizenship*-Ansatz in der aktuellen Praxis veranschaulichen lässt (siehe Kapitel 3). Im folgenden abschließenden Kapitel der Studie entwickeln wir darauf aufbauend verschiedene Vorschläge für eine gute Politik der Stadtbürgerschaft, die allesamt auf die Förderung von Teilhabe und Inklusion auf lokaler Ebene zielen. Die formulierten Leitlinien zeigen auf, wie kommunale Akteure den Zugang zu Rechten und Ressourcen für Migrantinnen und Migranten – gerade auch mit prekärem oder fehlendem Aufenthaltsstatus – vor Ort verbessern können.

Stadtbürgerschaft: Eine Perspektive für die lokale Integrationspolitik

Im Bereich Migration und Integration bewegen sich Städte und Gemeinden heute mehr denn je in einem herausfordernden Spannungsfeld. So gilt es, die an wirtschaftlichen und politischen Interessen ausgerichteten Vorgaben einer restriktiveren staatlichen Migrationspolitik einerseits so-

wie die völkerrechtlichen Vereinbarungen, das EU-Recht und die Prinzipien einer den Menschenrechten verpflichteten Wertegemeinschaft andererseits im kommunalen Handeln auszubalancieren (vgl. Scherr & Hofmann 2024) – und dies unter oftmals schwierigen haushaltspolitischen Rahmenbedingungen. Dabei ist zu erwarten, dass Städte und Gemeinden – bedingt durch fortbestehende Fluchtursachen und die Eigendynamik von Migrationssystemen – auch zukünftig von Migrantinnen und Migranten bewohnt werden, die über einen prekären oder keinen gültigen Aufenthaltsstatus verfügen. Daraus resultieren besondere Herausforderungen für die lokale Integrationspolitik. Für Städte und Gemeinden, die sich vor diesem Hintergrund einer inklusiven Politik verschreiben wollen, bietet die *Urban-Citizenship*-Debatte wertvolle Perspektiven.

Die Debatte schärft das Verständnis dafür, wie über die Staatsangehörigkeit bzw. den Aufenthaltstitel die Teilhabechancen von Menschen am gesellschaftlichen und politischen Leben vor Ort wesentlich strukturiert wird. Abhängig vom formellen Rechtsstatus und dessen institutioneller und alltagsweltlicher Ausgestaltung ergibt sich für Migrantinnen und Migranten ein sehr unterschiedlicher Zugang zu Rechten und Ressourcen – was im kommunalen Gemeinwesen zu unterschiedlichen Inklusions- und Exklusionsverhältnissen führt. Gleichzeitig hält die Debatte wichtige empirische Befunde aus verschiedenen Städten und Regionen der Welt bereit, wie kommunalpolitische Akteure mit neuen und innovativen Maßnahmen auf die eingeschränkten Teilhabemöglichkeiten von Migrantinnen und Migranten aufgrund von Staatsangehörigkeit bzw. Aufenthaltsstatus reagieren können. Die Praxisansätze umfassen u. a. integrations-, gesundheits- oder wohnungspolitische Maßnahmen, das Selbstverständnis öffentlicher Verwaltungen, Antidiskriminierungspolitiken oder den Bereich des Datenschutzes. Normativ entwickelt die Debatte das Argument, dass der gemeinsame Lebens-

mittelpunkt in einer diversen (und zunehmend transnationalen) Gesellschaft mit gleichen Rechten und Pflichten für alle korrespondieren sollte, um Benachteiligungen abzubauen und den sozialen Zusammenhalt vor Ort zu stärken.

In diesem Sinne kann der *Urban-Citizenship*-Ansatz als eine wichtige Richtschnur für Verantwortliche in den Kommunen dienen, wenn es darum geht, lokale Teilhabepolitiken in den Bereichen Migration und Flucht zu gestalten: Gelingt es, allen Menschen vor Ort einen möglichst gleichberechtigten Zugang zu Rechten und Ressourcen zu gewähren? Wo und wie kann dieses Prinzip weiter gestärkt werden?

Gesundheit, Bildung, Wohnen, Partizipation: Teilhabe am kommunalen Gemeinwesen stärken

Das Prinzip der Stadtbürgerschaft kann auf kommunaler Ebene in sämtlichen Handlungsfeldern der lokalen Migrations- und Integrationspolitik Anwendung finden. Die Bereiche Gesundheit, Bildung, Wohnen und Partizipation sind hierbei besonders relevant. Entsprechende Handlungsansätze können die Lebensbedingungen all jener Menschen verbessern, die aufgrund ihres ausländerrechtlichen Status in diesen Bereichen von Ausschlüssen betroffen sind und damit in ihrer Integration eingeschränkt werden. Dabei bieten sie vor allem auch Lösungen für die Herausforderungen, welche sich speziell aus der Anwesenheit von Menschen mit fehlendem oder prekärem Aufenthaltsstatus ergeben. Die in der Studie dargestellten Referenzbeispiele zeigen dahingehend verschiedene Handlungsmöglichkeiten auf.

Für den **Gesundheitsbereich** etwa stellt die Einrichtung kommunaler Clearingstellen einen wirksamen Ansatz dar, um u. a. Menschen ohne gültigen Aufenthaltsstatus, aber auch anderen nicht krankenversicherten Personen einen Zugang zu einer medizinischen Grundversorgung zu bieten. Clearingstellen unterstützen Betroffene bei der Integration in das öffentliche Gesundheitssystem und unterbreiten ein anonymes ärztliches Beratungs- und Versorgungsangebot (siehe Kapitel 3.3). Im **Bildungsbereich** können Städte und Gemeinden Kindern und Jugendlichen mit prekärem Aufenthaltsstatus den Zugang zum öffentlichen Schulsystem erleichtern, indem die Informationen zur Beschulung zielgruppengerecht vermittelt werden, z. B. durch Handlungsleitfäden. Zu adressieren sind da-

bei sowohl die Schulen und zuständigen Ämter als auch die betroffenen Familien (siehe Kapitel 3.8). Mit Blick auf die Versorgung mit **Wohnraum** ist die Unterbringung von Geflüchteten in gesonderten Sammelunterkünften möglichst zu vermeiden, da sie desintegrativ, isolierend und stigmatisierend wirken und zugleich den Steuerzahler mehr als die Schaffung von öffentlichem Wohnraum kostet.²² Angesichts der angespannten Lage auf vielen städtischen Wohnungsmärkten müssen Kommunen trotzdem oft auf eine provisorische Sammelunterbringung von Geflüchteten zurückgreifen. Doch auch hier haben die verantwortlichen Akteure Gestaltungsspielräume. So sollte auf eine nachbarschaftlich-integrierte Unterbringung von Geflüchteten hingewirkt werden, flankiert von Maßnahmen in den Bereichen Sprachvermittlung, Bildung und Arbeitsmarktintegration, die sich an alle lokalen Anwohnerinnen und Anwohner richten. Dies kann Status- und Ressourcenkonflikten sowie rechtspopulistischer Mobilisierung effektiv entgegenwirken (siehe Kapitel 3.4). Im Bereich der **politischen Partizipation** stehen Städten und Gemeinden etablierte Formate wie Integrations- und Partizipationsbeiräte zur Verfügung. Diese können perspektivisch noch weiter gestärkt und ausgebaut werden. Zusätzlich besteht von kommunaler Seite die Möglichkeit, Foren zu schaffen, in denen sich zivilgesellschaftliche Gruppen z. B. mit Bezug auf lokale Themen zusammenschließen und gemeinsam ihre Anliegen gegenüber Politik und Verwaltung vorbringen können (siehe Kapitel 3.5). Über die Einführung des kommunalen Ausländerwahlrechts kann dagegen nicht auf kommunaler Ebene entschieden werden. Verschiedene europäische Länder praktizieren es seit langem (siehe Kapitel 3.7). Ob Deutschland entsprechende Reformen auf Bundesebene angeht, hängt mit Sicherheit auch davon ab, wie sehr sich Städte und Gemeinden in Zukunft dafür einsetzen.

Zusammenfassend verdeutlichen die dargestellten Referenzbeispiele, wie sich in verschiedenen kommunalen Handlungsfeldern – wie Gesundheit, Bildung, Wohnen, nachbarschaftliche Integration oder politische Partizipation – inklusive Maßnahmen im Sinne der Idee der Stadtbürgerschaft entwickeln lassen, welche die Teilhabemöglichkeiten am kommunalen Gemeinwesen, u. a. auch von prekarierten Migrantinnen und Migranten, deutlich verbessern. Sie bieten damit eine kommunalpolitische Antwort auf wahrgenommene Problemstellungen im Aufgabenfeld Flucht und Migration.

22 Beispielsweise beliefen sich die Kosten für die Geflüchtetenunterkunft in den Gebäuden des ehemaligen Flughafens Berlin/Tegel im Jahr 2023 auf monatlich 35 Millionen Euro. Bei einer Belegung mit etwa 4.500 Geflüchteten sind das monatlich umgerechnet etwa 8.000 Euro pro Bett bzw. täglich 260 Euro pro Bett. Die Kosten liegen damit etwa zehnfach so hoch wie die für eine reguläre Notunterkunft in einem normalen Haus (vgl. Flüchtlingsrat Berlin 2023).

City IDs nutzen und inklusive Anmeldeverfahren ermöglichen

Lokale Ansätze zur Förderung von Teilhabe sollten über eine Fokussierung bestimmter Handlungsfelder möglichst hinausgehen. *City IDs* – also Stadtausweise – stellen diesbezüglich ein kommunales Instrument dar, das einen umfassenderen Ansatz bietet, um bessere Zugänge zu städtischen Einrichtungen und Dienstleistungen zu gewährleisten und Inklusionseffekte zu erzielen. *City IDs* können an alle Menschen vergeben werden, die einen Bezug zur Stadt nachweisen können – unabhängig von Staatsangehörigkeit oder Aufenthaltsstatus. Sie dienen als Ersatzpapiere, die von städtischen Institutionen anerkannt werden. Sie verleihen damit einen lokalen „Bürgerstatus“, der – je nachdem, wie weitreichend die betreffende *City ID* konzipiert ist – die Interaktion zwischen Einwohnern und (öffentlichen) Einrichtungen deutlich erleichtern kann. Das dargestellte Modell in New York City (IDNYC) ist hierfür beispielgebend (siehe Kap 3.1). Dort wird die *City ID* u. a. von Behörden, Schulen, Krankenhäusern, vielen Unternehmen und sogar von der lokalen Polizei als vollwertiges Ausweisdokument akzeptiert. Menschen ohne gültigen Aufenthaltstitel bietet sie somit Schutz im Kontakt mit entsprechenden Institutionen und einen verbesserten Zugang zu alltagsrelevanten Einrichtungen und Dienstleistungen. Mit Blick auf die erreichbaren Inklusionseffekte durch ein solches Instrument sollten im deutschen Kontext Bestrebungen um die Einführung von *City IDs* weiter unterstützt werden. Die Machbarkeitsstudie in Berlin etwa kommt zu dem Schluss, dass die Einführung einer Stadtkarte rechtlich prinzipiell möglich wäre. Auch wenn sich eine *City ID* nach US-amerikanischem Vorbild aufgrund der bundesdeutschen Gesetzeslage vermutlich nicht vollumfänglich umsetzen ließe, könnte eine Stadtkarte nichtdestotrotz u. a. die Lebenssituation von Menschen ohne gültigen Aufenthaltsstatus deutlich verbessern und ihnen einen einfacheren wie auch sichereren Zugang zu städtischen Dienstleistungen eröffnen (vgl. Kron et al. 2024: 91 ff.).

Eine weitere Handlungsmöglichkeit für Städte und Gemeinden, kommunale Mitgliedschaft unabhängig von Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus zu gewähren, bezieht sich auf die Regelungen zur offiziellen Anmeldung des Wohnortes. Gerade auf angespannten Wohnungsmärkten können für viele Menschen die formalen Anforderungen der Meldepflicht zur Hürde werden, insbesondere in schwierigen Lebenslagen. Ohne offizielle Meldeadresse wird jedoch eine Eskalationsspirale in Gang gesetzt, in der sich die improvisierten Wohnsituationen, die fehlende offizielle Anmeldung und der Ausschluss von öffentlichen

und privaten Ressourcen und Dienstleistungen gegenseitig verstärken. Städte und Gemeinden können darauf reagieren, indem sie Möglichkeiten der Anmeldung schaffen, auch wenn ein fester Wohnsitz (noch) nicht nachweisbar ist. Ergänzend zur amtlichen Meldeadresse wäre zum Beispiel ein niedrigschwelliges Angebot für die Hinterlegung einer Adresse zur Erreichbarkeit denkbar. Dieses Verfahren wird in Deutschland auch schon vielerorts genutzt, so etwa mit der Möglichkeit, die Postadresse einer karitativen Einrichtung anzugeben. Im internationalen Kontext finden sich besonders weitgehende Angebote z. B. in spanischen Städten wie Barcelona (siehe Kapitel 3.2).

Information und Beratung: Zugänge zu Rechten und Ressourcen schaffen

Auch wenn Rechte und Ressourcen formal gegeben sind, ist der Zugang dazu gerade für Menschen in prekären Lebenslagen und speziell für neuzugewanderte Migrantinnen und Migranten oft mit großen Herausforderungen verbunden. Komplexe Verwaltungsstrukturen und Zuständigkeiten, die Vielfalt von Verfahren und Anträgen, Sprachbarrieren oder mitunter auch Ängste, mit staatlichen Stellen zu interagieren, können Zugangsbarrieren darstellen. Städte und Gemeinden haben dies bereits erkannt und bemühen sich schon seit längerem darum, bestehende Rechte und Ressourcen zugänglicher zu machen, damit sie besser in Anspruch genommen werden können. Dies geschieht etwa durch die Vereinfachung von Verwaltungs- und Antragsverfahren, die Bereitstellung von Informationen in unterschiedlichen Sprachen, zielgruppengerechte Beratungsangebote oder durch anonyme *Drop-in*-Sprechstunden ohne formale Anmeldung. Darüber hinaus bietet es sich an, nach dem Prinzip des *One-Stop-Shops* zentrale kommunale Leistungen und Angebote in einer Einrichtung zu bündeln (siehe Kapitel 3.6). Sie sollten bundes- oder zumindest landesweit eine einheitliche Bezeichnung erhalten, gemeinsamen Standards entsprechen und dezentral, d. h. im sozialen Nahbereich angesiedelt sein. Im internationalen Kontext wird mit solchen Anlaufstellen speziell Neuzugewanderten das Ankommen erheblich erleichtert. Idealerweise sollten *One-Stop-Shops* nicht nur Ämter bündeln, sondern auch zivilgesellschaftliche Beratungsangebote abdecken (z. B. durch Vereine und Initiativen); und sie sollten sich nicht nur an Migrantinnen und Migranten oder Geflüchtete richten, sondern ihre Dienste ebenso für andere gesellschaftliche Gruppen anbieten.

Um Stadtbürgerschaft zu stärken, sind zudem die vielfältigen sozialen Einrichtungen und Dienste in Quartieren und Nachbarschaften in den Blick zu nehmen, die überwiegend zivilgesellschaftlich getragen sind und Gemein-

wesenarbeit leisten. Diese stellen nicht nur Angebote für benachteiligte Gruppen bereit. Die Mitarbeitenden der Einrichtungen agieren darüber hinaus als Vermittler und Beraterinnen und leisten Übersetzungsarbeit von komplexen bürokratischen Strukturen und Prozessen. Die Nachbarschaftsorganisationen helfen bei der „Systemorientierung“, beim Schriftverkehr mit Ämtern oder bei der Beantragung staatlicher Leistungen. Sie bewegen sich damit an der Schnittstelle zwischen Anwohnenden und (lokalem) Staat und erleichtern so den Zugang zu formal bestehenden Rechten und Ressourcen. Durch eine bessere finanzielle Absicherung ihrer Arbeit – auch von kommunaler Seite – können diese Organisationen gestärkt werden.

Inkludierende Verwaltungspraxis: Verlässliche Strukturen schaffen

Die Stärkung von Stadtbürgerschaft hängt weiterhin vom Selbstverständnis öffentlicher Einrichtungen und Ämter ab. Insbesondere wenn Kommunen die Teilhabemöglichkeiten von Migrantinnen und Migranten mit prekärem oder fehlendem Aufenthaltsstatus verbessern wollen, braucht es „verlässliche Strukturen und Vertrauen in lokale Anlaufstellen und Behörden“ (Polat 2022: 234). Befördern lässt sich dies durch klare Vorgaben und Standards sowie mit praktikablen Schritt-für-Schritt-Handlungsleitfäden. Zum einen wird damit die erforderliche Eindeutigkeit, Verbindlichkeit und Transparenz des Verwaltungshandelns gegenüber den Einwohnerinnen und Einwohnern sichergestellt. Zum anderen gewährleistet es auch die notwendige Handlungssicherheit für Mitarbeitende im öffentlichen Dienst (siehe Kapitel 3.8). Die Standardisierung und Operationalisierung erleichtern Arbeitsprozesse und entlasten die Verwaltungen. Das ist gerade bei Verfahrensabläufen und Entscheidungen wichtig, die von den bisherigen Routinen in Ämtern und Behörden, aber auch in Schulen, Bibliotheken und anderen öffentlichen Einrichtungen abweichen. Zusätzlich können sich Städte und Gemeinden hierzulande von internationalen Beispielen anregen lassen – etwa von der Praxis der *Sanctuary Cities* im nordamerikanischen Raum. Sie verstehen sich gerade nicht als „verlängerter Arm“ restriktiver Migrationskontrollen, sondern sehen aus der kommunalen Perspektive ihren Handlungsauftrag in der Förderung von Teilhabe aller Anwohnenden. Verwaltungsrichtlinien und Dienstanweisungen sind hierauf gezielt ausgerichtet. Dabei werden vorhandene rechtliche Spielräume für die Gestaltung lokaler Teilhabepolitiken bewusst genutzt. Diese Verwaltungspraxis soll das Vertrauen in die lokalen öffentlichen Stellen stärken und das Signal setzen, dass man dem selbst formulierten Anspruch eines inklusiven Gemeinwesens tatsächlich Rechnung trägt (siehe Kapitel 2.3).

Verfolgen Kommunalverwaltungen den Anspruch einer inklusiven Verwaltungspraxis, muss dieses Selbstverständnis schließlich von den kommunalen Beschäftigten wie auch von den im Auftrag von Kommunen handelnden professionellen Akteuren mit Leben gefüllt werden. Denn sie sind es, die mit Migrantinnen und Migranten in prekären und illegalisierten Lebenslagen unmittelbar befasst sind, diese beraten und ihre Anliegen bearbeiten. Verständnis, Respekt und Lösungsorientiertheit sind hierbei wichtige Kompetenzen. Weiterbildungen im Bereich Antidiskriminierung und Diversität können dazu beitragen, Vorurteile abzubauen und für rechtliche und emotionale Problemlagen zu sensibilisieren. *Peer-to-Peer*-Formate ermöglichen Mitarbeitenden einen Erfahrungs- und Wissensaustausch und eine gegenseitige Unterstützung „auf Augenhöhe“. Das schließt auch die Vorbereitung auf herausfordernde Kommunikations- und Beratungssituationen ein, die bei Mitarbeitenden in öffentlichen Einrichtungen zu Überforderung führen können. Denn der Umgang mit Menschen in prekären Lebenslagen stellt eine besondere Aufgabe dar, die bedingt durch personelle und finanzielle Engpässe der Einrichtungen oftmals zusätzlich erschwert wird.

Sensiblen Umgang mit der Übermittlungspflicht und dem Datenschutz stärken

Die Stärkung von Stadtbürgerschaft betrifft ebenfalls die Erfassung und Übermittlung persönlicher Daten, speziell von Menschen ohne sicheren Aufenthaltsstatus. Zentral ist hierbei der Umgang mit der Übermittlungspflicht nach § 87 des deutschen Aufenthaltsgesetzes auf kommunaler Ebene. Sie verpflichtet öffentliche Stellen dazu, jede Kenntnis über unerlaubten Aufenthalt der zuständigen Ausländerbehörde zu melden. In letzter Konsequenz kann diese Meldung zur Abschiebung führen. Auch öffentliche Einrichtungen und Ämter, die auf kommunaler Ebene eigentlich einen anderen originären Auftrag haben, werden mit jener Regelung in die administrative Umsetzung ausländerrechtlicher Aufgaben eingebunden. Vor allem von zivilgesellschaftlicher Seite wird die Übermittlungspflicht schon seit längerem vielfach kritisiert. Sie erschwert den Versorgungsauftrag der betreffenden Institutionen, bindet zusätzliche Ressourcen und versperrt letztlich den Zugang zu städtischen Dienstleistungen (vgl. SVR 2022).

Da es sich bei der Übermittlungspflicht um ein Bundesgesetz handelt, können Städte und Gemeinden diese nicht einfach aussetzen. Jedoch können sie damit sensibel umgehen, etwa durch eine striktere Auslegung des Datenschutzes und der Schweigepflicht (erweiterter Geheimnisschutz) oder durch eine Verlagerung bestimm-

ter Behördentätigkeiten zu NGOs, die nicht der Übermittlungspflicht unterliegen. Gerade das *work-around* mithilfe freier Träger, Kirchen oder Vereinen stellt für Kommunalverwaltungen einen praktikablen Ansatz dar, um auf lokaler Ebene verlässliche, von der Übermittlungspflicht ausgenommene Anlaufstellen zu schaffen. Darüber hinaus erlauben es rechtliche Konstruktionen, öffentliche Einrichtungen von der Übermittlungspflicht zu befreien – zumindest, wenn dies auf Landesebene unterstützt wird. So können Beratungen z. B. direkt beim Amt der Integrationsbeauftragten angesiedelt und auf diesem Weg von der Übermittlungspflicht ausgenommen werden. Denn Landesregierungen können nach § 87 Abs. 3 AufenthG durch eine Rechtsverordnung bestimmen, dass Ausländerbeauftragte des Landes nur dann zur Übermittlung verpflichtet sind, „soweit dadurch die Erfüllung der eigenen Aufgaben nicht gefährdet wird“.

Generell ist anzuraten, dass öffentliche Einrichtungen und Verwaltungen ausschließlich notwendige Daten erheben und diese nur datenschutzkonform speichern. Gleichzeitig sollte auf eine Erhebung ausländerrechtlich relevanter Informationen in Bereichen verzichtet werden, wo dies nicht unbedingt notwendig ist (z. B. in öffentlichen Bibliotheken). Schlussendlich obliegt es dem Bund, die Übermittlungspflicht durch eine Reform des Aufenthaltsgesetzes aufzuheben oder zumindest weiter einzuschränken. Im Jahr 2011 ist dies für den Bildungsbereich bereits geschehen. Für den Gesundheitsbereich macht sich dafür seit 2021 die Kampagne „GleichBeHandeln“ mit mehr als 80 zivilgesellschaftlichen Organisationen stark (vgl. Gleichbehandeln o. J.). Letztlich würde die Aufhebung bzw. weitere Begrenzung der Übermittlungspflicht wesentlich dazu beitragen, dass öffentliche Institutionen ihren Versorgungsauftrag besser erfüllen könnten und sich der Zugang zu städtischen Ressourcen und Dienstleistungen für Menschen ohne sicheren Aufenthaltsstatus verbessert.

Strategisch planen, Kooperationen bilden und Netzwerke nutzen

Um das Prinzip der Stadtbürgerschaft im kommunalen Handeln zu stärken, sollten unterschiedliche Verwaltungsressorts sowie weitere lokale Akteure eingebunden werden, insbesondere aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich. Dabei bietet es sich an, die bereits vorhandene Expertise auf kommunaler Ebene zu nutzen. Städte und Gemeinden verfügen in der Integrationsarbeit über langjährige Erfahrung und haben in dem Bereich grundlegende Strukturen aufgebaut. Zahlreiche Kommunen haben Integrationskonzepte mit weiteren Partnern erarbeitet, Monitoring-Verfahren eingerichtet und ihr Engagement in die-

sem Handlungsfeld verbindlich und nachhaltig gestaltet. An diesen Strukturen kann man anknüpfen und das Prinzip der Stadtbürgerschaft in lokale Handlungsprogramme bzw. Maßnahmen integrieren. Eine zentrale Rolle spielt hierbei das Amt des oder der Integrationsbeauftragten. Um den Anforderungen dieser Querschnittsaufgabe gerecht zu werden, kann es sinnvoll sein, es direkt unter dem Bürgermeister bzw. der Bürgermeisterin anzusiedeln. Zudem hängt die erfolgreiche Arbeit der Integrationsbeauftragten von einer ausreichenden personellen und finanziellen Ausstattung ab.

Um die Idee der Stadtbürgerschaft weiter zu verfolgen, können Akteure aus kommunaler Verwaltung und Politik gezielt die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren suchen. Städten und Gemeinden stehen unterschiedliche Formate wie Foren und Runde Tische zur Verfügung, um die Schnittstellen zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft zu stärken. Insbesondere kann so auch der Austausch mit migrantischen Selbstorganisationen, Stadtteilinitiativen und Vereinen etc. über die bereits bestehenden Möglichkeiten (z. B. Beiräte) hinaus gefördert werden. Wichtig ist zudem der horizontale Austausch von Wissen und Erfahrungen zwischen Kommunen und die Koordination gemeinsamer politischer Anliegen. Hier kommen migrationspolitische *bottom-up*-Städtenetzwerke auf nationaler und internationaler Ebene ins Spiel (siehe Kap. 2.6). Bündnisse wie *Solidarity City* bieten die Möglichkeit, sich zu vernetzen, mit zivilgesellschaftlichen Gruppen zu kooperieren und gemeinsame Interessen zu artikulieren. Gerade die Erfahrungen aus dem nordamerikanischen Raum verdeutlichen dabei, welche Wirkkraft die horizontale Vernetzung für die politische Arbeit der Kommunen im Feld Migration und Integration haben kann.

Eine gute Politik der Stadtbürgerschaft ist nicht umsonst – sie zahlt sich aber aus

Eine gute Politik der Stadtbürgerschaft kostet Geld und beansprucht personelle Ressourcen. Allerdings sind dies Investitionen, die sich langfristig auszahlen. Denn tatsächlich werden mit diesem Politikansatz volkswirtschaftliche Kosten gesenkt, und zwar vor allem dann, wenn es gelingt, Menschen in die Regelversorgung zu integrieren, anstatt kostenintensive Parallelsysteme aufzubauen. Beispielsweise ist seit langem bekannt, dass die Unterbringung von Geflüchteten in Sammelunterkünften deutlich teurer ist als in regulärem Wohnraum. In drastischen Fällen ist der Betrag um bis zu zehnmal höher (siehe oben). Klar ist, dass die angespannte Lage auf dem Wohnungsmarkt in vielen Kommunen die verantwortlichen Akteure aus Politik und Verwaltung oft zu Lösungen zwingt, die sie selbst nicht

favorisieren. Umso wichtiger ist es deshalb, für die Zukunft vorausschauend zu planen. Ähnlich verhält es sich in anderen Bereichen. Der Zugang zur medizinischen Regel- und Präventivversorgung beugt schweren Erkrankungen, gesundheitlichen Komplikationen und der Chronifizierung von Beschwerden vor, die im Gesundheitssystem ansonsten hohe Kosten verursachen. Im Bildungs- und Ausbildungsbereich führen Diskriminierung und Ausschluss zu niedrigen beruflichen Qualifikationen und Zugangsbarrieren auf dem Arbeitsmarkt. Dabei herrscht in Deutschland ein akuter Bedarf an Fachkräften. All dies unterstreicht, dass aus volkswirtschaftlicher Perspektive eine schnelle Integration von Zugewanderten in die Regelversorgung (Wohnungsmarkt, Gesundheit, Bildung, Arbeit etc.) sinnvoll und erforderlich ist. Mit Blick auf aktuelle politische Debatten sollten strukturelle Herausforderungen in den Bereichen Wohnen, Infrastruktur oder Bildung infolge langfristig versäumter Investitionen unbedingt auch als solche benannt werden. Allzu oft werden ihre Ursachen aber in Migrationsbewegungen gesehen oder gar einer bestimmten Sondergruppe („die Flüchtlinge“) angelastet. Doch dieses *Scapegoating* spielt rechten Parteien in die Hände und erschwert das adäquate Adressieren von Strukturproblemen, deren Gründe meist wenig oder gar nichts mit Zuwanderung zu tun haben und sich auf dieser Ebene auch nicht lösen lassen. Dabei erscheint es gerade in Anbetracht des Bedeutungsgewinns rechtspopulistischer Bewegungen als wichtiger denn je, die rechtliche und lebensweltliche Stellung von Migrantinnen und Migranten lokalpolitisch zu stärken. In diesem Sinne stärkt eine „gute Politik der Stadtbürgerschaft“ das Fundament lokaler Demokratie, was in seinem Wert weit über den rein finanziellen Aspekt hinausgeht.

Ausblick: Vielfalt und Bürgerschaft aktiv gestalten

„Migration ist zum Alltag einer deutschen Gesellschaft geworden, in der jeder dritte Bürger Migrationsgeschichten als familialen Bezugspunkt angibt“, stellte die Migrations- und Integrationsforscherin Naika Foroutan bereits vor über zehn Jahren fest (Foroutan 2015). Dies gilt heute umso mehr. Ob im Osten oder Westen, in der Stadt oder auf dem Land: Am Arbeitsplatz, im Sportverein, in der Schule, beim Ehrenamt und in der Familie leben und arbeiten Menschen mit und ohne Migrationsgeschichte in Deutschland heute völlig selbstverständlich zusammen. Familiäre, private und berufliche Verflechtungen über nationale Grenzen hinweg haben eine Normalität erreicht, die eine trennscharfe Unterscheidung zwischen „Einheimischen“ und „Migranten“ kaum noch möglich oder sinnvoll erscheinen lässt. Dass der politische Rechtsruck, der aktuell zu be-

obachten ist, daran etwas ändern wird, darf bezweifelt werden. Grenzüberschreitende Verflechtungen sind dafür schon seit langem viel zu tief in die gesellschaftliche Struktur eingelassen. Mobilität und Vielfalt sind aus unserem Alltag nicht mehr wegzudenken. Außerdem ist eine Entflechtung auch aus wirtschaftlichen, demografischen und humanitären Gründen heute weder sinnvoll noch wünschenswert. Umso wichtiger ist es, mit klugen Konzepten auf die widersprüchlichen Anforderungen zu reagieren, die Migrationsgesellschaften an Städte und Gemeinden stellen. Der *Urban-Citizenship*-Ansatz kann dazu einen Beitrag leisten. Dabei sollte dieser nicht als Konkurrenz für bereits erprobte und erfolgreiche integrationspolitische Maßnahmen verstanden werden. Vielmehr soll die in dieser Studie aufbereitete Debatte Impulse geben, um lokalpolitische Strategien mit Blick auf die Bereitstellung von Rechten und Ressourcen produktiv weiterzuentwickeln: Denn in einer durch Migration geprägten Gesellschaft sind es die Städte und Gemeinden, die das Zusammenleben einer vielfältigen und hoch mobilen Bürgerschaft „vor Ort“ gestalten.

LITERATURVERZEICHNIS

ACM – Alto Comissariado para as Migrações (2022):

Plano para a Igualdade 2022–2023. <https://www.acm.gov.pt/documents/10181/27754/Plano+para+a+Igualdade+2022-2023/c8b6d589-d527-4cc3-83d1-3e0fdf9864a4?version=1.0>.
Letzter Zugriff: 12.02.2025.

ACM – Alto Comissariado para as Migrações (2024a):

Mission. <https://www.acm.gov.pt/-/o-que-fazemos->.
Letzter Zugriff: 17.05.2024.

ACM – Alto Comissariado para as Migrações (2024b):

National Immigrant Support Centre (CNAI).
<https://www.acm.gov.pt/-/cnaicentro-nacional-de-apoio-ao-imigrante>.
Letzter Zugriff: 11.06.2024.

AfA – Anmeldung für Alle (o. J.): Anmeldung für Alle!

Kampagne für eine universelle Wohnsitzanmeldung in Berlin. <https://www.anmeldung-fuer-alle.org/de>.
Letzter Zugriff: 29.01.2025.

Amrith, M. (2015): Pathways to Urban Citizenship for Low-Income Migrants in São Paulo. In: *Citizenship Studies* 19 (6–7): 649–663.

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2024): Statistischer Bericht A l 5 – h j 2 / 23. Einwohnerregisterstatistik Berlin 31. Dezember 2023. https://download.statistik-berlin-brandenburg.de/33c9036f104cc704/506649c17098/SB_A01-05-00_2023h02_BE.pdf.
Letzter Zugriff: 19.02.2025.

Andrijasevic, R.; Bojadnjev, M.; Hess, S.; Karakayali, S.; Panagiotidis, E. & Tsianos, V. (2005):

Turbulente Ränder. Konturen eines neuen Migrationsregimes im Südosten Europas. In: *PROKLA* 35 (140): 345–362.

Arendt, H. (1955): Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft. Antisemitismus, Imperialismus, totale Herrschaft. Frankfurt am Main.

Arnold, S.; Görland, S. O. & Abbas, S. (2017):

Forschungsbericht «Digitalisierung und selbstorganisierte migrantische Logistik». Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) & Humboldt-Universität zu Berlin (Hrsg.). https://www.researchgate.net/publication/332230253_Forschungsbericht_Digitalisierung_und_selbstorganisierte_migrantische_Logistik.
Letzter Zugriff: 12.02.2025.

Arnstein, S. R. (1969): A Ladder Of Citizen Participation. In: *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4): 216–224.

Arzoz, J. A. (2006): Legalisierungsprozess in Spanien.

In: *Der Schlepper* 34: 45–46.

Assall, M. & Gericke, C. (2016): Zur Einhegung der Polizei. Rechtliche Interventionen gegen entgrenzte Kontrollpraktiken im öffentlichen Raum am Beispiel der Hamburger Gefahrengelände. In: *KJ* 49 (1): 61–71.

Ataç, I. & Rosenberger, S. (2013): Inklusion/Exklusion – ein relationales Konzept der Migrationsforschung. In: *Ataç, I. & Rosenberger, S. (Hrsg.): Politik der Inklusion und Exklusion*. Wien: 35–52.

Ataç, I. & Schilliger, S. (2022): Civil Society Organizations Engaged with Illegalized Migrants in Bern and Vienna. Co-production of Urban Citizenship. In: *Jørgensen, M. B. & Schierup, C.-U. (Hrsg.): Contending Global Apartheid. Transversal Solidarities and Politics of Possibility*. Leiden: 324–354.

Baban, F. & Rygiel, K. (2020): Fostering Pluralism through Solidarity Activism in Europe. Cham.

Bäckström, B. (2014): Migrants and Health in Portugal. In: *Health, Culture and Society* 7 (1): 80–93.

BBZ – Beratungs- und Betreuungszentrum für junge Geflüchtete und Migrant*innen (o. J.): <https://bbzberlin.de/>.
Letzter Zugriff: 16.02.2025.

BACK – Bundesverband Anonymer Behandlungsschein und Clearingstellen für Menschen ohne Krankenversicherung (o. J.): Verzeichnis Anonyme Behandlungsscheine, Clearingstellen und Behandlungsfonds. <https://anonymer-behandlungsschein.de/>.
Letzter Zugriff: 19.02.2025.

BÄK – Bundesärztekammer (2021): BÄK: „Gesundheit ist ein Menschenrecht“.

<https://www.bundesaerztekammer.de/presse/aktuelles/detail/baek-gesundheit-ist-ein-menschenrecht>. Letzter Zugriff: 14.02.2025.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

(2016): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung 2015. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.pdf>. Letzter Zugriff: 26.02.2025.

Bauböck, R. (2003): Reinventing Urban Citizenship. In: *Citizenship Studies* 7 (2): 139–160.

Bauböck, R. (2015): Morphing the Demos into the Right Shape. Normative Principles for Enfranchising Resident Aliens and Expatriate Citizens. In: *Democratization* 22 (5): 820–839.

Bauder, H. & Darling, J. (Hrsg.) (2020): Sanctuary cities and urban struggles. Rescaling migration, citizenship, and rights. Baltimore.

Bauer, W. T. (2008): Das kommunale Ausländerwahlrecht im europäischen Vergleich. Friedrich-Ebert-Stiftung. https://politikberatung.or.at/fileadmin/_migrated/media/Kommunales_Auslaenderwahlrecht_2007.pdf. Letzter Zugriff: 12.02.2025.

Bauriedl, S. & Strüver, A. (2017): Smarte Städte. Digitalisierte urbane Infrastrukturen und ihre Subjekte als Themenfeld kritischer Stadtforschung. *sub\urban* 5 (1/2): 87–104.

Belina, B. & Miggelbrink, J. (Hrsg.) (2009): Hier so, dort anders. Raumbezogene Vergleiche in der Wissenschaft und anderswo. Münster.

Berkovich, I. (2021): Defensive Citizenship in Europe: Definition and Measurement. *Political Studies Review* 19 (1): 148–156.

Berliner Stadtmission (2024): Clearingstelle. Berlin. <https://www.berliner-stadtmission.de/clearingstelle>. Letzter Zugriff: 19.02.2025.

Bescherer, P. (2019): Von der Großstadtfeindschaft zum Nazikiez? Warum ein urbaner Populismus von rechts eine reelle Gefahr ist. *Sozialer Fortschritt* 68 (8-9): 609–628.

Biester, E.; Severin, D.; Wenzel, F. & Wiazewicz M. (2024): Leitfaden zur Integration von neu zugewanderten Kindern und Jugendlichen in die Schule. SenBJF – Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (Hrsg.). https://www.berlin.de/sen/bjf/gefuechtete/leitfaden_zur_integration.pdf. Letzter Zugriff: 09.09.2025.

Bizim Kiez (o. J.): <https://www.bizim-kiez.de/>. Letzter Zugriff: 06.02.2025.

Bloemraad, I., Korteweg, A. & Yurdakul, G. (2008): Citizenship and Immigration: Multiculturalism, Assimilation, and Challenges to the Nation-State. *Annu. Rev. Sociol.* 34 (1): 153–179.

Blokland, T., Hentschel, C., Holm, A., Lebuhn, H. & Margalit, T. (2015): Urban Citizenship and Right to the City: The Fragmentation of Claims. *International Journal of Urban and Regional Research* 39 (4): 655–665.

Bochmann, A. (in Vorbereitung): Categorisation and Exception: The Legal Production of Deportation Suspension.

Böcker, N. & Wiesemann, L. (2022): Der Diskurs um die postmigrantische Gesellschaft. Neue Perspektiven auf Migration und Integration einnehmen.

Bogumil, J. & Holtkamp, L. (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Wiesbaden.

Bommes, M. (2018): Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik. In: Gesemann, F. & Roth, R. (Hrsg.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*. Wiesbaden: 99–123.

Brautzsch, J. (2024): Trotz Versicherungspflicht: Warum Zehntausende in Deutschland nicht krankenversichert sind. MDR Aktuell. <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/gesellschaft/menschen-ohne-krankenversicherung-krankenversicherungspflicht-100.html>. Letzter Zugriff: 19.02.2025.

Brings, L; Förster, A. & Berding, N. (2025): Beschleunigte Bauplanung kommunaler Flüchtlingsunterkünfte – Umsetzung, Konflikte und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung. *vhw-Schriftenreihe* Nr. 51. Berlin

Bruzelius, C., Ratzmann, N. & Reiss, L. (2023): Delegating migration control to local welfare actors: Reporting obligations in practice. *Journal of European Social Policy* 33 (2): 233–247.

Buchsteiner, R. (2024): Behörden warnen vor Zunahme illegaler Migration nach Deutschland. *Der Spiegel*. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/illegale-migration-nach-deutschland-behoerden-warnen-vor-zunahme-a-76e068ac-886f-459d-862d-d49d5e5d1c01>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.

Buckel, S. (2011): Ein Recht auf Stadt für irreguläre Migrantinnen. In: Holm, A. & Gebhardt, D. (Hrsg.): *Initiativen für ein Recht auf Stadt. Theorie und Praxis städtischer Aneignungen*. Hamburg.

Bundesagentur für Arbeit (o. J.): Programm Triple Win. <https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/zav/projects-programs/health-and-care/triple-win>. Letzter Zugriff: 10.01.2025.

Bundespolizei (2017): Fernbusse in der Schleierfahndung. https://www.bundespolizei.de/Web/DE/04Aktuelles/01Meldungen/2017/04/170405_fernbusse.html. Letzter Zugriff: 12.10.2024.

Calzada, I. (2023): Emerging digital citizenship regimes: Pandemic, algorithmic, liquid, metropolitan, and stateless citizenships. *Citizenship Studies* 27 (2): 160–188.

- Casellas, J. P. & Wallace, S. J. (2020):** Sanctuary Cities: Public Attitudes Toward Enforcement Collaboration Between Local Police and Federal Immigration Authorities. *Urban Affairs Review* 56 (1): 32–64.
- Cohen, N. (2015):** Southern Discomfort: Defensive Urban Citizenship in Tel Aviv. In: Matejskova, T. & Antonsich, M. (Hrsg.): *Governing through diversity. Migration societies in post-multiculturalist times*. New York: 161–180.
- Cohen, N., Fogelman, T. & Lebuhn, H. (2022):** Making cities through migration industries: Introduction to the special issue. *Urban Studies* 59 (11): 2161–2178.
- Cohen, N. & Margalit, T. (2015):** 'There are Really Two Cities Here': Fragmented Urban Citizenship In Tel Aviv. *International Journal of Urban and Regional Research* 39 (4): 666–686.
- Cook, J., Dwyer, P. & Waite, L. (2012):** Accession 8 Migration and the Proactive and Defensive Engagement of Social Citizenship. *Journal of Social Policy* 41 (2): 329–347.
- Cortés-Cediel, M. E., Cantador, I. & Bolívar, M. P. R. (2021):** Analyzing Citizen Participation and Engagement in European Smart Cities. *Social Science Computer Review* 39 (4): 592–626.
- Cramer, A., Krüger, N. & Lebuhn, H. (2024):** Behandlung von Migranten ohne Papiere: Versagen auf Rezept. nd. <https://www.nd-aktuell.de/artikel/1186586.abschiebung-behandlung-von-migranten-ohne-papiere-versagen-auf-rezept.html>. Letzter Zugriff: 19.02.2025.
- Daley, T. C., Lunn, L., Hamilton, J., Bergman, A. & Tapper, D. (2016):** IDNYC: A Tool of Empowerment. A Mixed-Methods Evaluation of the New York Municipal ID Program. https://www.nyc.gov/assets/idnyc/downloads/pdf/idnyc_report_full.pdf. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- Der Spiegel (1991):** Soldaten an die Grenzen. <https://www.spiegel.de/politik/soldaten-an-die-grenzen-a-bb316c89-0002-0001-0000-000013491284>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- Destatis (2024a):** Ausländische Bevölkerung nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/auslaendische-bevoelkerung-staatsangehoerigkeit-jahre.html>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- Destatis (2024b):** Einbürgerungen nach Bundesländern. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/einbuengerungen-bundeslaender-auslaendischebevoelkerung.html>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- Deutscher Bundestag (2015):** Grundgesetzlicher Anspruch auf gesundheitliche Versorgung. WD 3 - 3000 - 089/15. Wissenschaftliche Dienste. <https://www.bundestag.de/resource/blob/405508/4dd5bf6452b5b3b824d8de6efdad39dd/wd-3-089-15-pdf-data.pdf>. Letzter Zugriff: 19.02.2025.
- Dias, S. F., Severo, M. & Barros, H. (2008):** Determinants of health care utilization by immigrants in Portugal. *BMC health services research* 8: 207.
- DIM – Deutsches Institut für Menschenrechte (o. J.):** <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/>. Letzter Zugriff: 13.02.2025.
- Domann, V. & Hölzl, C. (2021):** Deutsches Wohnen. *MieterEcho* 415.
- Dörre, K. (2015):** Digitalisierung – neue Prosperität oder Vertiefung gesellschaftlicher Spaltungen? In: Hirsch-Kreinsen, H., Ittermann, P. & Falkenberg, J. (Hrsg.): *Digitalisierung industrieller Arbeit. Die Vision Industrie 4.0 und ihre sozialen Herausforderungen*. Baden-Baden: 270–285.
- EastCambs – East Cambridgeshire District Council (n.d.):** Register to Vote. <https://eastcambs.gov.uk/about-council/voting-and-elections/register-vote/qualifying-citizens>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- Elias, N., Scotson, J. L. & Schröter, M. (1965/1993):** Etablierte und Aussenseiter. Frankfurt am Main.
- Ellison, N. (2000):** Proactive and Defensive Engagement: Social Citizenship in a Changing Public Sphere. *Sociological Research Online* 5 (3): 11–21.
- Emilsson, H. (2015):** A national turn of local integration policy: multi-level governance dynamics in Denmark and Sweden. *CMS* 3 (1).
- Ennaji, M. & Bignami, F. (2019):** Logistical tools for refugees and undocumented migrants: smartphones and social media in the city of Fès. *Work Organisation, Labour & Globalisation* 13 (1): 62–78.
- ePortugal (2024):** Local Centres of migrants' Integration Support (CLAIM). <https://eportugal.gov.pt/en/servicos/centros-locais-de-apoio-a-integracao-de-migrantes-claim->. Letzter Zugriff: 16.05.2024.
- Ersanilli, E. (2014):** Integrationspolitik. Bundeszentrale für Politische Bildung. <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/regionalprofile/197396/integrationspolitik>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- Euronews (2018):** Plan Einstein for migrants and refugees in Utrecht. <https://www.youtube.com/watch?v=HmWdC7zmMKc>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- Euronews (2023):** Spaniens Sozialisten erreichen Amnestie-Abkommen mit Kataloniens Separatistenführer Puigdemont. <https://de.euronews.com/2023/11/09/spaniens-sozialisten-erreichen-amnestie-abkommen-mit-kataloniens-separatistenfuhrer-puigde>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- Europäische Kommission (2009):** One-stop-shop / National Immigrant Support centres (CNAI).

https://migrant-integration.ec.europa.eu/integration-practice/one-stop-shop-national-immigrant-support-centres-cnai_en. Letzter Zugriff: 16.05.2024.

Europäische Kommission (2023): Portugal: Two new local support centres for the integration of migrants. https://migrant-integration.ec.europa.eu/news/portugal-two-new-local-support-centres-integration-migrants_en. Letzter Zugriff: 12.02.2025.

Europäische Union (Hrsg.) (2020): Neue Leipzig-Charta. Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl.

Eurostat (2024): Population without the citizenship of the reporting country. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/TPS00157>. Letzter Zugriff: 19.02.2025.

Euskirchen, M., Lebuhn, H. & Ray, G. (2007): From Borderline to Borderland: The Changing European Border Regime. *Monthly Review* 59 (6): 41–52.

Fabbrini, F. (2014): Fundamental rights in Europe. Challenges and transformations in comparative perspective. Oxford.

Fährmann, J., Thurn, R. & Aden, H. (2022): Kontrollieren, wen sie wollen? Das Polizeirecht als Grauzone proaktiver Polizeikontrollen. *Kritische Justiz* 55 (3): 322–335.

Faist, T. & Häußermann, H. (1996): Immigration, Social Citizenship and Housing in Germany. *International Journal of Urban and Regional Research* 20 (1): 83–98.

Fanon, F. (2016): Schwarze Haut, Weiße Masken. Wien. Fehr, I. (2021): City ID Cards and their Potential for Irregular Migrants Affected by Domestic Violence. *Global_Europe* 121: 3–18.

Floridi, L. (2020): The Fight for Digital Sovereignty: What It Is, and Why It Matters, Especially for the EU. *Philosophy & technology* 33 (3): 369–378.

Flüchtlingsrat Berlin (2021): Berlin braucht eine kinder- und familienfreundliche Flüchtlingspolitik. Forderungen zur Abgeordnetenhauswahl 2021. https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/akjf_forderungen_agh_wahl_2021.pdf. Letzter Zugriff: 13.02.24.

Flüchtlingsrat Berlin e.V. (2023): Das Ukraine-Ankunfts-Zentrum im ehemaligen Flughafen Berlin-Tegel: 4. <https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/berichtzustaendetxl.pdf>. Letzter Zugriff: 10.12.2024

Focus online (2024): Albanische Schlepper schalten Anzeigen, um Migranten nach Europa zu locken. https://www.focus.de/politik/ausland/schlepperbanden-schalten-anzeigen-um-migranten-nach-europa-zu-locken_3924d525-9ae4-4721-8ca1-bc73295b255f.html. Letzter Zugriff: 12.02.2025.

Fogelman, T. (2018): Geographies of Citizenship and Identity in a Globalizing World. In: Kloosterman, R. C., Mamadouh, V. & Terhorst, P. J. F. (Hrsg.): *Handbook on the geographies of globalization*. Cheltenham: 162–174.

Foroutan, N. (2015): Die postmigrantische Gesellschaft. Bundeszentrale für Politische Bildung. <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/205190/die-postmigrantische-gesellschaft/>. Letzter Zugriff: 27.02.2025.

Foroutan, N. (2019): Die postmigrantische Gesellschaft. Ein Versprechen der pluralen Demokratie. Bielefeld.

Förtner, M., Belina, B. & Naumann, M. (2019): Stadt, Land, AfD. *sub\urban* 7 (1/2): 23–44.

Franzke, J. (2023): Deutschland: Von der geleugneten Zuwanderung zur Integration von Migranten. In: Franzke, J. & La Ruano de Fuente, J. M. (Hrsg.): *Politik zur lokalen Integration von Migranten. Europäische Erfahrungen und Herausforderungen*. Cham: 113–128.

Frick, V. (2020): Das kommunale Ausländerwahlrecht ‚revisited‘: Eine vertane Chance für die Revitalisierung der Demokratie auf lokaler Ebene. <https://verfassungsblog.de/das-kommunale-auslaenderwahlrecht-revisited-eine-vertane-chance-fuer-die-revitalisierung-der-demokratie-auf-lokaler-ebene/>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.

Frouws, B., Phillips, M., Hassan, A. & Twigt, M. A. (2016): Getting to Europe the Whatsapp Way: The Use of ICT in Contemporary Mixed Migration Flows to Europe. *SSRN Journal*.

Funck, B. J., Karakaşoğlu, Y. & Vogel, D. (2015): „Es darf nicht an Papieren scheitern“. Theorie und Praxis der Einschulung von papierlosen Kindern in Grundschulen. Frankfurt am Main.

Funke, T. (2024): Kommunales Wahlrecht: Wann dürfen alle Bürger*innen mitbestimmen? *der Freitag Extra (Stadt und Migration)*: 7.

FWD – Flüchtlinge Willkommen in Düsseldorf (o. J.): <https://www.fluechtlinge-willkommen-in-duesseldorf.de/>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.

Garcés-Mascreñas, B. (2014): Local Integration Policies in Barcelona. https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2015-02/docl_45601_25253510.pdf. Letzter Zugriff: 12.02.2025.

Garcia, S. (1996): Cities and Citizenship. *International Journal of Urban and Regional Research* 20 (1): 7–21.

García, M. (2006): Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities. *Urban Studies* 43 (4): 745–765.

Garwood, S. (2002): Working to death: gender, labour, and violence in Ciudad Juárez, Mexico. *Peace, conflict and development* (2/2002): 1–23.

Gaved, M., Greenwood, R. & Peasgood, A. (2015): Using and Appropriating the Smart City for Community and Capacity Building amongst Migrant Language Learners. *International Reports on Socio-Informatics (IRSI)* 12 (1): 63–72.

- Gebhardt, D. (2016):** Re-thinking urban citizenship for immigrants from a policy perspective: the case of Barcelona. *Citizenship Studies* 20 (6-7): 846–866.
- Georgi, F., Kannankulam, J. & Wolff, S. (2014):** Multiskalare Kräfteverhältnisse in Europa: Vorbemerkungen zu den »Länderstudien«. In: Forschungsgruppe „Staatsprojekt Europa“ (Hrsg.): *Kämpfe um Migrationspolitik: Theorie, Methode und Analysen kritischer Europafor-schung*. Bielefeld: 87–92.
- Georgiou, M. (2019):** City of Refuge or Digital Order? Refugee Recognition and the Digital Governmentality of Migration in the City. *Television & New Media* 20 (6): 600–616.
- Gesemann, F. & Roth, R. (Hrsg.) (2018):** Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden.
- GfG – Gesundheit für Geflüchtete (o. J.):** <http://gesundheit-gefluechtete.info/leistungsanspruch-und-umfang-%C2%A7%C2%A7-4-6-asylblg/>. Letzter Zugriff: 03.03.2026.
- Gilbert, L. (2009):** Immigration as Local Politics: Re-Bordering Immigration and Multiculturalism through Deterrence and Incapacitation. *International Journal of Urban and Regional Research* 33 (1): 26–42.
- Gleichbehandeln (o. J.):** <https://gleichbehandeln.de/>. Letzter Zugriff: 19.02.2025.
- Glöde, H. & Böhlö, B. (2015):** Der Marsch der protes-tierenden Flüchtlinge von Würzburg nach Berlin und ihr Protest bis heute. *Forschungsjournal Soziale Bewegun-gen* 28 (4): 75–86.
- Górecki, M. A. (2014):** The electoral enfranchisement of third country nationals in Ireland. In: Łodziński, S., Pud-zianowska, D. & Szaranowicz-Kusz, M. (Hrsg.): *Voting rights for foreigners—for or against*. Warschau: 63–77.
- Graauw, E. de (2014):** Municipal ID Cards for Undocu-mented Immigrants. *Politics & Society* 42 (3): 309–330.
- Graauw, E. de (2016):** Making immigrant rights real. Nonprofits and the politics of integration in San Fran-cisco. Ithaca.
- Graauw, E. de (2017):** The Inclusive City: Public-Private Partnerships and Immigrant Rights in San Francisco. In: Greeley, A. M. (Hrsg.): *Remaking Urban Citizenship. Or-ganizations, Institutions, and the Right to the City*. Lon-don: 135–150.
- Graauw, E. de (2021):** City Government Activists and the Rights of Undocumented Immigrants: Fostering Urban Citizenship within the Confines of US Federalism. *Anti-pode* 53 (2): 379–398.
- Graauw, E. de & Vermeulen, F. (2016):** Cities and the politics of immigrant integration: a comparison of Berlin, Amsterdam, New York City, and San Francisco. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42 (6): 989–1012.
- Graf, S. (2006):** Verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrollen. Polizeirechtliche und verfassungs-rechtliche Aspekte der Schleierfahndung. Berlin.
- Greene, A. (2020):** Mobiles and ‘making do’: Exploring the affective, digital practices of refugee women waiting in Greece. *European Journal of Cultural Studies* 23 (5): 731–748.
- Groh, T. (2016):** Schleierfahndung auf dem Prüfstand. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 23: 1678–1683.
- Grünendahl, S. J. (2019):** Staatsbürgerschaft im Span-nungsfeld von Inklusion und Exklusion. Internationale Perspektiven. Wiesbaden.
- Gsteiger, F. (1995):** Der große Graben Über die Straße von Gibraltar werden Menschen und Drogen geschmug-gelt. Nun will sich Europa abschotten. *Die Zeit*. https://www.zeit.de/1995/48/Der_grosse_Graben_Ueber_die_Strasse_von_Gibraltar. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- Haas, H. de, Castles, S. & Miller, M. J. (2019):** The Age of Migration. *International Population Movements in the Modern World*. London.
- Haspa (o. J.):** <https://www.haspa.de>. Letzter Zugriff: 27.01.2025.
- Hecker, W. (1998):** Kanthers Langer Arm [Kanther’s Long arm]. *Blätter für deutsche und internationale Poli-tik* (2/1998): 145–149.
- Heeg, S. & Rosol, M. (2007):** Neoliberale Stadtpolitik im globalen Kontext. *PROKLA* 37 (149): 491–509.
- Heimeshoff, L.-M., Hess, S., Kron, S., Schwenken, H. & Trzeciak, M. (Hrsg.) (2014):** Grenzregime II. Migration, Kontrolle, Wissen: transnationale Perspektiven. Berlin.
- Herlo, B., Irrgang, D., Joost, G. & Unteidig, A. (2022):** Practicing Sovereignty. Digital involvement in times of crises. Bielefeld.
- Hess, S. & Kasparek, B. (Hrsg.) (2010):** Grenzregime I. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa. Berlin.
- Hess, S. & Lebuhn, H. (2014):** Politiken der Bürger-schaft. Zur Forschungsdebatte um Migration, Stadt und citizenship. *sub\urban* 2 (3): 11–34.
- Heuser, H. (2022):** Das Recht zu schützen. Über proak-tive Flüchtlingsaufnahme von Ländern und Kommunen. Berlin.
- Holm, A. (2020):** Berlin: Mehr Licht als Schatten. Woh-nungspolitik unter Rot-Rot-Grün. In: Rink, D. & Egner, B. (Hrsg.): *Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deut-schen Städten*. Baden-Baden: 43–64.
- Holm, A. & Lebuhn, H. (2020):** Strengthening Urban Citizenship in Berlin. Three Modes of Claiming and Expanding Rights, Resources, and Recognition at the Lo-cal Level. In: Turner, B. S., Wolf, H., Fitzzi, G. & Mackert, J. (Hrsg.): *Urban change and citizenship in times of crisis. Volume 3: Figurations of conflict and resistance*. London: 81–101.

- Holston, J. (2007):** *Insurgent Citizenship*. Princeton.
- Holston, J. & Appadurai, A. (1996):** *Cities and Citizenship*. *Public Culture* 8 (2): 187–204.
- Homberger, A., Kirchhoff, M., Mallet-Garcia, M., Ataç, I., Güntner, S. A. & Spencer, S. (2022):** *Local Responses to Migrants with Precarious Status. Frames, Strategies and Evolving Practices in Europe*. Wien.
- Humanity House (2020):** Plan Einstein: méér dan alleen een plek voor ontmoeting en verbinding. <https://humanityhouse.org/blog-plan-einstein-meer-dan-alleen-een-plek-voor-ontmoeting-en-uitwisseling/>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- Immigration Impact (2024):** 200 Immigration-Related Bills Have Already Been Introduced in State Legislatures in 2024. <https://immigrationimpact.com/2024/01/26/immigration-bills-state-legislatures-2024/>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- IniForum – Initiativenforum Stadtpolitik Berlin (o. J.):** Konzept. Vier Bereiche zur aktiven Initiativen-Unterstützung. <https://iniforum-berlin.de/struktur/konzept/>. Letzter Zugriff: 29.01.2025.
- Integrationsportal (o. J.):** <https://integration.wuppertal.de/index.php>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- Isin, E. (2008):** Theorizing Acts of Citizenship. In: Isin, E. & Nielsen, G. M. (Hrsg.): *Acts of Citizenship*. London: 15–43.
- Isin, E. & Turner, B. (2002):** *Handbook of Citizenship Studies*. London.
- Jahn, E. (2019):** Die katalanische Unabhängigkeitsbewegung – Eine von Spanien und der EU verdrängte Herausforderung. In: Jahn, E. (Hrsg.): *Politische Streitfragen*. Wiesbaden: 321–343.
- Jakob, C. (2023):** Von wegen liberal. *taz*. die Tageszeitung. <https://taz.de/Migrationspolitik-in-den-Niederlanden/!5943320/>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- Jakobi, A. P. & Loges, B. (2022):** Urbanising norms? Cities as local amplifiers in global norm dynamics on HIV/AIDS policies. *Journal of International Relations and Development* 25 (1): 54–78.
- Jauhiainen, J. S., Eyvazlu, D., Junnila, J. & Virnes, A. (2022):** Internet and Social Media Uses, Digital Divides and Digitally Mediated Transnational Practices Among Afghans in Iran. *SSRN Journal*.
- Kasperek, B. (2021):** Europa als Grenze. Eine Ethnographie der Grenzschutz-Agentur Frontex. Bielefeld.
- Kellner, H.-G. (2006):** Madrid funkt S.O.S. Deutschlandfunk. <https://www.deutschlandfunk.de/madrid-funkt-s-o-s-100.html>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- Kienzle, D. R. (2024):** Berlin: Organisation von unten abgesägt. Senat stellt Förderung für mietpolitisches Initiativenforum ein. nd. <https://www.nd-aktuell.de/artikel/1181731-mietenpolitik-berlin-organisation-von-unten-abgesaegt.html>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- Kirchhoff, M. & Ataç, I. (2022a):** Antworten auf Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main: Rahmen, Strategien und innovative Praktiken. <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/LoReMi-Antworten-auf-Migrantinnen-mit-prekaem-Aufenthaltsstatus-in-Frankfurt-Rahmen-Strategien-und-innovative-Praktiken.pdf>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- Kirchhoff, M. & Ataç, I. (2022b):** Antworten auf Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main: Rahmen, Strategien und innovative Praktiken. <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/LoReMi-Antworten-auf-Migrantinnen-mit-prekaem-Aufenthaltsstatus-in-Frankfurt-Rahmen-Strategien-und-innovative-Praktiken.pdf>.
- Kirschner, W. & Kirschner, R. (2022):** Evaluation der Clearingstelle für nicht krankenversicherte Menschen in Berlin im Jahr 2022. Berliner Stadtmission. https://www.berliner-stadtmission.de/fileadmin/Redaktion/02_Angebote_Standorte/Beratung_in_Ausnahmesituationen/Clearingstelle/PDF/2023-02-23-Abschlussbericht_Evaluation_2022.pdf. Letzter Zugriff: 19.02.2025.
- Kivisto, P. & Faist, T. (2009):** The Boundaries of Citizenship: Dual, Nested and Global. In: Dasgupta, S. & Pieterse, J. (Hrsg.): *Politics of Globalization*. Neu Delhi: 356–376.
- Klenke, J. M. (2024):** Bildungszugang von zugewanderten Kindern in Berlin. Welche Faktoren erschweren den Zugang zu Schulplätzen für zugewanderte Kinder, was sind Ursachen und welche Lösungsansätze gibt es? Projektarbeit. Humboldt-Universität zu Berlin.
- Kramer, L. (2019):** U-RLP Manual: The Adventures of Socius at Plan Einstein. Lessons Learned. Urban Innovative Actions. https://www.interregeurope.eu/sites/default/files/good_practices/u-rlp-manual-the-adventures-of-socius-at-plan-einstein%20%281%29.pdf. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- Krenn, M. & Morawek, K. (Hrsg.) (2017):** *Urban Citizenship. Zur Demokratisierung der Demokratie = Democratising democracy*. Wien.
- Kritnet (o. J.):** kritnet – Netzwerk kritische Migrations- und Grenzregimeforschung. <https://next.kritnet.org/>. Letzter Zugriff: 02.09.2025.
- Kron, S., Bulut, Z., Austermann, N., Gelhaar, J. & Gerdes, Y. (2024):** Möglichkeiten und Grenzen der Einführung einer Berliner Stadtkarte (Berlin City Card) und Alternativer Modelle. Interdisziplinäres Gutachten zur Verbesserung der städtischen Teilhabe undokumentierter Menschen in Berlin. Berlin.

https://www.berlin.de/lb/intmig/_assets/service/publikationen/berlin-city-card-web-002.pdf. Letzter Zugriff: 12.02.2025.

Kron, S. & Lebuhn, H. (2020): Building Solidarity Cities: From Protest to Policy. In: Baban, F. & Rygiel, K. (Hrsg.): *Fostering Pluralism through Solidarity Activism in Europe*. Cham: 81–105.

Kron, S. & Wenke, C. (2019): Solidarity cities in Europe: Charity or pathways to citizenship: A new urban policy approach. Rosa-Luxemburg-Stiftung.

<https://www.rosalux.de/en/publication/id/40039/solidarity-cities-in-europe>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.

Krüger, D., Ravid, M., Chodorkoff, L., Fogelman, T., Lebuhn, H. & Cohen, N. (2024): Migrant-serving organizations and urban citizenship-making in times of crisis: Copenhagen, Berlin and Tel Aviv compared. *Citizenship Studies* 28 (3): 363–383.

Krüger, N. & Haußner, R. A. (2024): „Die Anmeldung ist für uns allgegenwärtig“. *der Freitag Extra (Stadt und Migration)*: 4.

Kuge, J. (2025): Kämpfe um Sanctuary Policies – Sozialräumliche Strategien in Aushandlungsprozessen um Migrationspolitik in den USA. Münster.

Kühn, B. & Gluns, D. (2022): Vernetzte Daten, vernetzte Behörden? Datenmanagement, Datenschutz und Kooperation in der lokalen Integrationsarbeit. Robert Bosch Stiftung. <https://www.bosch-stiftung.de/de/publikation/vernetzte-daten-vernetzte-behoerden>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.

Kühn, B., Schammann, H. & Bendel, P. (2024): Integration als Pflichtaufgabe: Holzweg oder Königsweg zu krisenfesten kommunalen Strukturen? Universität Hildesheim. <https://www.uni-hildesheim.de/fb1/institute/institut-fuer-sozialwissenschaften/politikwissenschaft/forschung/migration-policy-research-group/forschung/integration-als-kommunale-pflichtaufgabe/>. Letzter Zugriff: 26.02.2025.

Kurz, C. (2022): Menschen ohne Krankenversicherung: Ein oft übersehenes Problem. *Deutsches Ärzteblatt* 119 (41).

Kutscher, N. & Kreß, L.-M. (2018): The Ambivalent Potentials of Social Media Use by Unaccompanied Minor Refugees. *Social Media + Society* 4 (1): 1–10.

Landeshauptstadt Wiesbaden (o. J.): Wiesbadener Freizeitkarte. <https://www.wiesbaden.de/leben-in-wiesbaden/gesellschaft-soziales/kinder/familien/Wiesbadener-Freizeitkarte>. Letzter Zugriff: 11.04.2026.

Latham, A. & Layton, J. (2022): Social infrastructure: why it matters and how urban geographers might study it. *Urban Geography* 43 (5): 659–668.

Laubenthal, B. (2011): Keine Papiere für alle? Formen und Grenzen der Politisierung illegaler Migranten in Deutschland. *vorgänge* 194 (2): 77–84.

Lebon, L. (2024): Cities and migrants' rights in the era of digitalisation. Implications of the digital regulations in the new Pact on Migration and Asylum. Berlin.

Lebuhn, H. (2013): Local border practices and urban citizenship in Europe. *City* 17 (1): 37–51.

Lebuhn, H. (2016): „Ich bin New York“. Bilanz des Kommunalen Personalausweises in New York City. *Luxemburg* 3: 114–119.

Lebuhn, H. (2019): Insurgent Citizenship. In: Orum, A. M. (Hrsg.): *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*. Hoboken: 1–6.

Lebuhn, H. (2022): Illegalisierung. In: Belina, B., Naumann, M. & Strüver, A. (Hrsg.): *Handbuch kritische Stadtgeographie*. Münster: 228–233.

Lebuhn, H. & Krüger, D. (2023): Gesellschaftliche Resilienz lokal stärken. *Stadt und Gemeinde digital. Zeitschrift des deutschen Städte- und Gemeindebundes* 1: 25–27.

Leurs, K. & Patterson, J. (2020): Smartphones: Digital Infrastructures of the Displaced. In: Adey, P. (Hrsg.): *The handbook of displacement*. Cham: 583–597.

Liebig, S., Hamad, H., Raulf, T. & Üblacker, J. (2024): Von fragmentierter Öffentlichkeit zu integrierten Storytelling-Netzwerken im Quartier. Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen aus dem Forschungsprojekt „Bin ich schon drin?“. Mercator.

<https://www.stiftung-mercator.de/content/uploads/2024/10/BISD-HE01-04.pdf>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.

Liebscher, S. (2024): Solidary Municipalism in the European Border Regime. From Urban Citizenship to the Counter-Hegemonic Project. *Moving the Social* 72 (1): 35–60.

Liebscher, S. (2025): Solidarische Städte in Europa. Eine progressive Alternative zu staatlicher Migrationskontrollpolitik zwischen Realpolitik und transformativen Ambitionen. In: Eckardt, F. (Hrsg.): *Handbuch Stadtsoziologie*. Wiesbaden: 1–21.

Lincoln, S. (2022a): Das Ausländerzentralregister. Eine Datensammlung außer Kontrolle. *Gesellschaft für Freiheitsrechte*. <https://freiheitsrechte.org/themen/soziale-teilhabe/azr>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.

Lincoln, S. (2022b): Ohne Angst zum Arzt. Wie die Meldepflicht in § 87 Aufenthaltsgesetz Menschen ohne geregelten Aufenthaltsstatus den Zugang zur Gesundheitsversorgung versperrt. *Kritische Justiz* 55 (1): 54–65.

Mai, M. (1998): Taxi nur für Deutsche. *taz. die Tageszeitung*. <https://taz.de/11312512&SuchRahmen=Print/>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.

Manteuffel, M. von (2018): Papierlos und unterversorgt – Die notwendige Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Papiere in Deutschland. *Zeitschrift für medizinische Ethik* 64 (1): 33–41.

Marshall, T. H. (1950): Citizenship and Social Class: And Other Essays. Cambridge.

Marz, U. (2022): Kritik des Rassismus. Eine Einführung. Stuttgart.

Massó, L. (2023): Illegalisierung von Migration und die Aushandlung von städtischen Grenzregimen. Sin Papeles in Barcelona. Berlin.

Mayer, M. (1994): Post-Fordist City Politics. In: Amin, A. (Hrsg.): Post-Fordism. Oxford: 316–337.

Mayntz, R. (2008): Von der Steuerungstheorie zu Global Governance. In: Schuppert, G. F. & Zürn, M. (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden: 43–60.

MediBüro (2016): 20 Jahre MediBüro Berlin. MediBüro Berlin. https://medibuero.de/wp-content/uploads/sites/10/2016/03/20_Jahre_Medibuero_Berlin_WEB.pdf. Letzter Zugriff: 19.02.2025.

Menjívar, C. (2023): State Categories, Bureaucracies of Displacement, and Possibilities from the Margins. American sociological review 88 (1): 1–23.

Mezzadra, S. & Neilson, B. (2013): Borderscapes of Differential Inclusion: Subjectivity and Struggles on the Threshold of Justice's Excess. In: Balibar, É., Mezzadra, S. & Samaddar, R. (Hrsg.): The borders of justice. Philadelphia: 182–203.

Michl, F. (2018): Keine Grenzkontrollen im Schengen-Raum!: Auch nicht durch Busfahrer. Verfassungsblog. <https://verfassungsblog.de/keine-grenzkontrollen-im-schengen-raum-auch-nicht-durch-busfahrer/>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.

Mielliet, S. (2021): Utrecht: Eine Kombination aus lokaler Innovation und strategischer Lobbyarbeit. Moving Cities. <https://moving-cities.eu/de/utrecht-2>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.

Mielliet, S. (2022): From Refugee to Resident in the Digital Age: Refugees' Strategies for Navigating in and Negotiating Beyond Uncertainty During Reception and Settlement in The Netherlands. Journal of Refugee Studies 34 (4): 3629–3646.

MIPI – Migrant Integration Policy Index 2025 (2025): Ireland. <https://www.mipex.eu/ireland>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.

Misoch, S. (2015): Qualitative Interviews. Berlin.

Möller-Holtkamp, V. (2005): Legalisierungspolitik in Spanien in der Kritik. Deutsche Welle. <https://www.dw.com/de/legalisierungspolitik-in-spanien-in-der-kritik/a-1581274>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.

MOIA – Mayor's Office of Immigrant Affairs (2020): State of Our Immigrant City. <https://www.nyc.gov/assets/immigrants/downloads/pdf/MOIA-Annual-Report-for-2020.pdf>. Letzter Zugriff: 04.06.2024.

Moran, C. (2023): The 'connected migrant': A scoping review. Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies 29 (2): 288–307.

Morris, L. (2002): Managing migration. Civic stratification and migrants' rights. London.

Moving Cities (2024): Wie Kommunen Menschen schützen können. Rechtliche Spielräume zur selbstständigen Aufnahme und Relocation von Geflüchteten aus dem Ausland. https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf/2024-04/MC%20Leitfaden_final.pdf. Letzter Zugriff: 26.02.2025.

Moving Cities (2025): Moving Cities. Eine andere Migrationspolitik ist möglich. <https://moving-cities.eu/de>. Letzter Zugriff: 21.02.2025

MRNY – Make the Road New York (n. d.): <https://maketheroadny.org/>. Letzter Zugriff: 20.05.2024.

Müller, B. (2024): Spanien geht bei Migration eigene Wege. ZDFheute. <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/ausland/migration-spanien-eu-reform-gesetz-100.html>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.

Müller, T. (2015): Land im Widerstand. jungle.world. <https://jungle.world/artikel/2015/43/land-im-widerstand>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.

Mylius, M. (2016): Die medizinische Versorgung von Menschen ohne Papiere in Deutschland: Studien zur Praxis in Gesundheitsämtern und Krankenhäusern. Bielefeld.

Neumann, M. (2019): Baustelle solidarische Stadt. Berlins Landesregierung und linke Bewegungen forcieren soziale Rechte für Migrant*innen. In: Wenke, C. & Kron, S. (Hrsg.): Solidarische Städte in Europa. Urbane Politik zwischen Charity und Citizenship. Berlin: 19–36.

Nicholls, W. & Vermeulen, F. (2017): Rights through the City: The Urban Basis of Immigrant Rights Struggles in Amsterdam and Paris. In: Greeley, A. M. (Hrsg.): Remaking Urban Citizenship. Organizations, Institutions, and the Right to the City. London: 79–96.

Noll, N. (2024): Ankunftszentrum in Berlin-Tegel: Fatale Zustände für Geflüchtete. nd. <https://www.nd-aktuell.de/artikel/1181267.fluechtlinge-ankunftszentrum-in-berlin-tegel-fatale-zustaende-fuer-gefluechtete.html>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.

Nyers, P. & Rygiel, K. (2012): Citizenship, Migrant Activism and the Politics of Movement. London.

Observatório das Migrações, A. C. (2022): Integração Local de Imigrantes: Respostas dos Municípios de Portugal. Lissabon.

OHCHR – The Office of the High Commissioner for Human Rights (n. d.): Universal Declaration of Human Rights. <https://www.ohchr.org/en/universal-declaration-of-human-rights>. Letzter Zugriff: 13.02.2025.

- Oliver, C., Dekker, R. & Geuijen, K. (2019):** The Utrecht Refugee Launchpad. Final Evaluation Report. University College London & COMPAS: University of Oxford. <https://www.compas.ox.ac.uk/publication/the-utrecht-refugee-launchpad-final-evaluation-report>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- Oltmer, J. (2016):** Das Aushandeln von Migration: Historische und historiographische Perspektiven. ZSE 14 (3): 333–350.
- Öndül, D. E. (2018):** Einführung in das deutsche Ausländer- und Asylrecht. In: Blank, B., Gögercin, S., Sauer, K. E. & Schramkowski, B. (Hrsg.): Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft. Wiesbaden: 111–123.
- Ong, A. (2005):** Flexible Staatsbürgerschaften. Die kulturelle Logik von Transnationalität. Frankfurt am Main.
- Oswald, I. (2007):** Migrationssoziologie. Konstanz.
- Oxenius, J. (2019):** NGOs als Akteure im Aushandlungsprozess um Citizenship von illegalisierten Migrant*innen. MA-Abschlussarbeit. Freie Universität Berlin.
- Patrício, C. & Smaniotto Costa, C. (2023):** Smart City as Participatory Environment. Interações: Sociedade e as novas modernidades (44): 118–134.
- Pedroza, L. (2019):** Citizenship Beyond Nationality. Immigrants' Right to Vote Across the World. Philadelphia.
- Pedroza, L. (2022):** Die anhaltenden Debatten über das Ausländerwahlrecht in Deutschland. Bundeszentrale für Politische Bildung. <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/514333/die-anhaltenden-debatten-ueber-das-auslaenderwahlrecht-in-deutschland/>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- Pereira Esteves, A. I., Cruz dos Santos Fonseca, M. L. & Da Silva Macaísta Malheiros, J. (2018):** Labour market integration of immigrants in Portugal in times of austerity: resilience, in situ responses and re-emigration. Journal of Ethnic and Migration Studies 44 (14): 2375–2391.
- Polat, A. (2022):** Urban Citizenship als Antwort auf nationale Abgrenzungspolitiken? Kommunale Gestaltungsmöglichkeiten von Teilhabe. Migration und Soziale Arbeit 43 (3): 228–235.
- Quinn, B. (2023):** Irlands sich entwickelnde Migrant*innenpolitik: Wiederkehrende Rhetorik, sporadisches Handeln. In: Franzke, J. & La Ruano de Fuente, J. M. (Hrsg.): Politik zur lokalen Integration von Migranten. Europäische Erfahrungen und Herausforderungen. Cham: 129–148.
- Raab, S. (2023):** Kooperative Studie zu Probleme, Bedarfen und Strategien von Mieter:innen und wohnungspolitischen Initiativen in den Außenbezirken Berlins. Initiativenforum Stadtpolitik Berlin. <https://iniforum-berlin.de/studie-aussenbezirke-im-fokus/>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- rbb24 (2024):** Sicherheitsmaßnahmen. Ausweispflicht in Berliner Freibädern gilt auch diesen Sommer. <https://www.rbb24.de/panorama/beitrag/2024/04/berlin-freibaeder-wieder-wachschutz-ausweispflicht-.html>. Letzter Zugriff: 25.01.2025.
- rbb24 (2024):** In Berlin haben rund 1.000 geflüchtete Kinder keinen Schulplatz. <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2024/01/berlin-fehlende-schulplaetze-gefluechtete-kinder-flucht.html>. Letzter Zugriff: 19.02.2025.
- Reis Oliveira, C., Abranches, M. & Healy, C. (2009):** Handbook on How to Implement a One-Stop-Shop for Immigrant Integration. https://www.gfmd.org/sites/g/files/tmzbd1801/files/documents/gfmd_athens09_contr_handbook_immigrant_integration_en.pdf. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- Renovar a Mouraria (2024a):** Associação Renovar a Mouraria. <https://renovaramouraria.pt/pt/associacao-renovar-a-mouraria/>. Letzter Zugriff: 31.05.2024.
- Renovar a Mouraria (2024b):** CLAIM - Centro Local de Apoio à Integração de Migrantes da Mouraria. <https://renovaramouraria.pt/en/ali-atendimento-local-para-a-inclusao/>. Letzter Zugriff: 31.05.2024.
- Riccó, J. (2008):** Keine Passkontrolle im Taxi. taz. die Tageszeitung. <https://taz.de/Keine-Passkontrolle-im-Taxi/!847925/>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- Rodima-Taylor, D. & Grimes, W. W. (2019):** International remittance rails as infrastructures: embeddedness, innovation and financial access in developing economies. Review of International Political Economy 26 (5): 839–862.
- Rote Fabrik (o. J.):** <https://rotefabrik.ch/de/#/>. Letzter Zugriff: 20.05.2024.
- Roth, R. (2017):** Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten. vhw FWS (5): 243–247.
- Sardinha, J. (2009):** Immigrant Associations, Integration and Identity. Angolan, Brazilian and Eastern European Communities in Portugal. Amsterdam.
- Sassen, S. (1991):** The Global City. New York, London, Tokyo. Princeton.
- Sauer, S. & Wollmershäuser, T. (2021):** Fachkräftemangel wird zunehmend zur Belastung für die deutsche Wirtschaft. ifo Schnelldienst Digital 2 (17): 1–4.
- Schader-Stiftung (Hrsg.) (2011):** Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen. Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projekts. Darmstadt.
- Schammann, H., Bendel, P., Müller, S., Ziegler, F. & Wittchen, T. (2020):** Zwei Welten? Integrationspolitik in Stadt und Land. https://www.frnw.de/fileadmin/frnw/media/publikationen/studie_zwei-welten_integrationspolitik.pdf. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- Scherr, A. & Hofmann, R. (2024):** Sanctuary Cities – Zufluchts-Städte. In: Gesemann, F., Filsinger, D. & Münch, S. (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: 1–18.

Schilliger, S. (2018): Urban Citizenship: Teilhabe für alle – da, wo wir leben. In: Aigner, H. & Kumnig, S. (Hrsg.): Stadt für Alle! Analysen und Aneignungen. Wien: 14–35.

Schilliger, S. (2020): Vorstudie City Card Bern. Grundlagen für die Realisierung einer City Card Bern. <https://www.bern.ch/politik-und-verwaltung/stadtverwaltung/bss/fachstelle-fuer-migrations-und-rassismusfragen/angebote-fur-fach-und-schlusselfpersonen/urban-citizenship-und-city-card/ftw-simplelayout-filelistingblock/schilliger-et-al-vorstudie-city-card-bern.pdf>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.

Schnur, O., Zakrzewski, P. & Drilling, M. (2013): Migrationsort Quartier. Wiesbaden.

Schulz, J. (2019): Berlin City Card. Ein Stadtausweis für Menschen ohne gültigen Aufenthaltsstatus. <https://www.deutschlandfunkkultur.de/berlin-city-id-card-ein-stadtausweis-fuer-menschen-ohne-100.html>. Letzter Zugriff: 20.05.2024.

Selle, K. (2014): Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Lemgo.

SenBJF (2024a): Leitfaden zur Integration von neu zugewanderten Kindern und Jugendlichen in die Schule. Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie. https://www.berlin.de/sen/bjf/gefluechtete/leitfaden_zur_integration.pdf. Letzter Zugriff: 19.02.2025.

SenBJF (2024b): Schulanmeldung – So geht's! Informationen und Tipps für Eltern zum Schulbeginn 2025. Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie. <https://www.berlin.de/sen/bildung/schule/bildungswege/grundschule/anmeldung/schulanmeldung.pdf>. Letzter Zugriff: 19.02.2025.

Sennett, R. (2002): The fall of the public man. London.

SenStUm (2011): Handbuch zur Partizipation. Berlin.

Simone, A. (2004): People as Infrastructure: Intersecting Fragments in Johannesburg. *Public Culture* 16 (3): 407–429.

Smith, M. P. & McQuarrie, M. (2017): Remaking Urban Citizenship. In: Greeley, A. M. (Hrsg.): Remaking Urban Citizenship. Organizations, Institutions, and the Right to the City. London: 3–10.

Solidarity City (2019): Zugang zu Schulen für Kinder ohne Aufenthaltsstatus in Berlin. Beratungs-Handout. http://solidarity-city-berlin.org/beratungshandout_schule_ohne_papiere_11_2019. Letzter Zugriff: 19.02.2025.

Solidarity City (2021): Recht auf Bildung in Berlin? Ergebnisse einer telephonischen [sic!] Umfrage bei Berliner Schülern 2019 & 2021. <http://solidarity-city-berlin.org/recht-auf-bildung-in-berlin-ergebnisse-einer-telephonischen-umfrage-bei-berliner-schulaemtern-2019-2021>. Letzter Zugriff: 16.12.2025.

Soysal, Y. N. (1994/2007): Limits of citizenship. Migrants and postnational membership in Europe. Chicago.

SPD, Bündnis 90 / Die Grünen & FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Berlin. Staatsbibliothek zu Berlin (2018): Antrag auf Zulassung zur Benutzung der Staatsbibliothek zu Berlin. https://staatsbibliothek-berlin.de/fileadmin/user_upload/zentrale_Seiten/benutzungsabteilung/pdf/Anmeldung_pers_de_2018_08_15_ohneCheckbox.pdf. Letzter Zugriff: 27.01.2025.

Stadt Hamm (o. J.): Kommunales Integrationszentrum. <https://www.hamm.de/kommunales-integrationszentrum>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.

Staeheli, L. A., Ehrkamp, P., Leitner, H. & Nagel, C. R. (2012): Dreaming the ordinary: Daily life and the complex geographies of citizenship. *Progress in Human Geography* 36 (5): 628–644.

Statista (2026): Gesamtzahl der offiziell gezählten Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine in Deutschland von März 2022 bis Dezember 2025. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1294820/umfrage/kriegsfluechtlinge-aus-der-ukraine-in-deutschland/>. Letzter Zugriff: 03.03.2026.

Stern, M. J., Adams, A. E. & Elsasser, S. (2009): Digital Inequality and Place: The Effects of Technological Diffusion on Internet Proficiency and Usage across Rural, Suburban, and Urban Counties. *Sociological Inquiry* 79 (4): 391–417.

#StopHeimstaden (o. J.): <https://www.stopheimstaden.org/>. Letzter Zugriff: 29.01.2025.

Study in Germany (o. J.): Thinking About Studying in Germany? <https://www.studying-in-germany.org/>. Letzter Zugriff: 27.01.2026.

Suro, R. & Escobar, G. (2006): 2006 National Survey of Latinos: The Immigration Debate. Washington, D.C.

Šustr, N. (2020): Lautsprecher der Bewegung. Initiativenforum Stadtpolitik verschafft stadtpolitischen Gruppen mehr Gehör. nd. <https://www.nd-aktuell.de/artikel/1139556.initiativenforum-stadtpolitik-lautsprecher-der-bewegung.html>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.

SVR (2023): Klimawandel und Migration: was wir über den Zusammenhang wissen und welche Handlungsoptionen es gibt. https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/06/SVR-Jahresgutachten_2023_barrierefrei.pdf. Letzter Zugriff: 26.02.2025.

SVR (2024): Kontinuität oder Paradigmenwechsel? Die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Berlin. <https://www.svr-migration.de/publikationen/jahresgutachten/2024/>.

Swyngedouw, E. (2005): Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies* 42 (11): 1991–2006.

- Tagesspiegel (2022):** Erste Hilfe. Clearingstelle der Berliner Stadtmission berät immer mehr Menschen ohne Krankenversicherung. Berlin. <https://www.tagesspiegel.de/berlin/erste-hilfe-clearingstelle-der-berliner-stadtmission-berat-immer-mehr-menschen-ohne-krankenversicherung-8707447.html>. Letzter Zugriff: 19.02.2025.
- The New York Times (2008):** Courage in Elm City. <https://www.nytimes.com/2008/05/22/opinion/22thu3.html>. Letzter Zugriff: 19.05.2024.
- Thewalt, A. (2023):** „Wir sind stummgeschaltet“ 23 Prozent der volljährigen Berliner dürfen am Sonntag nicht wählen. Tagesspiegel. <https://www.tagesspiegel.de/berlin/wir-sind-stummgeschaltet-23-prozent-der-volljahrigen-berliner-durfen-am-sonntag-nicht-wahlen-9328991.html>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- Toğral Koca, B. (2022):** Bordering, Differential Inclusion/Exclusion and Civil Society in the UK. *International Journal of Urban and Regional Research* 46 (1): 65–81.
- Uitermark, J., Rossi, U. & van Houtom, H. (2005):** Reinventing Multiculturalism: Urban Citizenship and the Negotiation of Ethnic Diversity in Amsterdam. *International Journal of Urban and Regional Research* 29 (3): 622–640.
- Varsanyi, M. W. (2006):** Interrogating “Urban Citizenship” vis-à-vis Undocumented Migration. *Citizenship Studies* 10 (2): 229–249.
- Vereinte Nationen (1948):** Resolution 217 A (III) der Generalversammlung vom 10. Dezember 1948. <https://www.un.org/Depts/german/menschenrechte/aemr.pdf>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- Vereinte Nationen (2016):** New Urban Agenda. <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-German.pdf>.
- Vogel, D. & Funck, B. J. (2016):** Vom ersten Tag an in die Schule - auch ohne Papiere. *Neue Caritas* (12).
- Vollmer, L. (2023):** Soziale Bewegungen und der (nicht-) responsive Staat. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 36 (1): 79–93.
- Voss, K. (2011):** Rallying for immigrant rights. The fight for inclusion in 21st century America. Berkeley.
- Waldrauch, H. (2003):** Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview. Wien.
- Walker, K. E. & Leitner, H. (2011):** The Variegated Landscape of Local Immigration Policies in the United States. *Urban Geography* 32 (2): 156–178.
- WASB – Wir alle sind Bern (o. J.):** City Card. <https://wirallesindbern.ch/city-card/>. Letzter Zugriff: 19.05.2024.
- Weiss, R. (2023):** 800 Menschen gegen die Flüchtlingsunterkunft in der Kreissporthalle. *Südwest Presse*. <https://www.swp.de/lokales/albstadt/demonstration-in-albstadt-800-menschen-gegen-die-fluechtlingsunterkunft-in-der-kreissporthalle-72047173.html>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- Wells, M. J. (2004):** The Grassroots Reconfiguration of U.S. Immigration Policy. *International Migration Review* 38 (4): 1308–1347.
- Werdermann, D. (2016):** Rechtliche Grundlagen der Teilhabe und Ausgrenzung von Flüchtlingen. *neue praxis Sonderheft* 13: 86–95.
- Westner, A. (2024):** Gesundheitsversorgung für alle?! der Freitag Extra (Stadt und Migration): 3.
- Wiesemann, L.; Schnur, O. (2024):** Resiliente Quartiere – welchen Beitrag leisten gemeinwesenorientierte Stadtteileinrichtungen? In: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung*, H. 6: 307–310.
- Wilcke, H. (2018):** Illegal und unsichtbar?: Papierlose Migrant*innen als politische Subjekte. Berlin.
- Wilcke, H. & Lambert, L. (2015):** Die Politik des O-Platzes. (Un-)Sichtbare Kämpfe einer Geflüchtetenbewegung. *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung* 1 (2): 1–23.
- Wimmer, A. & Glick Schiller, N. (2002):** Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences. *Global Networks* 2 (4): 301–334.
- Wirth, L. (1938):** Urbanism as a Way of Life. *American Journal of Sociology* 44 (1): 1–24.
- Witteborn, S. (2015):** Becoming (Im)Perceptible: Forced Migrants and Virtual Practice. *Journal of Refugee Studies* 28 (3): 350–367.
- Wurtscheid, S. (2021):** „Deutsche Wohnen & Co enteignen“ Genug Unterschriften. Berliner Volksentscheid zu Wohnungskonzernen kommt. Tagesspiegel. <https://www.tagesspiegel.de/berlin/genug-unterschriften-berliner-volksentscheid-zu-wohnungskonzernen-kommt-6857125.html>. Letzter Zugriff: 12.02.2025.
- Yiftachel, O. & Yacobi, H. (2003):** Urban Ethnocracy: Ethnicization and the Production of Space in an Israeli ‘Mixed City’. *Environment and Planning D: Society and Space* 21 (6): 673–693.
- Yildiz, E. (2013):** Die weltoffene Stadt. Bielefeld.
- ZCC – Züri City Card (o. J.):** <https://www.zuericitycard.ch/>. Letzter Zugriff: 19.05.2024.

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Projektdesign	14
Tabelle 2:	Anzahl nicht-deutscher Staatsangehöriger über 18 Jahre in ausgewählten deutschen Städten	19
Tabelle 3:	Übersicht der Referenzbeispiele	72

IN DIESER REIHE SIND BEREITS ERSCHIENEN:

vhw-Schriftenreihe Nr. 53:

Local Open Public Space – Kommunikationsinfrastrukturen für die lokale Demokratie

vhw-Schriftenreihe Nr. 52:

Einfamilienhaus: Quo Vadis? Kommunale Perspektiven auf die Transformation des EFH-Bestandes

vhw-Schriftenreihe Nr. 51:

Beschleunigte Bauplanung kommunaler Flüchtlingsunterkünfte – Umsetzung, Konflikte und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung

vhw-Schriftenreihe Nr. 50:

Hybride Sport- und Bewegungswelten in der postpandemischen Stadt – Heranwachsende zwischen digitalisierten Angeboten und urbanen Aktivitäten

vhw-Schriftenreihe Nr. 49:

Transformative Wohnformen – Innovative Konzepte, Strategien und Instrumente für die Entwicklung gemeinschaftlicher, dauerhaft leistbarer und ressourcenschonender Wohnprojekte

vhw-Schriftenreihe Nr. 48:

Praxisleitfaden für die Stadtentwicklung und Stadtplanung – Die neuen Milieus

vhw-Schriftenreihe Nr. 47:

Wie halten Sie es mit der Resilienz? Kommunale Perspektiven auf ein aktuelles Stadtkonzept

vhw-Schriftenreihe Nr. 46:

Perspektivwechsel – Kooperative und partizipative Forschung zur Stärkung der gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Fluchtgeschichte in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg

vhw-Schriftenreihe Nr. 45:

Die Entwicklung ostdeutscher Städte seit der Wiedervereinigung

vhw-Schriftenreihe Nr. 44:

Gesellschaftliche Trends im urbanen Wandel

vhw-Schriftenreihe Nr. 43:

Wege der Kommunikation zwischen Kommunen und ihren Bürgerinnen und Bürgern

vhw-Schriftenreihe Nr. 42:

Wohnungsunternehmen als Bildungsakteure

vhw-Schriftenreihe Nr. 41:

Urbane Resilienz – Benachteiligte Quartiere im Spiegel der Corona-Pandemie

vhw-Schriftenreihe Nr. 40:

Neue Blicke auf frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Alltag der Stadtentwicklung – Offene Vorgaben. Zurückhaltende Praxis. Dynamischer Kontext.

vhw-Schriftenreihe Nr. 39:

Rettet die Innenentwicklung!

vhw-Schriftenreihe Nr. 38:

Atmosphären als Ressource von Partizipation und Quartiersentwicklung

vhw-Schriftenreihe Nr. 37:

Entwickeln. Finanzieren. Umsetzen. Stadtmachen auf digitalen Plattformen

vhw-Schriftenreihe Nr. 36:

Universitätsstadt Marburg. Eine Milieustudie

vhw-Schriftenreihe Nr. 35:

Gemeinschaftlich wohnen und mehr...
Projekte im Quartier: Bezüge, Impulse, Potenziale

vhw-Schriftenreihe Nr. 34:

Kooperative Sport- und Bewegungslandschaften. Quartiers- und Sportentwicklung am Beispiel von Karlsruhe-Daxlanden

vhw-Schriftenreihe Nr. 33:

Begegnung schaffen. Strategien und Handlungsansätze in der sozialen Quartiersentwicklung

vhw-Schriftenreihe Nr. 32:

Nachhaltige Stadtentwicklung durch nachhaltige Verwaltungsentwicklung

vhw-Schriftenreihe Nr. 31:

Kooperative Sportlandschaften

vhw-Schriftenreihe Nr. 30:

Wachstumsschmerzen. Kommunale Strategien und ihre Wirkungen

vhw-Schriftenreihe Nr. 29:

Eigenheime der 1950er bis 1970er Jahre

vhw-Schriftenreihe Nr. 28:

Lokale Politik und Beteiligung

vhw-Schriftenreihe Nr. 27:

Monitor der Qualität lokaler Öffentlichkeit

vhw-Schriftenreihe Nr. 26:

Das kommunalpolitische Planetensystem?

vhw-Schriftenreihe Nr. 25:

Soziale Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene

vhw-Schriftenreihe Nr. 24:

Praxisleitfaden Milieuwissen für die Stadtentwicklung und Stadtplanung

vhw-Schriftenreihe Nr. 23:

Neue Partnerschaften in der nachhaltigen Stadtentwicklung? Potenziale von Transition-Town-Initiativen

vhw-Schriftenreihe Nr. 22:

Politische Partizipation marginalisierter Menschen

vhw-Schriftenreihe Nr. 21:

Potenziale der Gemeinwesenarbeit für lokale Demokratie

vhw-Schriftenreihe Nr. 20:

Gemeinwesenarbeit und lokale Demokratie – Zusammenhänge und Perspektiven aus der Sicht Sozialer Arbeit

vhw-Schriftenreihe Nr. 19:

Jenseits der Metropolen. Wandel lokalpolitischer Kulturen in einer polarisierten Gesellschaft

vhw-Schriftenreihe Nr. 18:

Lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter den Bedingungen von Peripherisierung

vhw-Schriftenreihe Nr. 17:

Herausforderungen der Digitalisierung für benachteiligte Stadtquartiere

vhw-Schriftenreihe Nr. 16:

Wohnraumversorgung und sozialräumliche Integration von Migrantinnen und Migranten

vhw-Schriftenreihe Nr. 15:

Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung

vhw-Schriftenreihe Nr. 14:

Öffentliche Räume im Zentrum der Städte

vhw-Schriftenreihe Nr. 13:

Entwicklung und Nachhaltigkeit von Willkommensinitiativen

vhw-Schriftenreihe Nr. 12:

Stadtteilmütterprojekte – Integration mit besonderer Wirkkraft?

vhw-Schriftenreihe Nr. 11:

Evaluationsleitfaden für Beteiligungsverfahren

vhw-Schriftenreihe Nr. 10:

Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in Deutschland – vhw-Migrantenmilieu-Survey 2018

vhw-Schriftenreihe Nr. 9:

Wandel der Nachbarschaft in Zeiten digitaler Vernetzung

vhw-Schriftenreihe Nr. 8:

Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung und im Wohnungsbau

vhw-Schriftenreihe Nr. 7:

Öffentliche Räume in stadtgesellschaftlich vielfältigen Quartieren

vhw-Schriftenreihe Nr. 6:

Geflüchtete in der Sozialen Stadt

vhw-Schriftenreihe Nr. 5:

10 Jahre Nachhaltige Stadtentwicklung in Ludwigsburg

vhw-Schriftenreihe Nr. 4:

vhw-Kommunikationshandbuch – Praxisbezogene Kommunikation mit den Milieus der Stadtgesellschaft

vhw-Schriftenreihe 3:

Dialog: Zur Stärkung Lokaler Demokratie

vhw-Schriftenreihe 2:

Engagement im Quartier und kommunale Bürgerorientierung

vhw-Schriftenreihe 1:

Migranten-Milieus

Ab Schriftenreihe 6 sind die Publikationen auch online verfügbar unter <https://www.vhw.de/publikationen/vhw-schriftenreihe/>

www.vhw.de

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.
Fritschestraße 27/28 · 10585 Berlin

vhw Forschung