

HANDLUNGSLEITFADEN

Wie Kommunen Menschen schützen können

**Rechtliche Spielräume zur selbstständigen
Aufnahme und Relocation von Geflüchteten
aus dem Ausland**

HANDLUNGSLEITFADEN

Wie Kommunen Menschen schützen können

**Rechtliche Spielräume zur selbstständigen
Aufnahme und Relocation von Geflüchteten
aus dem Ausland**

Impressum

Veröffentlicht im April 2024

Autorin: Maura Magni

Redaktion: Julia Scheurer und Anna Giannessi

Juristische Beratung: Dr. Helene Heuser

Herzlichen Dank für ihre inhaltliche Unterstützung an:

Volker Nüske (Robert Bosch Stiftung), Mekonnen Mesghena und Lotti Schulz (Heinrich-Böll-Stiftung), Giulia Fellin, Alina Lyapina und Lea Rau (Berlin Governance Platform), Gerhard Mayer und Maria Prsa (Stadt München), Rebecca Einhoff (UNHCR Deutschland) und Aron Farkas (Neustart im Team, Nest). Sowie für die grafische Umsetzung an das Zoff Kollektiv.

Dieser Handlungsleitfaden wurde realisiert durch die finanzielle Unterstützung der Robert Bosch Stiftung und der Rosa Luxemburg Stiftung.

Bestelladresse:

Moving Cities
Lichtenrader Str. 41,
12049 Berlin

info@moving-cities.eu



Inhalt

1. Einleitung	4
2. Rechtliche Handlungsmöglichkeiten von Kommunen – Was ist erlaubt?	6
2.1. Aufnahme von Schutzsuchenden über Visaverfahren ermöglichen	8
2.2. Aufnahmebereitschaft schaffen und Projekte finanzieren	13
2.3. An Aufnahmeprogrammen beteiligen	17
3. Politische Ansatzpunkte für Kommunen – Welche Forderungen sind möglich?	21
3.1. Forderungen an Bund und Länder	21
3.2. Exkurs: Die Rolle der Kommunen auf internationaler und europäischer Ebene	26
4. Checklist – Was können Kommunen für die Aufnahme von Schutzsuchenden tun?	29
5. Linksammlung – Wo gibt es weitere Informationen?	30

1. Einleitung

Mehr als 3.000 Menschen verlieren jährlich auf dem Weg nach Europa ihr Leben: Alle drei Stunden ertrinkt im Schnitt eine Person auf dem Mittelmeer.¹ Zusammen mit den Schutzsuchenden, die auf ihrer Flucht nach Europa in der Sahara, auf der Balkanroute oder im Wald zwischen Belarus und Polen sterben, ist die Dunkelziffer sogar noch deutlich höher. Doch diese humanitäre Katastrophe könnte verhindert werden, wenn es sichere Fluchtwege nach Europa gäbe. Für dieses Ziel sind in den letzten Jahren hunderte Städte auf dem ganzen Kontinent aktiv geworden und haben sich als starke migrationspolitische Akteur:innen positioniert. Allein in Deutschland haben sich seit 2018 über 300 Kommunen öffentlich zu „Sicheren Häfen“ erklärt und damit ihre Bereitschaft signalisiert, aus Seenot Gerettete oder Gestrandete aus den griechischen Flüchtlingslagern direkt bei sich vor Ort aufzunehmen. Sie alle wollen dem Massensterben an Europas Grenzen ein Ende bereiten.

Die kommunale Aufnahmebereitschaft steht derzeit jedoch unter einem hohen Druck: Die Folgen der Corona-Pandemie und des Krieges in der Ukraine sind noch spürbar und ein zunehmend restriktiv geführter Diskurs in der Migrationspolitik schränkt zusätzlich die Handlungsspielräume kommunaler Akteur:innen ein. Innerhalb der Netzwerke solidarischer Städte ist die Aufnahmebereitschaft aber nach wie vor groß und das Bündnis Städte Sichere Häfen mit aktuell 120 Mitgliedern setzt sich weiter aktiv für humanitäre Aufnahme ein. Auch insgesamt hält die Mehrheit der Kommunen in Deutschland die Aufnahme von Geflüchteten trotz zahlreicher Herausforderungen weiterhin für machbar.²

Bei all den Herausforderungen herrscht bei vielen Kommunen zusätzlich Unklarheit darüber, was im Rahmen der deutschen Gesetzeslage überhaupt erlaubt ist und welchen rechtlichen Spielraum sie tatsächlich haben, Geflüchtete eigenständig aus dem Ausland bei sich aufzunehmen. Dieser Frage ist die Juristin Helene Heuser nachgegangen und hat die genauen Handlungsmöglichkeiten von Städten zur Relocation nach Deutschland in ihrer 2023 veröffentlichten Studie „Städte der Zuflucht, Kommunen und Länder im Mehrebenensystem der Aufnahme von Schutzsuchenden“ ausgelotet. Basierend auf Heusers Erkenntnissen, soll der vorliegende Handlungsleitfaden die rechtlichen Spielräume für solidarische Städte zusammenfassen und konkrete Handlungsmöglichkeiten an die Hand geben, wie Ausländerbehörden und Gemeinderäte selbstständig aktiv werden können, um mehr Menschen Schutz zu bieten (Kapitel 2). Ergänzend werden im Folgenden außerdem zentrale politische Ansatzpunkte für Bürgermeister:innen und Landrät:innen identifiziert, wie sie eine Erweiterung des kommunalen Spielraums in der

¹ UNHCR, Operational Data Portal, [Mediterranean Situation](#), 2024

² Universität Hildesheim, [Am Limit? Kommunale Unterbringung von Geflüchteten](#), 2023

Migrationspolitik bei Bund und Ländern einfordern können (Kapitel 3). Als Zusammenfassung findet sich im Anschluss eine tabellarische Checkliste der insgesamt **20 hier erörterten Handlungsmöglichkeiten** (Kapitel 4) sowie ganz am Schluss eine Linkliste mit weiterführenden Quellen zu Vernetzungs-, Finanzierungs- und Beratungsmöglichkeiten (Kapitel 5).

Der vorliegende Leitfaden soll solidarischen Städten in Deutschland damit eine klare Übersicht über ihren rechtlichen Spielraum im Bereich der kommunalen Aufnahme von Schutzsuchenden aus dem Ausland bieten und sie mit konkreten Handlungsmöglichkeiten in ihrem Einsatz für sichere Fluchtwege und eine humanitäre Migrationspolitik ausstatten.

Legende

WER HANDELT?



Landesregierung

WER HANDELT?



Stadt-/Gemeinderat

WER HANDELT?



Ausländerbehörde

WER HANDELT?



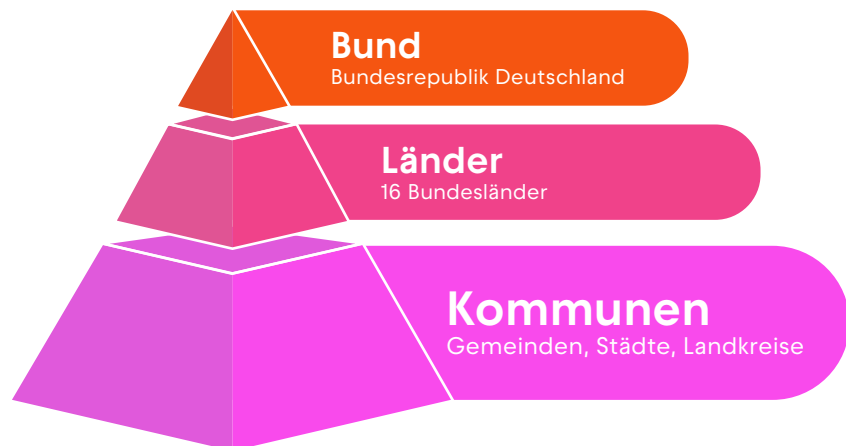
Bürgermeister:in
Landrät:in

2. Rechtliche Handlungsmöglichkeiten von Kommunen – Was ist erlaubt?

Hinweis:

Die folgenden Handlungsempfehlungen basieren auf Helene Heusers Kurzfassung ihrer Rechtsstudie Das Recht zu schützen – Proaktive Flüchtlingsaufnahme von Ländern und Kommunen, veröffentlicht 2022 bei der Heinrich Böll Stiftung. Auf die entsprechenden Kapitel wird in den Fußnoten zum Nachschlagen weiterverwiesen.

Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland sind nach dem Grundgesetz grundsätzlich die Bundesländer – darunter die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg – für die Erfüllung staatlicher Aufgaben zuständig. Im Bereich der Aufnahme von Schutzsuchenden hat der **Bund** zwar mit dem Asylgesetz und dem Aufenthaltsgesetz weitgehende Kompetenzen an sich gezogen: Derzeit ist der Bund sowohl in der Gesetzgebung zum Asyl- und Migrationsrecht als auch in der Verwaltung in Form der Durchführung von Asylverfahren und Visumverfahren federführend. Die **Länder** (und Kommunen) verfügen aber über Beteiligungsrechte hieran, die der Bund – neben den Grund- und Menschenrechten sowie dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) – beachten muss. Die Länder sind außerdem für die Unterbringung und die Erteilung von Aufenthaltstiteln zuständig und können eigene Landesaufnahmeprogramme erlassen (siehe 2.3.1.). Die Länder wiederum haben einige der genannten Aufgaben an die Kommunen übertragen.³



³ Siehe [Heuser](#) 2022, Kapitel B, S. 40-46

Die **Städte, Gemeinden und Landkreise** sind einerseits den Ländern als untere Verwaltungsebene zugeordnet und verfügen andererseits über ein eigenständiges Selbstverwaltungsrecht. So haben die Länder den Kommunen folgende „Auftrags-/Weisungsaufgaben“ zugewiesen:

- die Ausführung des Aufenthaltsgesetzes durch die kommunalen Ausländerbehörden,
- darunter die Abgabe von Zustimmung zu Visumerteilung,
- sowie die Aufnahme und Unterbringung vor Ort (insbesondere im Rahmen von Asylverfahren).

Außerdem nehmen die Kommunen freiwillig Selbstverwaltungsaufgaben wahr, beispielsweise die „Sicheren Häfen“, die:

- sich mit der Aufnahmebereitschaft der örtlichen Zivilgesellschaft befassen,
- sich durch ihre kommunalen Organe hierzu äußern,
- sich für die Stärkung des Flüchtlingsschutzes einsetzen,
- und sich hierfür mit anderen Kommunen vernetzen.⁴

Welche Rolle den Kommunen im Bereich der Aufnahmepolitik genau zukommt und welche rechtlichen Spielräume sie hierbei nutzen können, fasst dieses Kapitel zusammen.

Hinweis:

Eine gesetzliche Ausgestaltung, die den Ländern und Kommunen mehr Kompetenzen bei der Aufnahme von Schutzsuchenden einräumt, wäre nach dem Grundsatz der Länderzuständigkeit und der kommunalen Selbstverwaltung verfassungsrechtlich zulässig sowie gewünscht und kann von Ländern sowie Kommunen politisch gefordert werden.

Der Bund könnte die Länder etwa (wieder) zur ergänzenden Gesetzgebung ermächtigen, so wie er dies bereits 1993 für die Verteilung von Geflüchteten getan hat. Auch die Förderung von kommunaler Aufnahmebereitschaft und die Ermächtigung zur zusätzlichen Flüchtlingsaufnahme sind denkbar. Empfehlungen für entsprechende politische Forderungen fasst Kapitel 3 des Leitfadens zusammen.

⁴ Siehe Heuser 2022, Kapitel B, S. 47-63

2.1. Aufnahme von Schutzsuchenden über Visaverfahren ermöglichen

Die Bundesländer haben die Visavergabe an die kommunalen Ausländerbehörden delegiert. Daher können sie besonders hierbei ihren Spielraum bei der Aufnahme von Schutzsuchenden nutzen. Welche konkreten Handlungsmöglichkeiten die **Ausländerbehörden** im Rahmen der Visaverfahren haben, wird im Folgenden vorgestellt.

WER HANDELT?



Ausländerbehörde

2.1.1. Etablierte Visaverfahren zur Aufnahme von Schutzsuchenden nutzen

Schutzsuchende könnten einen legalen Zugangsweg zum Schutz in Deutschland über die etablierten Visumverfahren (die derzeit noch kaum für die Flüchtlingsaufnahme genutzt werden) erhalten. Hierfür müssen die Schutzsuchenden grundsätzlich kein Asylverfahren durchlaufen (für Asylgesuche auf deutschem Territorium ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zuständig), stattdessen prüfen das Auswärtige Amt bzw. seine Auslandsvertretungen unter Beteiligung von Ländern und Kommunen die Visumvoraussetzungen, z.B. ob im konkreten Fall humanitäre Gründe für ein Visum vorliegen.

Die Kommunen sind als Träger der Ausländerbehörden im Auftrag der Länder in die Visumvergabe eingebunden: Die Ausländerbehörden (und die obersten Landesbehörden) sind zuständig für die Abgabe von Zustimmungen zu der Visumerteilung durch den Bund (bzw. durch die Auslandsvertretungen v.a. in Form der deutschen Botschaften im Ausland). Eine Zustimmung muss der Bund bei der kommunalen Ausländerbehörde des zukünftigen Wohnortes insbesondere dann einholen, wenn ein Visum zu einem längerfristigen Zweck aus humanitären Gründen, zum Familiennachzug, zum Schulbesuch, zur selbstständigen Tätigkeit oder zu einer Beschäftigung im regionalen Interesse beantragt wird. Dies trifft allerdings nicht bei einem Kurzaufenthalt oder zu längerfristigen anderen Bildungs-/Erwerbstätigkeiten zu – hier kann der Bund alleine über die Visavergabe entscheiden.⁵ Der Bund (bzw. die Botschaft) soll sich im Regelfall an das Votum der Ausländerbehörde halten; er kann die Visumerteilung allerdings ablehnen, wenn er die Visumvoraussetzungen nicht erfüllt sieht.

⁵ Siehe [Heuser](#) 2022, Kapitel D I, S. 66-71

WER HANDELT?



Ausländerbehörde

2.1.2. Kommunale Aufnahmebereitschaft in die Visumvergabe einbeziehen

Bei der Entscheidung über die Abgabe einer Zustimmung zur Visumerteilung im Einzelfall dürfen die Kommunen im Rahmen der Gesetze wohlwollend im Sinne der Flüchtlingsaufnahme entscheiden. Denn der Zweck des Aufenthaltsgesetzes dient auch der Ermöglichung von Zuwanderung „unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen (...) und der humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland“ (§ 1 Absatz 1 Aufenthaltsgesetz). Die signalisierte Aufnahmebereitschaft der Kommunen sowie die humanitäre Lage der Antragsteller:innen müssen somit in das Ermessen bei der Visavergabe (und beim Erlass von Aufnahmeprogrammen durch die Länder und den Bund; hierzu unten mehr) einbezogen werden. Da dem behördlichen Ermessen im Migrationsrecht eine hohe Bedeutung zukommt, haben die kommunalen Ausländerbehörden hier vergleichsweise weite Entscheidungsspielräume.⁶

Hinweis:

Achtung: Die Nichtbeachtung der erklärten Aufnahmebereitschaft kann sogar als Ermessensfehler und damit als rechtswidrig eingestuft werden.

WER HANDELT?



Ausländerbehörde

2.1.3. Mit Vorab-Zustimmungen die Visavergabe begünstigen und beschleunigen

Die Vertretungen des Bundes im Ausland (vor allem die Botschaften und Konsulate) müssen in vielen Fällen die Zustimmung zur Erteilung eines Visums bei den lokalen Ausländerbehörden in Deutschland einholen und sollen sich im Regelfall an deren Votum halten. Besonders eine Vorab-Zustimmung der Ausländerbehörde kann die Entscheidung der Auslandsvertretung zur Visumvergabe positiv beeinflussen. Vorab-Zustimmungen kommen vor allem bei dringenden Fällen (wie im Falle von Schutzsuchenden) sowie bei einem besonderen öffentlichen Interesse (wie bei einer vom Gemeinderat erklärten besonderen Aufnahmebereitschaft) in Betracht und liegen generell im Ermessen der Ausländerbehörde. Wenn keine Pflicht zur generellen Vorab-Zustimmung für Ausländerbehörden vorliegt (etwa im Rahmen von Aufnahmeprogrammen), können Visum-Antragsteller:innen und ihre Unterstützer:innen sie im Einzelfall bei der lokalen Ausländerbehörde einholen und dann gemeinsam mit ihrem Visumantrag der Auslandsvertretung vorlegen. Die Erteilung der Vorab-Zustimmung kann die Vergabe des Visums erheblich beschleunigen oder sogar erst in Gang setzen.⁷

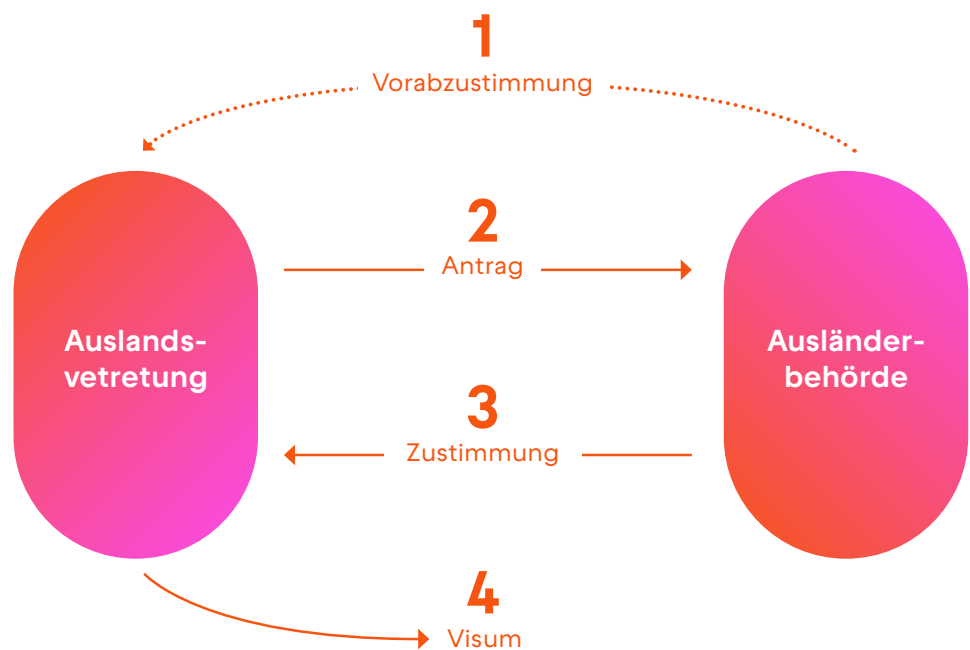
⁶ Siehe Heuser 2022, Kapitel D II, S. 71-79

⁷ Siehe Heuser 2022, Kapitel D I, S. 66-71

Hinweis:

Auch die oberste Landesbehörde kann im Einzelfall die Vorab-Zustimmung erteilen, oder im Rahmen von humanitären Aufnahmeprogrammen ihre generelle Vorab-Zustimmung erklären.

Abb.1: Allgemeiner Ablauf eines Visumverfahrens mit einer (Vorab-) Zustimmung der Ausländerbehörde gemäß § 31 Aufenthaltsverordnung



Eigene Darstellung nach [Heuser](#) 2022, S. 66

WER HANDELT?



Ausländerbehörde

2.1.4. Komplementäre (nicht-humanitäre) Zugangswege nutzen

“Wir sind der Auffassung, dass Maßnahmen zur Umsetzung der folgenden dauerhaften Lösungen getroffen werden sollen: auf Freiwilligkeit beruhende Rückführung, lokale Lösungen und Neuansiedlung sowie ergänzende Wege zur Aufnahme.”

UN-Generalversammlung, New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten, 2016

Schutzsuchende können auch über nicht-humanitäre Visa wie Arbeitsvisa, Bildungsvisa und Visa zum Familiennachzug einreisen. Die UN fordert dies sogar explizit. Zwar ist nicht bei allen Visa die Zustimmung der kommunalen Ausländerbehörden vorgesehen. Eine Zustimmung der

Ausländerbehörde ist jedoch erforderlich für ein Visum zum Schulbesuch, zum Familiennachzug, zur selbstständigen Tätigkeit oder zu einer Beschäftigung im regionalen Interesse. Auch hier kann die kommunale Ausländerbehörde eine begünstigende (Vorab-)Zustimmung abgeben (siehe 2.1.3.) und dabei von den Regelvoraussetzungen absehen (siehe 2.1.5.).⁸

Hinweis:

Die Erteilung eines Visums zum Zwecke des Schulbesuchs kann beispielsweise die Aufnahme von Kindern aus Flüchtlingslagern wie Moria in Griechenland ermöglichen.

WER HANDELT?



Ausländerbehörde

2.1.5. Von den Regelvoraussetzungen für ein Visum absehen

Im Normalfall müssen Antragsteller:innen bestimmte Regelvoraussetzungen zum Erhalt eines Visums erfüllen, wie z. B. die Lebensunterhaltssicherung oder eine Wohnraumerfordernis. Beim Vorliegen von humanitären Gründen kann die Ausländerbehörde bei der (Vorab-)Zustimmung jedoch von diesen Regelvoraussetzungen absehen (das gilt auch für nicht-humanitäre Visa wie Bildungs- und Arbeitsvisa sowie Visa zum Familiennachzug). Humanitäre Gründe liegen beispielsweise bei Personen vor, die unter unhaltbaren Zuständen in einem Flüchtlingslager festsitzen oder in Seenot geraten sind. In Fällen, wo die humanitäre Notlage nicht ausreichend nachgewiesen werden kann, können Kommunen auf der anderen Seite auch zur Aufnahme der schutzsuchenden Person beitragen, indem der Stadt- oder Gemeinderat selbst für die Erfüllung der geltenden Regelvoraussetzungen sorgt. Dies kann er beispielsweise durch die Bereitstellung von finanziellen Mitteln (auch in Form von Stipendien und Patenschaften) oder Wohnraum tun.⁹

WER HANDELT?



Ausländerbehörde

2.1.6. Ermessensspielraum für die Vergabe humanitärer Visa nutzen

Humanitäre Visa für Kurzaufenthalte (etwa Krankenhausaufenthalte) oder für längerfristige Aufenthalte (wie im Falle der sogenannten Ortskräfte aus Afghanistan) werden selten vergeben. Die Ausländerbehörden haben bei humanitären Visa jedoch einen noch erheblich größeren Entscheidungsspielraum als bei anderen Visa. Bei den längerfristigen humanitären Visa können die Ausländerbehörden wohlwollende (Vorab-)Zustimmungen abgeben (siehe 2.1.3.). Bei Visa für humanitäre Kurz-

⁸ Siehe Heuser 2022, Kapitel D VI, S. 95-98

⁹ Siehe Heuser 2022, Kapitel D III, S. 79-83

aufenthalte und politischen Visa (etwa für Menschen, die in ihrem Herkunftsstaat verfolgt werden) ist kein Zustimmungsverfahren vorgesehen, sodass die Kommunen lediglich Unterstützungsschreiben für die Antragsteller:innen zur Vorlage bei den Auslandsvertretungen verfassen können.

Hinweis:

Damit Ausländerbehörden ihren Ermessensspielraum bei humanitären Visa ausreizen können, muss der Stadt- bzw. Gemeinderat zuvor eine offizielle Erklärung über die kommunale Aufnahmebereitschaft abgeben, wie das beispielsweise die über 300 Sichere-Hafen-Städte getan haben.¹⁰

WER HANDELT?



Ausländerbehörde

2.1.7. Wohlwollende Entscheidungsmaßstäbe in Verwaltungsvorschriften absichern

Alle in Kapitel 2.1. vorgestellten Maßnahmen können auch durch Verwaltungsvorschriften als Entscheidungshilfe für das Behördenpersonal abgesichert werden und so zur Regel für alle Schutzgesuche gemacht werden. Da die Länder die Erteilung von Aufenthaltstiteln jedoch nur als „Weisungsaufgabe“ an die Kommunen übertragen haben, darf die Leitung der Ausländerbehörde (in letzter Instanz meist der/die Bürgermeister:in oder Landrät:in selbst) beim Erlass der entsprechenden Verwaltungsvorschrift nicht eklatant gegen den Willen der Landesregierung verstoßen und muss sich (falls vorhanden) auch an die von Land oder Bund erlassenen Verwaltungsvorschriften halten.¹¹

Inspirierendes Beispiel

Abschiebestopp für Schwangere

Eine noch unbürokratischere Variante, wohlwollende Richtlinien in der Arbeitspraxis abzusichern, sind einfache interne Festlegungen. So hat beispielsweise die Ausländerbehörde der Stadt München festgelegt, dass Schwangere unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus drei Monate vor und nach der Geburt geduldet und nicht abgeschoben werden.

¹⁰ Siehe Heuser 2022, Kapitel D IV, S. 83-85

¹¹ Siehe Heuser 2022, Kapitel C I, S. 47-51

2.2. Aufnahmebereitschaft schaffen und Projekte finanzieren

Nicht nur die Ausländerbehörden können in Kommunen konkrete Maßnahmen ergreifen, um die Aufnahme von Geflüchteten zu fördern. Im Rahmen ihrer freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben können auch die **Stadt- und Gemeinderäte** flüchtlingspolitische Schritte unternehmen, Projekte initiieren und diese finanziell ausstatten.

WER HANDELT?



Stadt-/Gemeinderat

2.2.1. Kommunale Aufnahmebereitschaft schaffen und erklären

Kommunen dürfen sich im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts proaktiv mit flucht- und migrationspolitischen Fragen befassen und sich hierzu öffentlich äußern und vernetzen, solange hierbei ein spezifischer Ortsbezug gegeben ist. Durch Diskussionen im Stadt- oder Gemeinderat kann eine lokale Aufnahmebereitschaft entstehen oder festgestellt werden. Die Aufnahmebereitschaft kann sodann in einem Beschluss festgehalten und nach außen kommuniziert werden, z.B. in Form einer Erklärung zum „Sicheren Hafen“ und dem Beitritt zum Bündnis Städte Sicherer Häfen, das gemeinsam mit anderen Kommunen für die Aufnahme von Geflüchteten eintritt. Die kommunalen Erklärungen zur Aufnahmebereitschaft können schließlich durch die Länder, den Bund, die EU und die UN aufgegriffen werden und die tatsächliche Aufnahme von Schutzsuchenden in den aufnahmebereiten Kommunen bewirken (etwa im Rahmen von Asylverfahren, anderen Visaverfahren und Aufnahmeprogrammen). Wenn sich Kommunen allerdings deutlich gegen getroffene Beschlüsse des Bundes oder der Länder stellen, kann das in den Bereich des „kommunalen Ungehorsams“ fallen und zu gerichtlichen Rügen führen.¹²

¹² Siehe [Heuser](#) 2022, Kapitel C III, S. 54-62

Inspirierendes Beispiel**Freispruch nach Berufung**

Auch der Einsatz für Schutzsuchende im Rahmen des geltenden Rechts kann in Zeiten einer restriktiven Migrationspolitik zu Konflikten oder sogar juristischen Verfahren führen. Das internationale Recht steht jedoch aufseiten der Kommunen, die sich für die Wahrung der Menschenrechte von Flüchtenden engagieren. Im Falle des früheren Bürger-

meisters der süditalienischen Stadt Riace, Domenico „Mimmo“ Lucano, der international als Vordenker für die Aufnahme von Geflüchteten bekannt und ausgezeichnet war, wurde das jüngst bestätigt. 2021 hatte ein italienisches Bezirksgericht Lucano verurteilt – unter anderem wegen angeblicher Beihilfe zur illegalen Migration. Doch 2023 kam die nachträgliche Vergewisserung, dass Solidarität nicht rechtswidrig ist: Ein Berufungsgericht sprach den Kommunalpolitiker in Bezug auf sein Handeln in der lokalen Aufnahmepolitik frei.

WER HANDELT?

Stadt-/Gemeinderat

2.2.2. Aufnahmen in den Kommunen ‚bottom-up‘ bei Bund und Ländern initiieren

Im Rahmen von Asylverfahren und Aufnahmeprogrammen – inklusive der Relocation aus anderen EU-Mitgliedstaaten – erfolgt standardmäßig eine ‚top-down‘-Zuweisung der aufgenommenen Personen auf Länder und Kommunen nach festgelegten Quoten (gemäß dem Königsteiner Schlüssel des Bundes sowie Landes- bzw. Kommunalquoten). Im Rahmen ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts dürfen sich die Kommunen und ihre Netzwerke aber auch bei Land und Bund dafür melden, freiwillig zusätzliche Geflüchtete (über die ihnen zugewiesenen hinaus) aufzunehmen, also ‚bottom-up‘. Die Erlaubnis für die Aufnahme aus dem Ausland muss nach derzeitigem Recht allerdings von Land und Bund erteilt werden – Kommunen können bisher also nicht eigenständig Schutzsuchende direkt bei sich aufnehmen. Wenn Bund und Länder der zusätzlichen Aufnahme zustimmen und ihnen Personen zuweisen, übernehmen der Bund bzw. die Länder auch die damit verbundenen Kosten.¹³

¹³ Siehe Heuser 2022, Kapitel C II, S. 51-54

WER HANDELT?



Stadt-/Gemeinderat

2.2.3. Weitere kommunale Projekte in der Flüchtlingsaufnahme starten

Kommunen dürfen freiwillige zusätzliche Projekte für Schutzsuchende bei sich vor Ort umsetzen und finanzieren, wie beispielsweise:

- Migrationsberatung
- Begegnungsprojekte
- Sprachkurse
- Unterstützung von zivilgesellschaftlichem Engagement
- Ernennung von Integrationsbeauftragten
- Einrichtung von Ausländerbeiräten
- Errichtung und Erweiterung von sogenannten Welcome Centern
- etc.



Mapping

Der Sache nach ist die Liste frei erweiterbar. Als Ideen für mögliche weitere Projekte finden sich inspirierende Ansätze aus anderen Kommunen auf dem digitalen Mapping von Moving Cities: www.moving-cities.eu

WER HANDELT?



Stadt-/Gemeinderat

2.2.4. Kosten für Schutzsuchende kommunal oder privat übernehmen

Kommunen und Privatpersonen dürfen die Kosten für den Lebensunterhalt schutzsuchender Personen komplett oder anteilig übernehmen, beispielsweise über Stipendienprogramme oder Spenden, und dadurch die Erteilung eines Visums bewirken (siehe 2.1.5.).

Inspirierendes Beispiel

International Cities of Refuge Network

Die über 60 Mitgliedsstädte des International Cities of Refuge Network (ICORN) aus aller Welt nehmen verfolgte Schriftsteller:innen und andere Kulturschaffende bei sich vor Ort auf, finanzieren ihre Unterbringung und unterstützen sie durch ein Stipendium. In Deutschland sind z. B. Berlin, Frankfurt und Hannover Teil von ICORN.

Inspirierendes Beispiel

„Neustart im Team“

„Neustart im Team“ (NesT) ist ein staatlich-zivilgesellschaftliches Aufnahmeprogramm für besonders schutzbedürftige Geflüchtete, das 2019 von verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen, dem Bundesinnenministerium und dem UN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR ins Leben gerufen wurde. Der UNHCR wählt dabei nach bestimmten Kriterien eine besonders schutzbedürftige Person in ihrem Erstaufnahmestaat für das Resettlement aus, wenn sich ein Team aus ehrenamtlichen Mentor:innen in Deutschland zusammengefunden hat. Die

Mentoring-Gruppe unterstützt die geflüchtete Person oder Familie nach der Umsiedlung ein Jahr lang sowohl finanziell (bei der Suche nach einer geeigneten Wohnung sowie durch Übernahme der Nettokaltmiete) als auch ideell (Unterstützung im Alltag, z. B. bei Behördengängen). Weitere anfallende Kosten der Aufnahme (wie Sozialleistungen) werden vom Staat getragen. Auch Kommunen können das NesT-Programm fördern: Im Oktober 2020 rief so die Stadt Rottenburg ihre Bürger:innen dazu auf, sich an NesT zu beteiligen und hilft seitdem bei der Wohnungssuche sowie bei finanziellen Engpässen mit städtischen Zuschüssen aus. Informieren kann man sich zu NesT [hier](#).



Rottenburg



NesT

2.3. An Aufnahmeprogrammen beteiligen

Neben diesen Möglichkeiten können sich **Gemeinde- und Landesregierungen** außerdem an der Schaffung und Durchführung von humanitären Aufnahmeprogrammen beteiligen.

WER HANDELT?



Landesregierung

2.3.1. Als Stadtstaat ein humanitäres Landesaufnahmeprogramm beschließen

Die oberste Landesbehörde kann (ebenso wie der Bund) eine gruppenbezogene Aufnahmeanordnung erlassen und damit nicht nur einzelnen Schutzsuchenden, sondern ganzen Personengruppen die Einreise unter erleichterten Bedingungen ermöglichen. Die Aufnahmeanordnung ist eine Verwaltungsvorschrift und ermöglicht bestimmten Gruppen von Schutzsuchenden, ein Visum zur legalen Einreise und eine Aufenthaltserlaubnis (ohne Asylverfahren) zu beantragen. Die Länder – und damit auch die Stadtstaaten – haben bei der Entschließung einen breiten Ermessensspielraum, sie müssen lediglich eine Personengruppe auf Grundlage von humanitären, völkerrechtlichen oder politischen Kriterien festlegen. Die Länder müssen allerdings das Einvernehmen des Bundes für die Wirksamkeit des Landesaufnahmeprogramms einholen.¹⁴

Inspirierendes Beispiel

Humanitäre Aufnahmeprogramme der Bundesländer

Vor dem Hintergrund des Bürgerkrieges in Syrien erteilte die Bundesregierung 2013 ihr generelles Einverständnis an die Bundesländer, Familienangehörige aus Syrien über eigene Programme aufzunehmen. Damals schlossen sich alle Länder (außer Bayern) dieser Initiative an. Zusätzlich beschloss die Landesre-

gierung in Baden-Württemberg 2016 ein Aufnahmeprogramm für verfolgte jesidische Frauen und Kinder aus dem Nordirak. Auch wenn in einigen Bundesländern die Programme mittlerweile ausgelaufen sind, setzen alle drei Stadtstaaten diese weiterhin um. So ermöglichen aktuell mitunter Berlin, Bremen und Hamburg die legale Einreise von schutzbedürftigen Verwandten aus Kriegsgebieten über ein Aufnahmeprogramm. In Berlin z. B. werden sowohl Geflüchtete aus Syrien, Irak oder Afghanistan aufgenommen, die in der Stadt lebende enge Verwandte haben.

¹⁴ Siehe Heuser 2022, Kapitel D V, S. 85-95

WER HANDELT?



Stadt-/Gemeinderat

2.3.2. Als Kommune Aufnahmeprogramme mitgestalten und anregen

Kommunen können bisher selbst keine eigenen Aufnahmeprogramme erlassen und werden oft erst nach dem Beschluss auf Landes- oder Bundesebene in die Umsetzung der Programme eingebunden. Ihnen könnten aber bereits nach aktueller Rechtslage von Beginn an eine stärkere Rolle in der Ausgestaltung von Landes- und Bundesprogrammen eingeräumt werden; in jedem Fall dürfen sie proaktiv auf die Landes- und Bundesregierung zugehen und ihr Mitwirken an einem Aufnahmeprogramm anbieten. Das könnte in der Zukunft beispielsweise durch ein „Municipal Pledging“ (ähnlich wie bei den „UN Resettlement Pledges“, siehe Beispiel-Kasten unten) organisiert werden, wonach die gemeldeten Plätze in ein Programm zusätzlich, also „oben drauf“ aufgenommen werden.¹⁵

Inspirierendes Beispiel

UN Resettlement Pledges

Das Resettlement-Programm der UN organisiert die Übersiedlung von besonders schutzbedürftigen Geflüchteten, die auch in ihrem Erstaufnahmestaat keine sichere Bleibeperspektive haben. Anhand von feststehenden Kriterien und einem standardisierten Auswahlverfahren ermittelt das UN-Flüchtlingswerk (UNHCR), welche Geflüchteten für das Resettlement in Frage kommen. Darauf basierend gibt der UNHCR jährlich eine Schätzung heraus, wie viele Plätze weltweit gebraucht werden („Projected Global Resettlement Needs“) und wirbt bei Staaten auf dem ganzen Globus für entsprechende Aufnahme. Regierungen

– darunter seit 2012 auch die Bundesregierung – bieten vor diesem Hintergrund durch sogenannte Pledges bei einer jährlichen Konferenz in Genf Resettlement-Plätze an, die im Nachgang vom UNHCR in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und den Aufnahmestaaten final verhandelt werden. Für 2023 stellte die Bundesregierung beispielsweise knapp 3.000 Resettlement-Plätze zur Verfügung. Mithilfe der Pledges im Rahmen der jährlichen Konferenz kann so die genaue Aufnahmekapazität pro Land festgestellt und die Übersiedlung der Geflüchteten organisiert werden. Ein analoges Modell für die Relocation von Geflüchteten direkt in deutsche Kommunen wäre denkbar: Städte könnten in einem Forum jeweils ihre Aufnahmeplätze anbieten und die Bundesregierung darauf basierend zusätzlich Menschen in Deutschland Schutz bieten.

¹⁵ Siehe [Heuser](#) 2022, Kapitel D V, S. 85-95

WER HANDELT?



Stadt-/Gemeinderat

2.3.3. An Matching-Programmen beteiligen und die Ortsbindung fördern

Um die Bedenken auszuräumen, dass die neu aufgenommenen Personen nicht in der Zufluchtskommune verweilen, sondern schnell ihren Wohnort ändern könnten, kann es sinnvoll sein, die Ortsbindung der Schutzsuchenden an die eigene Kommune durch die Schaffung geeigneter Anreize zu fördern. Besonders eignet sich hierfür die Beteiligung an einem Matching-Programm.¹⁶

Bei der bundes- und landesweiten Verteilung von Geflüchteten auf Grundlage des Königsteiner Schlüssels werden bisher nur zwei Faktoren berücksichtigt: Das Steueraufkommen des Bundeslandes und die jeweilige Bevölkerungszahl. Anteilig werden dementsprechend Geflüchtete auf die Länder und Kommunen verteilt. Im bisherigen Verteilungssystem werden weder die Bedarfe und Wünsche der Geflüchteten noch die Kapazitäten und Profile der Kommunen bei der Zuweisung berücksichtigt. Um zu gewährleisten, dass die Aufnahme in die Kommune auch dem persönlichen Profil der schutzsuchenden Person entspricht, können sich Städte zur Teilnahme an einem Matching-Programm anmelden und dort die lokalen Kapazitäten, Angebote und Rahmenbedingungen transparent machen. So gewährleistet ein solches Matching eine passgenaue Zuteilung von Schutzsuchenden zu einer bestimmten Kommune je nach den Bedürfnissen beider Seiten und motiviert Schutzsuchende damit nachhaltig zum Verbleib vor Ort.

¹⁶ Siehe [Heuser](#) 2022, Kapitel D VII, S. 98-99

Inspirierendes Beispiel

Re:Match und Match'In

Die Projekte Re:Match (der Berlin Governance Platform) und Match'In (der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg) pilotieren aktuell die bedarfsorientierte Verteilung von Schutzsuchenden in europäische Kommunen via algorithmusbasiertem Matching. Durch den von Re:Match entwickelten Algorithmus konnten beispielsweise 2023 bereits 78 ukrainische Schutzsuchende aus Polen mit sechs deutschen Kommunen gematcht und nach Rottenburg am Neckar, Düsseldorf, Troisdorf, Salzgitter, Braunschweig und Kiel relocated werden.

Das Matching berücksichtigt dabei die individuellen Profile und Präferenzen der Schutzsuchenden (wie z. B. Chancen auf dem Arbeitsmarkt, Verwandte oder Bekannte, Familien- und Kinderfreundlichkeit sowie eine Community vor Ort etc.) und gleicht sie mit den infrastrukturellen Rahmenbedingungen und Kapazitäten der Kommunen ab. Auch der Bedarf auf lokalen Arbeitsmärkten wird mit einbezogen. Durch das Matching werden Kommunen bessere Planungsmöglichkeiten und Schutzsuchenden nachhaltigere Zukunftsperspektiven geboten. Der Aufnahme- und Integrationsprozess wird für beide Seiten somit vom ersten Tag an erleichtert. Wer sich als Kommune an den Matching-Programmen beteiligen will, kann sich auf den Websites von [Re:Match](#) und [Match'In](#) informieren.



Re:Match



Match'In

3. Politische Ansatzpunkte für Kommunen – Welche Forderungen sind möglich?

Kommunen sind nicht nur operativ an der Umsetzung und Durchführung von Aufnahmepolitik beteiligt, sondern können sich auch politisch für deren **Gestaltung und Weiterentwicklung** einsetzen – und tun dies auch an vielen Stellen. Neben den konkreten rechtlichen Möglichkeiten für Ausländerbehörden und Stadt- oder Gemeinderäte, die Aufnahme von Geflüchteten bereits in der aktuellen Gesetzeslage zu verbessern (siehe Kapitel zwei), können sich politische Entscheidungsträger:innen wie Bürgermeister:innen und Landrät:innen außerdem bei Bund und Ländern für eine Ausweitung des rechtlichen Handlungsspielraums für Kommunen im Flüchtlingsschutz einsetzen. Basierend auf einem Expert:innenaustausch zwischen Bundes-, Landes- und Kommunalpolitiker:innen mit Wissenschaftler:innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen ergeben sich vier Forderungen, die als erste Ansatzpunkte für die kommunale Advocacy-Arbeit im Einsatz für eine humanitäre Aufnahme politik dienen können.¹⁷

3.1. Forderungen an Bund und Länder

WER HANDELT?



Bürgermeister:in
Landrät:in

3.1.1. Forderung 1 an die Bundesregierung:

Die Einvernehmensregel des Bundes für kommunale Aufnahme abschaffen

Nach dem Grundsatz der Länderzuständigkeit und der kommunalen Selbstverwaltung hat die Bundesregierung verfassungsrechtlich die Möglichkeit, Länder zu ergänzender Gesetzgebung in der Asyl- und Migrationspolitik zu ermächtigen, wie sie dies bereits für die Verteilung von Geflüchteten getan hat. Die Bundesländer wiederum können migrationspolitische Aufgaben an die Kommunen delegieren (siehe Kapitel zwei). Im Einklang mit der aktuellen Gesetzeslage können Kommunen also von Bund und Ländern breitere Handlungsspielräume für die Aufnahme von Asylsuchenden einfordern. Seit 2018 haben sich in diesem Sinne bereits über 300 Städte in ganz Deutschland zu „Sicheren Häfen“ erklärt und damit ihre Bereitschaft signalisiert, mehr Schutzsuchende bei sich vor Ort aufzunehmen.

¹⁷ Mehr Details und weitere Handlungsempfehlungen an Bund und Länder können im Policy Paper „Solidarisch und proaktiv – Kommunale Aufnahme von Schutzsuchenden. Wie Bund und Länder unterstützen können“ der Heinrich-Böll-Stiftung und der Berlin Governance Platform nachgelesen werden (Veröffentlichung voraussichtlich im Sommer 2024).

Inspirierendes Beispiel**Zum „Sicheren Hafen“ werden**

Über 300 Sichere-Hafen-Städte haben im Zuge der humanitären Krise auf dem Mittelmeer seit 2018 ihre Bereitschaft erklärt, aus Seenot gerettete Menschen bei sich aufzunehmen. Damit haben sich Kommunen in den letzten Jahren als wirkungsvolle politische Akteur:innen in der Gestaltung einer (neuen) Migrationspolitik positioniert und zu einer wichtigen gesellschaftlichen Diskursverschiebung beigetragen: Sie haben öffentlich sichtbar gemacht, dass die Aufnahme von mehr Schutzsuchenden in Deutschland durchaus möglich wäre. Wer sich dieser Bewegung anschließen möchte, kann sich über einen Beschluss im Stadt- oder Gemeinderat selbständig zum „Sicheren Hafen“ erklären

(siehe 2.2.1.) und entsprechende politische Maßnahmen festlegen. Die Seebrücke empfiehlt dafür acht Wirkungsfelder:

1. eine öffentliche Solidaritätserklärung
2. aktive Unterstützung der Seenotrettung
3. Aufnahme von Schutzsuchenden zusätzlich zur Quote
4. Anregung und Unterstützung von Aufnahmeprogrammen
5. Schaffen von menschenwürdigen und nachhaltigen Aufnahmebedingungen
6. bundesweite und europäische Advocacy für mehr Aufnahme
7. Beitritt zum Bündnis Städte Sicherer Häfen
8. Transparenz über die vollzogenen Maßnahmen

Eine Sammlung aller Sicherer-Hafen-Städte in Deutschland sowie mehr Informationen zu ihrem politischen Einsatz finden sich auf der [Website der Seebrücke](#).



Seebrücke

Bisher können Länder und Kommunen jedoch nur ihre zusätzliche Bereitschaft melden und müssen die Erlaubnis für tatsächliche Aufnahme vom Bundesinnenministerium (BMI) einholen. Eine denkbare Forderung an den Bund wäre also, diese Einvernehmensregel abzuschaffen oder in eine bloße ‚Benehmensregel‘ umzuwandeln: Dadurch müsste der Bund nur noch über die Aufnahmeabsicht informiert werden und Länder und Kommunen könnten eigenständig die zusätzliche Aufnahme von Schutzsuchenden bei sich vor Ort einleiten und organisieren. Besonders in akuten Krisensituationen (wie beispielsweise bei Seenotrettungsmissionen auf dem Mittelmeer oder Kriegsausbruch wie zuletzt in der Ukraine) würde diese Gesetzesänderung Städten ermöglichen, schnell und unbürokratisch zu handeln und damit Leben zu retten.

WER HANDELT?



Bürgermeister:in
Landrät:in

3.1.2. Forderung 2 an die Bundesregierung: Einen regelmäßig tagenden Bund-Länder-Kommunen-Gipfel zur besseren Koordination etablieren

Im komplexen föderalen System der Bundesrepublik Deutschland sind sowohl der Bund als auch die Länder und Kommunen alle auf unterschiedliche Art und Weise an der Aufnahmepolitik beteiligt. Dabei herrschen oft unklare Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen politischen Ebenen. Uneindeutige Kommunikationswege fordern dabei nicht nur zusätzliche Kapazitäten in den Verwaltungsstrukturen, sondern haben in der Vergangenheit oft auch zu erheblichen Verzögerungen bei der Umsetzung von effektiven Maßnahmen im Migrationsmanagement geführt. Um die Absprachen zu verbessern und den kommunalen Herausforderungen effektiver beizukommen, können Bürgermeister:innen und Landrät:innen die Schaffung eines regelmäßig tagenden Bund-Länder-Kommunen-Gipfels fordern. Bisher laden zwar das Bundesinnenministerium oder die Integrationsbeauftragte des Bundes immer wieder zu Treffen zwischen Bund, Ländern und Kommunen ein, eine regelmäßig tagende und flächendeckende Plattform mit Vertreter:innen der drei föderalen Ebenen existiert jedoch noch nicht und wurde bisher nur ad-hoc in Form erster „Flüchtlingsgipfel“ erprobt.

Ein neuer Bund-Länder-Kommunen-Gipfel – angelehnt an die „Flüchtlingsgipfel“ (siehe Beispiel-Kasten unten) –, könnte aus den zuständigen Bundesressorts, den Landesregierungen und kommunalen Spitzenverbänden zusammengesetzt sein. Besonders auch aufnahmebereite Kommunen wie die über 300 Sichere-Hafen-Städte in Deutschland könnten z. B. durch das Bündnis Städte Sicherer Häfen (siehe Beispiel-Kasten 3.1.4.) in dem Forum vertreten sein. Punktuell könnten auch Vertreter:innen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft beratend dem Gremium

hinzugezogen werden. Durch die Etablierung eines solchen Bund-Länder-Kommunen-Gipfels würde sichergestellt werden, dass die kommunalen Stimmen in der Aufnahmepolitik gehört werden und ein schnelles gemeinsames Handeln in Krisensituationen sowie eine langfristige und nachhaltige Strategieplanung ermöglicht werden.

Inspirierendes Beispiel

Flüchtlingsgipfel

Im Oktober 2022 berief das Bundesinnenministerium erstmals einen sogenannten Flüchtlingsgipfel unter Bund, Ländern und Kommunen ein, um die Städte bei der Aufnahme der großen Zahl von Geflüchteten aus der

Ukraine zu unterstützen. Auch im Folgejahr fanden drei weitere Bund-Länder-Treffen zum Thema statt. Zwar haben die Gipfel bisher nicht zur gewünschten Unterstützung für die Kommunen geführt, trotzdem können sie ein guter Ausgangspunkt für die Etablierung eines regelmäßig tagenden Forums werden. Wichtig ist hierbei allerdings, dass auch die Kommunen weiterhin in dem Gremium vertreten sind, besonders auch die zur Aufnahme von Schutzsuchenden bereiten Städte.

WER HANDELT?



Bürgermeister:in
Landrät:in

3.1.3. Forderung 3 an Bund und Länder:

Aufnahmebereite Kommunen finanziell stärker unterstützen

Auch wenn der Wille in vielen Kommunen für die Aufnahme zusätzlicher Menschen da ist, hängt der Handlungsspielraum oftmals von ausreichenden finanziellen Mitteln ab – besonders im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Die Städte, die bereit sind, einen größeren Anteil bei der Aufnahme von Schutzsuchenden zu übernehmen, sollten von Bund und Ländern für ihr besonderes Engagement auch gefördert werden. Diese finanzielle Unterstützung für aufnahmebereite Kommunen kann durch unterschiedliche Maßnahmen ermöglicht werden. Denkbar wäre u.a. eine Pauschale pro asylsuchender Person, die in einer Kommune aufgenommen wird (wie z. B. die 2019 vom Land Brandenburg beschlossene Integrationspauschale). Außerdem könnten die Länder einen größeren Anteil der vorgesehenen Gelder je aufgenommener Person im Rahmen der Aufnahme- und Resettlement-Programme aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds der EU (AMIF) an die Kom-

munen weiterleiten. Und der Bund könnte sich für die Vereinfachung der AMIF-Antragsverfahren sowie für die Schaffung weiterer EU-Fonds für aufnahmebereite Kommunen einsetzen. Im besten Fall erhöhen diese Anreize in noch mehr Kommunen die Bereitschaft, sich konstruktiv bei der Aufnahme von Schutzsuchenden in Deutschland einzubringen.

Inspirierendes Beispiel

Ein neuer Entwicklungs- und Integrationsfonds

So schlagen z. B. Gesine Schwan und die Berlin Governance Plattform vor, als Investitionsinitiative einen eigenständigen europäischen Entwicklungs- und Integrationsfonds für solidarische Städte einzurichten. Die zentrale

Idee des Fonds: Kommunen, die sich an der Relocation und zusätzlichen Aufnahme von Schutzsuchenden beteiligen, sollen dafür sowohl Mittel für die Aufnahme und Integration der Geflüchteten bekommen als auch Mittel in gleicher Höhe für kommunale Projekte. Der Fonds würde somit einen doppelten Anreiz für Städte schaffen und sowohl den Schutzsuchenden als auch der Entwicklung von Städten in Europa und ihrer lokalen Bevölkerung gleichermaßen zugutekommen.

WER HANDELT?



Bürgermeister:in
Landrät:in

3.1.4. Forderung 4 an die Bundesregierung: Sichere Fluchtwege mit einem Asyl-Visum schaffen

Für viele fliehende Menschen ist es nicht möglich, ein legales Visum zur Einreise nach Deutschland zu erhalten, um ihren Asylantrag stellen zu können. Stattdessen müssen sie sich auf teure und lebensgefährliche Schlepperrouten durch die Sahara und über das Mittelmeer begeben, um zunächst überhaupt in Europa anzukommen. Schutzsuchende erreichen die Bundesrepublik Deutschland und speziell die jeweilige Kommune daher oftmals traumatisiert und in einer prekären finanziellen Situation. Das stellt Städte vor noch größere Herausforderungen hinsichtlich der Aufnahme und Integration. Kommunen können daher die Einführung eines Asyl-Visums fordern. Schutzsuchende könnten dieses unbürokratisch über deutsche Auslandsvertretungen beantragen und damit sicher und legal (z. B. per Flugzeug) in Deutschland einreisen. An der Bundesgrenze angekommen, könnten sie dann ihren Asylantrag stellen und im Laufe des Regelverfahrens über den Königsteiner Schlüssel (oder ein Matching-Verfahren, siehe 2.3.3.) in eine Kommune ver-

teilt werden. Neben der Einführung eines Asyl-Visums, können Kommunen außerdem vom Bund fordern, dass die Hürden für komplementäre (nicht-humanitäre) Visa wie z. B. Bildungs- oder Arbeitsvisa bei humanitären Umständen deutlich gesenkt werden und Schutzsuchende somit auch über diesen Weg sicher und unter besseren Voraussetzungen in deutschen Städten ankommen können.

Inspirierendes Beispiel

Das Bündnis Städte Sicherer Häfen

Wenn sich Kommunen für die hier vorgeschlagenen Forderungen – oder auch für andere Maßnahmen zur Gestaltung einer humanen Migrationspolitik – einsetzen möchten, können sie sich im 'Bündnis Städte Sicherer Häfen' vernetzen. Das Bündnis wurde 2019 von der Seebrücke gemeinsam mit engagierten „Sicheren Häfen“ (siehe Beispiel-Kasten 3.1.1.) gegründet und setzt sich seitdem

unter der Koordination der Stadt Potsdam dafür ein, aus Seenot Gerettete und in Flüchtlingslagern gestrandete Schutzsuchende zusätzlich in deutschen Städten aufnehmen zu können. Aktuell sind 120 solidarische Kommunen, Gemeinden und Landkreise Mitglied im Bündnis. Wer sich der Allianz anschließen möchte, muss die „Potsdamer Erklärung“ mit der zentralen Forderung an die Bundesregierung, die zusätzliche Aufnahme von Menschen zu ermöglichen, formlos unterzeichnen und seinen Beitritt bekunden. Sowohl die Erklärung als auch weitere Informationen zum Beitritt und den Aktivitäten des Bündnisses finden sich [hier](#).



Bündnis

3.2. Exkurs: Die Rolle der Kommunen auf internationaler und europäischer Ebene

Kommunen sind zentrale Akteur:innen in der Migrationspolitik, da sie die Aufnahme, Unterbringung und Inklusion von schutzsuchenden Menschen im lokalen Kontext übernehmen. Das macht die Städte und Gemeinden zum Dreh- und Angelpunkt einer erfolgreichen Politik in diesem Feld. Auf internationaler Ebene wurde dem im „UN-Flüchtlingspakt“ 2018 Rechnung getragen; ebenso auf europäischer Ebene bereits 1995 in der „Charta der Städte der Zuflucht“ des Europarats sowie institutionell in der EU über den „Europäischen Ausschuss der Regionen“.

Auf die Positionen dieser drei Organe können Kommunen sich beziehen und größere Handlungsspielräume im Flüchtlingsschutz für Kommunen auch innerhalb von Deutschland einfordern. So soll dieses Kapitel als Wissensimpuls und Anstoß für die politische Advocacy-Arbeit dienen.

3.2.1 Kommunen auf internationaler Ebene

Unter dem Eindruck des Zweiten Weltkrieges nahm die UN-Generalversammlung 1948 das „Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen“ in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte auf. Das Recht auf Asyl ist somit ein Menschenrecht, zu dessen Erfüllung auch Kommunen beitragen müssen und auf welches sie sich politisch beziehen können. Zwar konnte sich die internationale Staatengemeinschaft damit auf ein Recht zu fliehen einigen, jedoch nicht auf ein Recht, dass Fliehende auch aufgenommen werden müssen: die Aufnahme zu ermöglichen und Zufluchtswege zu schaffen bzw. freizuhalten, ist damit bis heute keine rechtliche Pflicht für staatliche Akteur:innen. Allerdings ergibt sich die Zielsetzung, legale Zugangswege zum Schutz bereitzustellen und Flüchtende aufzunehmen, aus verschiedenen internationalen Konventionen¹⁸, darunter aus

- dem Verbot der Kollektivausweisung,
- dem Recht auf Ausreise,
- dem Recht aus Seenot in einen sicheren Hafen gebracht zu werden,
- der Europaratskonvention gegen Menschenhandel
- sowie dem (nicht rechtsverbindlichen) „UN-Flüchtlingspakt“.

Inspirierendes Beispiel

Der „UN-Flüchtlingspakt“

Im Flüchtlingspakt von 2018 betonten die Vereinten Nationen auch erstmals die spezielle Rolle von Städten und Kommunen in der Flüchtlingsaufnahme und erkannten sie als wichtige Akteur:innen im Flüchtlingsschutz an.

¹⁸ Siehe [Heuser 2022](#), Kapitel A, S. 17-31

3.2.2 Kommunen auf europäischer Ebene

Während die Bedeutung lokaler Akteur:innen für die Aufnahme von Geflüchteten nun im „UN-Flüchtlingspakt“ betont wird, kommt den Kommunen im „Gemeinsamen Europäischen Asylsystem“ (GEAS) bislang keine ausdrückliche Rolle zu. Die allgemein wichtige Bedeutung der Kommunen für den demokratischen Staatsaufbau ist im EU-Recht jedoch anerkannt. Über den „Europäischen Ausschuss der Regionen“, der sich aus 329 Kommunal- und Regionalpolitiker:innen aller EU-Mitgliedstaaten zusammensetzt, sind sie außerdem formal in die EU-Rechtsetzungsverfahren eingebunden: Der Ausschuss wird bei neuen Gesetzesvorhaben zur Beratung angehört, wobei seine Empfehlungen unverbindlich sind. Dabei hat er sich in der Vergangenheit für eine stärkere Einbindung der Kommunen im Rahmen des EU-Asylsystems und für eine gerechte und schnelle Verteilung von Schutzsuchenden ausgesprochen¹⁹. Einige Abgeordnete des EU-Parlaments und sowie solidarische Städtenetzwerke wie Eurocities machten konkrete Vorschläge hierzu, etwa die Institutionalisierung von lokalen Erklärungen zur Aufnahmebereitschaft („Pledges“) und forderten den direkten Zugang der Kommunen zu einer EU-Finanzierung für die Flüchtlingsaufnahme.

Auch der Europarat betont die Relevanz von kommunalen Akteur:innen in der Menschenrechtspolitik. Dem Europarat gehören 46 europäische Staaten (darunter alle EU-Mitgliedstaaten) an. Als internationale Organisation und öffentliches Forum setzt er sich für den Schutz der Menschenrechte ein. In diesem Rahmen verabschiedeten die Mitgliedsstaaten die rechtsverbindliche „Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung“, die die Stärkung der Kommunen in Europa zum Ziel hat. In der Charta haben sie sich auch darauf verständigt, dass Kommunen als kleinste staatliche Einheiten alle Aufgaben vorrangig und selbstständig erfüllen können sollen. Das könnte auch auf die Aufnahme von Schutzsuchenden übertragen werden und von Kommunen als Argument für größere lokale Handlungsspielräume in diesem Bereich genutzt werden.²⁰

Hinweis:

Der Europarat setzte sich als eines der ersten europäischen Gremien konkret für die kommunale Aufnahme von Geflüchteten ein: Bereits 1995 sprach sich die Konferenz der Gemeinden und Regionen im Europarat für die Unterstützung des bis heute tätigen Cities of Refuge Network (ICORN) aus und nahm die „Charta der Städte der Zuflucht“ an, die die Bedingungen für die lokale Aufnahme von verfolgten Schriftsteller:innen festlegte.

¹⁹ Unter Zurückweisung der EU-Dublin-Verordnung, die besagt, dass eine schutzsuchende Person ihr Asylverfahren in dem EU-Staat durchführen muss, den sie zuerst betreten hat.

²⁰ Siehe [Heuser](#) 2022, Kapitel A, S. 31-39

4. Checklist – Was können Kommunen für die Aufnahme von Schutzsuchenden tun?

Wer kann handeln?	Was kann getan werden?	Wo gibt es Infos?
Ausländerbehörde	<p>Etablierte Visaverfahren zur Aufnahme von Schutzsuchenden nutzen</p> <p>Kommunale Aufnahmebereitschaft in die Visumvergabe einbeziehen</p> <p>Mit Vorab-Zustimmungen die Visavergabe begünstigen und beschleunigen</p> <p>Komplementäre (nicht-humanitäre) Zugangswege nutzen</p> <p>Von den Regelvoraussetzungen für ein Visum absehen</p> <p>Ermessensspielraum für die Vergabe humanitärer Visa nutzen</p> <p>Wohltuende Entscheidungsmaßstäbe in Verwaltungsvorschriften absichern</p>	<p>Kapitel 2.1.1.</p> <p>Kapitel 2.1.2.</p> <p>Kapitel 2.1.3.</p> <p>Kapitel 2.1.4.</p> <p>Kapitel 2.1.5.</p> <p>Kapitel 2.1.6.</p> <p>Kapitel 2.1.7.</p>
Stadt-/ Gemeinderat	<p>Kommunale Aufnahmebereitschaft schaffen und erklären</p> <p>Aufnahmen in den Kommunen ‚bottom-up‘ bei Bund und Ländern initiieren</p> <p>Weitere kommunale Projekte in der Flüchtlingsaufnahme starten</p> <p>Kosten für Schutzsuchende kommunal oder privat übernehmen</p> <p>Aufnahmeprogramme mitgestalten und anregen</p> <p>An Matching-Programmen beteiligen und die Ortsbindung fördern</p>	<p>Kapitel 2.2.1.</p> <p>Kapitel 2.2.2.</p> <p>Kapitel 2.2.3.</p> <p>Kapitel 2.2.4.</p> <p>Kapitel 2.3.2.</p> <p>Kapitel 2.3.3.</p>
Landesregierung	<p>Als Stadtstaat ein humanitäres Landesaufnahmeprogramm beschließen</p>	<p>Kapitel 2.3.1.</p>
Bürgermeister:in/ Landrät:in	<p>Die Abschaffung der Einvernehmensregel des Bundes für kommunale Aufnahme fordern</p> <p>Einen regelmäßigen Bund-Länder-Kommunen-Gipfel zur besseren Koordination fordern</p> <p>Bessere Finanzierung für aufnahmebereite Kommunen fordern</p> <p>Die Einrichtung eines Asyl-Visums fordern</p> <p>Die Stadt zum „Sicheren Hafen“ erklären</p> <p>Dem Bündnis Städte Sicherer Häfen beitreten</p>	<p>Kapitel 3.1.1.</p> <p>Kapitel 3.1.2.</p> <p>Kapitel 3.1.3.</p> <p>Kapitel 3.1.4.</p> <p>Kapitel 3.1.1.</p> <p>Kapitel 3.1.4.</p>



Links online

5. Linksammlung – Wo gibt es weitere Informationen?

Neben den oben dargestellten Maßnahmen können Kommunen sich unter den folgenden Links noch weiter über ihre Möglichkeiten zur Verbesserung des Flüchtlingsschutzes in Deutschland informieren.

Vernetzung: Mit anderen Städten zusammenschließen

- [Moving Cities](#) Mapping von Städtenetzwerken für eine solidarische Migrationspolitik in Europa
- [Seebrücke](#) Mapping von Sicherer-Hafen-Städte in Deutschland
- [Europe Welcomes](#) (The Greens/EFA) Mapping von aufnahmebereiten Städten in Europa
- [Bündnis Städte Sicherer Häfen](#) in Deutschland
- [International Alliance of Safe Harbours](#) in Europa

Finanzierung: Fördertöpfe finden

Von der Bundesregierung

- BAMF, [Förderung für kommunale Integrationsprojekte des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge](#)
- BMFSFJ, [Bundesprogramm „Demokratie leben!“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend](#)
- BMI, [Bundesprogramm „Gesellschaftlicher Zusammenhalt“ im Auftrag des Bundesministeriums des Innern und für Heimat](#)
- BMWSB, [Förderprogramm „Soziale Stadt“ des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen](#)
- BMZ, [Förderprogramm „Kommunale Entwicklungspolitik“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung](#)

Von der EU

- AMIF, Asylum, Migration and Integration Fund
- CERV, Citizens, Equality, Rights and Values Förderprogramm für die Stärkung von Unionswerten, Gleichstellung, Teilhabe und Gewaltprävention
- Erasmus+, Förderprogramm für Bildungs-, Ausbildungs-, Jugend- und Sportprojekte
- ESF+, European Social Fund Plus Förderprogramm für Projekte in den Bereichen Beschäftigung, Soziales, Bildung und Kompetenzen
- European Urban Initiative, Förderprogramm für innovative Pilotprojekte in Städten

Weitere Informationen zu Finanzierungsmöglichkeiten

- Berlin Governance Platform, The new EU budget: More access to migration and integration funding for cities or a missed opportunity?, 2021
- Bundeszentrale für politische Bildung, Fördermittel für Flüchtlings- und Integrationsprojekte, 2023
- Robert Bosch Stiftung, Alles Gold, was glänzt? Fördermittel für die Integrationsarbeit in ländlichen Kreisen und Gemeinden, Kurzepertise Land, Zuhause, Zukunft (LZZ), 2021
- Universität Hildesheim, Übersicht über Fördermittel für Migration und Integration der Europäischen Union, des Bundes und der Länder

Beratung: Weiterlesen

Kommunale Aufnahme und Relocation

Buchtipp:

Helene Heuser, Städte der Zuflucht – Kommunen und Länder im Mehrebenen-system der Aufnahme von Schutzsuchenden, 2023

- Berlin Governance Platform & Pairity, Re:Match - EU-Relocation durch Matching
- Berlin Governance Platform, Handlungsoptionen zur Stärkung der Kommunen in der Aufnahme von Geflüchteten und der Einwanderungspolitik, 2020
- Bundeszentrale für politische Bildung, Kommunale Migrations- und Flüchtlingspolitik, 2020
- Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Match'In, Pilotprojekt zur Verteilung von Schutzsuchenden mit Hilfe eines algorithmengestützten Matching-Verfahrens
- Heinrich-Böll-Stiftung, Das Recht zu schützen – Über proaktive Flüchtlingsaufnahme von Ländern und Kommunen, Eine Rechtsstudie von Helene Heuser, 2022
- Heinrich-Böll-Stiftung, Der Weg über die Kommunen – Empfehlungen für eine neue Schlüsselrolle der Kommunen in der Flüchtlings- und Asylpolitik der EU, 2019
- Robert Bosch Stiftung, Eine neue Rolle für Städte in globaler und regionaler Migrationsgovernance?, 2020
- Universität Hildesheim & Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Integration als Pflichtaufgabe: Holzweg oder Königsweg zu krisenfesten kommunalen Strukturen?, 2024

Good-Practice von anderen Kommunen

- Moving Cities, Mapping von inspirierenden Ansätzen solidarischer Städte für eine andere Migrationspolitik
- ProjectTogether, Welcome Alliance, Bündnis aus zivilgesellschaftlichen Organisationen, Stiftungen, staatlichen Institutionen und Unternehmen
- Rosa Luxemburg Stiftung, Solidarische Städte in Europa, 2019
- Stadt Stuttgart, Arbeitskreis Kommunaler Qualitätszirkel zur Integrationspolitik
- Zukunftswerkstatt Kommunen, Werkzeugkoffer Integration

Moving Cities unterstützt Kommunen dabei, sich für eine solidarische Migrationspolitik einzusetzen. Denn in ganz Europa suchen Zivilgesellschaft, Stadtpolitiker:innen und Mitarbeiter:innen aus Verwaltungen kreative Lösungen gegen die restriktive Migrationspolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Das digitale Mapping von Moving Cities stellt inspirierende lokale Ansätze für Migration und Integration aus zehn verschiedenen Staaten vor und bietet damit praktische Vorschläge und Strategien für Kommunen, um die Migrationspolitik in ihren Städten und in der EU zu verändern.

Schauen Sie vorbei: www.moving-cities.eu

