



Barcelona

Die stärkste 'Solidarity City' in Spanien und Europa

Inhalt

1. Zusammenfassung und Erkenntnisse

2. Lokaler Hintergrund und Kontext

3. Ausgewählte lokale Ansätze

3.1. Das Programm 'Nausica': Ein ganzheitlicher Ansatz für kommunale Aufnahme und soziale Eingliederung

3.2. 'Documento de vecindad' (Nachbarschaftsdokument): Stärkung der Aufenthaltssicherheit

4. Interessenvertretung und Vernetzung

5. Update: Was ist neu im Jahr 2023?

1. Zusammenfassung und Erkenntnisse

Wichtigste Erkenntnisse

1

Eine enge Zusammenarbeit zwischen Stadtverwaltung und Zivilgesellschaft bei der Entwicklung des Plans 'Barcelona, Ciutat Refugi' (Barcelona, Stadt der Zuflucht). Das Konzeptpapier verbindet konkrete Maßnahmen zur Bereitstellung notwendiger Dienstleistungen mit dem Anliegen, die Rechte von Geflüchteten zu schützen.

2

Aktive Vernetzung mit anderen spanischen Städten im Rahmen des Netzwerks 'Ciudades Refugio' (Städte der Zuflucht) sowie mit vielen europäischen 'Solidarity'-Städten.

Was ist das Besondere an der Stadt?

Kommunales Vorbild seit 2015: Seit dem Wahlerfolg der lokalen Bewegung 'Barcelona en Comú' (BComú) bei den Kommunalwahlen 2015 gilt Barcelona als eine der wichtigsten 'Solidarity-Städte' in Spanien und Europa. Barcelona ist Initiatorin, Vorbild und Impulsgeberin für eine migrationsfreundliche Kommunalpolitik. Der Plan 'Barcelona, Ciutat Refugi' bündelt konkrete Maßnahmen, um die Stadt auf die Aufnahme und Unterstützung von Geflüchteten vorzubereiten, die notwendigen Leistungen bereitzustellen und die Rechte der Geflüchteten zu gewährleisten.

Wo liegt der Schwerpunkt der lokalen Migrationspolitik?

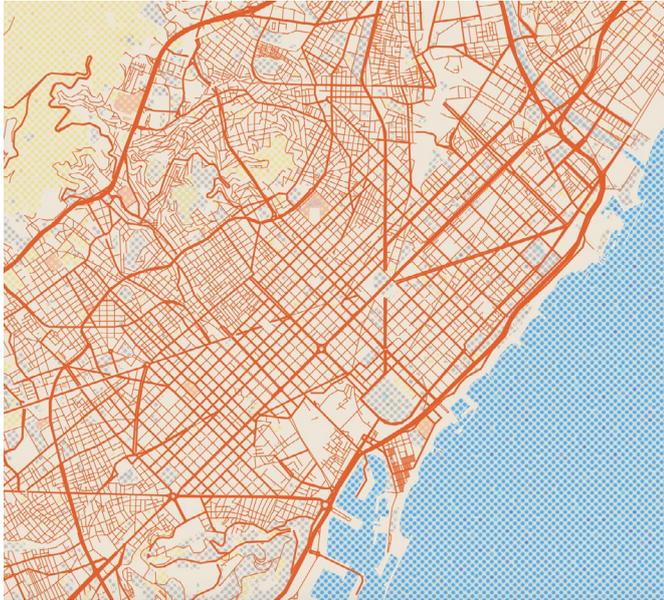
Ein kohärentes Aufnahmeprogramm: Das städtische Aufnahmeprogramm 'Nausica' steht im Mittelpunkt der lokalen Solidaritätspolitik Barcelonas. Es ist auch das Herzstück des Plans 'Barcelona, Ciutat Refugi'. Ein zweiter Schwerpunkt der Solidaritätspolitik ist das 'Documento de Vecindad' (Nachbarschaftsdokument), eine Art kommunaler Ausweis, der für Menschen ohne reguläre Papiere geschaffen wurde.

Was sind die Schlüsselfaktoren?

Innovative Verwaltung trifft auf lokalen Aktivismus: Mit Antritt des Minderheitenstadtrats von Barcelona en Comú im Frühjahr 2015 wurde Migration zu einem zentralen Thema der Stadtpolitik erhoben. Das Wahlprogramm 2015 enthält eine Reihe konkreter Vorschläge zum Thema Migration und Flucht. Ein weiterer wichtiger Faktor ist die enge Zusammenarbeit zwischen der Stadtverwaltung und lokalen zivilgesellschaftlichen Initiativen bei der Gestaltung der Migrationspolitik.

Politische Arbeit über die lokale Ebene hinaus

Die Stadt Barcelona ist seit vielen Jahren Mitglied verschiedener Städtenetzwerke im Kontext der EU-Institutionen. 2015 initiierte die Bürgermeisterin Ada Colau das spanische Netzwerk der solidarischen Städte – die 'Ciudades Refugio' – und übernahm dessen Leitung. Colau und die Stadtverwaltung bemühen sich außerdem intensiv um die Einbindung Barcelonas in weitere europäische und internationale Netzwerke.



Bevölkerung

1,650,358

Lage

Hauptstadt Kataloniens, Nordost Spanien

Bürgermeister:in

Ada Colau, Barcelona en Comú, 2015-2023
Jaume Collboni, Sozialistische Partei Kataloniens (PSC) seit 2023

2. Lokaler Hintergrund und Kontext

Im Frühjahr 2015 gewann Barcelona en Comú die Kommunalwahlen. Auch in Madrid, Valencia, Saragossa und Cádiz zogen municipalistische Kräfte in die Stadtregierungen ein. Diese Städte werden auch als 'Fearless Cities' (Städte ohne Angst) bezeichnet. Die Willkommenspolitik für Geflüchtete ist ein zentrales Thema der municipalistischen Bewegungen in Spanien, da der partizipative kommunale Politikansatz darauf abzielt, Ausgrenzungen durch den Ausschluss von Nicht-Staatsbürger:innen zu vermeiden.¹ So wurde mit dem Amtsantritt der BComú-Minderheitsregierung in Barcelona die Migration zu einem zentralen Thema der Stadtpolitik erhoben. Das Wahlprogramm 2015 enthält eine Reihe von konkreten Vorschlägen zum Thema Migration und Flucht.²

Das zentrale Thema in der Zeit um 2015 war die ausbleibende Ankunft von syrischen Geflüchteten in Barcelona. Die enormen Solidaritätsaktionen der Zivilgesellschaft für die Geflüchteten setzten die neue Stadtregierung unter Druck, ihre Solidarität zu bekunden und Pläne für die Aufnahme und den Empfang zu entwickeln. Die Politisierung des Asylrechts und der kommunalen Aufnahme war Ergebnis der Bereitschaft der neuen Stadtregierung, gegen die Aufnahmeverweigerung der spanischen Zentralregierung zu mobilisieren. Der Stadtrat reagierte auf die starke Welle der Solidarität, indem er Ansätze entwickelte, um die nationale Politik und die Legitimität der Zentralregierung sowie die Grenzsicherungen auf EU-Ebene in Frage zu stellen.³

¹ <https://www.bdwi.de/forum/archiv/uebersicht/10250840.html>

² Wahlprogramm 2015

³ Siehe Hansen 2019: 58f. (<https://www.rosalux.de/en/publication/id/40039/solidarity-cities-in-europe>)

‘Barcelona, Ciutat Refugi’: Zusammenarbeit zwischen Stadtverwaltung und Zivilgesellschaft

Soziale Bewegungen, Nichtregierungsorganisationen und andere zivilgesellschaftliche Initiativen waren maßgeblich an der Entwicklung des Plans ‘Barcelona, Ciutat Refugi’ beteiligt. Die Arbeitsgruppe ‘Migration’ aus dem Wahlkampf 2015, die sich aus Bürger:innen, Aktivist:innen, Wissenschaftler:innen, städtischen Mitarbeiter:innen und NGOs zusammensetzt, erarbeitete das Dokument.⁴ Auf dieser Grundlage wurde der Plan ‘Barcelona, Ciutat Refugi’ mit einem klaren Fokus auf soziale Rechte im September 2015 ins Leben gerufen.⁵ An dem Plan war ein breites Spektrum von Organisationen beteiligt: z.B. die Migrantinnenorganisation Dialegs de la dona, die katholische Organisation Fundación Migra Studium, die katalanische Vereinigung für die Integration von LGBTI+-Migrant:innen und Geflüchteten (ACATHI), sowie die transnationale Strafrechtsorganisation International Criminal Bar unter vielen weiteren.

Der Plan ‘Barcelona, Ciutat Refugi’ bündelt konkrete Maßnahmen, um die Stadt auf die Aufnahme und Betreuung von Geflüchteten vorzubereiten, notwendige Dienstleistungen bereitzustellen und die Rechte von Geflüchteten zu garantieren. Im Mittelpunkt des Plans steht das städtische Aufnahme- und Eingliederungsprogramm ‘Nausica’ (Kapitel 3).⁶ Noch vor Inkrafttreten des Plans, als die Flüchtlingsbewegung im Sommer 2015 größer wurde, bildeten sich in Barcelona neue soziale Bewegungen und zivilgesellschaftliche Organisationen, wie die Bürgerplattform für Geflüchtete, die Migrantenrechtsbewegung Stop Mare Mortum sowie die Seenotrettungs-NGO Pro Activa Open Arms. Ada Colau reagierte auf diese Mobilisierungen mit einem Schreiben an Präsident Mariano Rajoy, in dem sie ankündigte, Barcelona werde sich offiziell in eine Stadt der Zuflucht verwandeln.⁷

Ein weiteres Beispiel für die enge Zusammenarbeit zwischen der municipalistischen Stadtregierung und zivilgesellschaftlichen Organisationen in Barcelona war ein in das Wahlprogramm aufgenommener Vorschlag zur Schließung des berüchtigten örtlichen Abschiebegefängnisses (Centro de Internamiento de Extranjeros, CIE). Damit reagierte BComú auf eine der solidarischen Initiativen, nämlich Tanquem els CIEs (Schließt die Abschiebeknäste). ‘Tanquem els CIEs’ wurde im Januar 2012 nach dem Tod von Idrissa Diallo in der CIE Barcelona ins Leben gerufen. Seit BComú im Amt ist, konnte die Stadtverwaltung zwar „das Bewusstsein für die Ungerechtigkeiten stärken, denen die Menschen in der Haftanstalt ausgesetzt sind.“⁸ Die Stadt war jedoch letztlich nicht in der Lage, die Einrichtung zu schließen.

Straßenhändler:innen unter Druck: Die Grenzen partizipativer Prozesse

Das anhaltend schwierige Verhältnis zwischen der municipalistischen Stadtregierung und den Straßenverkäufer:innen (Manteros) in Barcelona zeigt die Grenzen partizipativer Prozesse zwischen Stadtverwaltung und

⁴ ‘Eje Migraciones’

⁵ <https://ciutatrefugi.barcelona/en/plan>

⁶ <https://ciutatrefugi.barcelona/en/>

⁷ https://www.barcelona.cat/infobarcelona/en/colau-calls-on-the-spanish-state-to-help-respond-to-the-taking-in-of-refugees_233763.html

⁸ Siehe Hansen 2019: 60 (<https://www.rosalux.de/en/publication/id/40039/solidarity-cities-in-europe>)

Zivilgesellschaft deutlich auf: Als BComú 2015 das Amt antrat, wurden die 300 bis 400 Straßenverkäufer:innen, von denen die meisten Migrant:innen aus Subsahara-Staaten ohne Ausweispapiere sind, zu einem zentralen Thema. Während die tägliche Arbeit der Straßenhändler:innen von der politischen Rechten und den Mainstream-Medien als krimineller Akt „illegaler Einwanderer, die den öffentlichen Raum besetzen, um dort Illegales und Gefälschtes zu verkaufen“ skandalisiert wurde, versuchte BComú eine 'unmögliche Position' zwischen den Forderungen der Manteros und der Bewegung für die Rechte der Geflüchteten auf der einen, und dem „Konzert der Medien und politischen Gegner:innen“ auf der anderen Seite einzunehmen.⁹

Nachdem im August 2015 der Mantero Mor Sylla bei einem Sturz während einer Polizeirazzia in einem Küstenort der Provinz Tarragona starb, und kein:e Polizist:in dafür zur Rechenschaft gezogen wurde, folgten auf den Tod Demonstrationen von Manteros und ihren Unterstützer:innen. In dieser angespannten Lage gründeten die Manteros die gewerkschaftliche Vereinigung 'Sindicato Popular de Vendedores Ambulantes de Barcelona',¹⁰ um Vorurteilen und rassistischen Stereotypen entgegenzutreten und mit den örtlichen Behörden und der Polizei zu verhandeln. Versuche der Stadtverwaltung von BComú die Gewerkschaft in Gesprächen mit der Polizei und Unternehmensverbänden anzuerkennen, wurden von den Unternehmen sabotiert.

Nach Konfrontationen zwischen den Manteros und der Stadtverwaltung aufgrund einer stadtweiten Kampagne im Sommer 2016, in der unter anderem Tourist:innen und Einheimische aufgefordert wurden, die Waren der Manteros nicht zu kaufen, lenkte die Gewerkschaft in den Verhandlungen mit der Stadt ein und stimmte 2017 der städtisch unterstützten Gründung einer Kooperative der Manteros DiomCoop zu. Außerdem wurden Standplätze für Manteros auf städtischen Märkten eingerichtet. Die Kooperative bietet jedoch nur 40 der mehreren hundert Straßenverkäufer:innen einen Arbeitsplatz, sofern eine Arbeitserlaubnis vorliegt.

Bis heute halten die Proteste gegen Polizeirepression und Gewalt an, während die Zugeständnisse von BComú den politischen Gegner:innen zu weit gehen. Allgemein bleibt die Situation für Menschen mit prekärem und illegalem Status schwierig und wird von Jahr zu Jahr schwerer, obwohl BComú einen Ansatz verfolgt, der sich auf die Legalisierung konzentriert (z. B. durch Kooperativen und Arbeitserlaubnisse). Seit dem Wahlkampf 2019 verstärkt BComú jedoch die Überwachung des Mantero-Geschäfts.¹¹

Kommunale Aufnahme, soziale Rechte und Aufenthaltssicherheit

Für die Aufnahme und soziale Integration von Geflüchteten und Migrant:innen hat die Stadt seit 1999 ihre kommunale Aufnahmepolitik um den kostenlosen kommunalen Dienst SAIER, 'Servicio de Atención a Inmigrantes, Emigrantes y Refugiados' (Servicezentrum für Zuwanderer:innen, Auswanderer:innen und Geflüchtete) aufgebaut. SAIER wird vom

⁹ Hansen 2019: 58f (<https://www.rosalux.de/en/publication/id/40039/solidarity-cities-in-europe>)

¹⁰ https://www.eldiario.es/catalunya/barcelona/estigma-lucha-manta-sindical-to_1_2442393.html

¹¹ Hansen 2019: 64ff (<https://www.rosalux.de/en/publication/id/40039/solidarity-cities-in-europe>)

Stadtrat zusammen mit spezialisierten lokalen Einrichtungen verwaltet. Der Dienst bietet allen Nicht-EU-Bürger:innen, die dies benötigen, allgemeine Hilfsangebote, wie etwa die Unterstützung bei Aufenthaltsanträgen, Unterbringung und Verpflegung für besonders schutzbedürftige Personen. Zusammen mit dem Roten Kreuz ist SAIER die Anlaufstelle für das Aufnahmeprogramm für Personen, die in Spanien internationalen Schutz suchen. Der Dienst deckt auch eventuelle Defizite des staatlichen Programms ab, da er sich um die Grundbedürfnisse und die Unterstützung der Bedürftigsten kümmert, bis diese Zugang zu staatlicher Förderung erhalten.¹² Um nur ein Beispiel zu nennen: 23 Prozent der Asylbewerber:innen, die SAIER in Barcelona aufsuchen, sind obdachlos. SAIER und die regulären kommunalen Sozialdienste finanzieren Asylbewerber:innen eine vorübergehende Unterkunft. 2017 stellte die Stadtverwaltung beispielsweise einmalig 1,9 Millionen Euro für die Unterbringung von Migrant:innen und Asylbewerber:innen bereit.¹³

Im Vergleich zu Städten in Italien und Griechenland ist die aktuelle Zahl der Ankommenden in Barcelona moderat. Da der spanische Staat jedoch nicht die notwendigen Ressourcen bereitstellt, steigt der Druck auf die kommunalen Infrastrukturen und die für die Aufnahme und Integration zuständigen Stellen erheblich.¹⁴ Der Anstieg der Asylbewerber:innenzahlen hat die Kapazitäten von SAIER an seine Grenzen gebracht. Um die Umsetzung des Plans 'Barcelona, Ciutat Refugi' zu koordinieren und die SAIER-Dienste zu unterstützen, hat der Stadtrat von Barcelona mit dem 2015 eröffneten Ciutat-Refugi-Büro somit eine zusätzliche kommunale Infrastruktur geschaffen.

¹² <https://ciutatrefugi.barcelona/en/reception-accommodation-and-care>

¹³ Migration Snapshot of the city of Barcelona, in: Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees in Barcelona, OECD Publishing, Paris 2018

¹⁴ Siehe Hansen 2019, 63 (https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publicationen/Broschur_SolidarischeStaedte_2teAuf_l_web.pdf)

Die Arbeitsgruppe Migration aus dem Wahlkampf 2015 versprach auch, das Verfahren des 'Empadronamiento' (Registrierung bei der Stadtverwaltung) für in Barcelona wohnende Migrant:innen und Geflüchtete ohne Papiere zu erleichtern. So schlug sie vor, Mietverträge oder ähnliche Dokumente als Nachweis für die Registrierung zu akzeptieren. Dies würde den Zugang zu kommunalen Sozialleistungen und – langfristig gesehen – zu einer regulären Aufenthaltsgenehmigung erleichtern. Die 2017 erfolgte Einführung des Nachbarschaftsdokuments, das Menschen ohne Papiere vor Inhaftierung und Abschiebung schützen soll, wird im folgenden Kapitel ausführlich erläutert.

3. Ausgewählte lokale Ansätze der Migrations- und Integrationspolitik

3.1. Das Programm ‘Nausica’: Ein ganzheitlicher Ansatz für kommunale Aufnahme und soziale Eingliederung

Im Mittelpunkt des Plans ‘Barcelona, Ciutat Refugi’ steht das städtische Programm Nausica für Aufnahme und soziale Eingliederung. Es startete im April 2016 und zielt darauf ab, die SAIER-Dienste zu stärken und Asylbewerber:innen, die sich bereits in Barcelona aufhalten, Schutz und Unterstützung zu bieten.¹⁵ Der ganzheitliche Ansatz bedeutet, dass die Teilnehmer:innen als vollwertige Personen betrachtet werden, die komplexe Bedürfnisse haben. Außerdem ermöglicht er den verschiedenen am Programm beteiligten städtischen Organisationen und NGOs, ihre Bemühungen aufeinander abzustimmen.¹⁶

Wie andere Bereiche der Kommunalpolitik in Barcelona wurde ‘Nausica’ unter Beteiligung einer Reihe von NGOs, Bürger:innengruppen und kommunalen Einrichtungen entwickelt. Obwohl Geflüchtete und Personen, die internationalen Schutz suchen und über keine eigenen Mittel verfügen, zumindest theoretisch Zugang zu dem nationalen Programm haben, sind viele von ihnen aus unterschiedlichen Gründen ausgeschlossen. Sei es, weil sie in Anwendung der Dublin-Verordnung nach Spanien zurückgeführt wurden, weil sie einer bestimmten sozialen Gruppe angehören oder weil ihr Gesundheitszustand oder ihre sexuelle Orientierung eine Unterbringung in einer Gruppenunterkunft nicht ratsam erscheinen lassen.¹⁷ ‘Nausica’ ist daher ein paralleles Aufnahme- und Integrationsprogramm, das darauf abzielt, die Unzulänglichkeiten der staatlichen Programme abzufedern.

‘Nausica’ bietet vorübergehende Unterkunft und spezialisierte Maßnahmen für Personen oder Familien, die internationalen Schutz beantragt haben und weiterhin schutzbedürftig sind oder sozial ausgegrenzt werden.¹⁸ Das Programm umfasst Hilfe bei der Wohnungssuche, Rechtsbeistand, berufliche Fortbildung und Sprachunterricht. ‘Nausica’ ist somit sowohl ein kommunales Aufnahmeprojekt als auch ein Programm für soziale Rechte.¹⁹ Zwei unabhängige Evaluierungen aus den Jahren 2017²⁰ und 2019²¹ zeigen, dass die Programmteilnehmenden erfolgreich ihre soziale und wirtschaftliche Unabhängigkeit sowie ihre Spanischkenntnisse verbessern konnten (siehe Infokasten). Der OECD-Bericht 2018 empfiehlt das Programm zudem als Modell für andere Städte.²² Valencia, Saragossa, Sabadell, Sant Boi de Llobregat und El Prat de Llobregat wenden bereits ähnliche Programme an.

¹⁵ <https://ciutatrefugi.barcelona/en/plan>

¹⁶ Siehe Hansen 2019, 64

¹⁷ <https://ciutatrefugi.barcelona/en/reception-accommodation-and-care>

¹⁸ <https://ciutatrefugi.barcelona/en/reception-accommodation-and-care>

¹⁹ Siehe Hansen 2019: 63 (<https://www.rosalux.de/en/publication/id/40039/solidarity-cities-in-europe>)

²⁰ Ajuntament de Barcelona (2018): Informe de govern: Avalucació del programa Nausica, 13/9/2018: <https://media-edg.barcelona.cat/wp-content/uploads/2018/10/08114136/Informe-de-Govern-Nausica-.pdf>

²¹ https://ajuntament.barcelona.cat/dretdiversitat/en/noticia/successes-and-forthcoming-challenges-from-the-pioneering-asylum-seekers-reception-programme-nausica_963699

²² Migration Snapshot of the city of Barcelona, in: Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees in Barcelona, OECD Publishing, Paris 2018

Ein anhaltendes Problem des Programms ist allerdings seine Unterfinanzierung. Die Zahlen für 2016/17 weisen Gesamtkosten von 1.198.676 Euro aus. Die Mittel stammen aus verschiedenen städtischen Ressorts, wobei der Fachbereich für Bürgerrechte und Diversität mit 87,2 Prozent (1.045.521 Euro) den größten Teil des Programms finanzierte. Der übrige Betrag wurde von der Stadtverwaltung bereitgestellt. Obwohl Spaniens EU-Mittel für die lokale Integration von Geflüchteten und Asylbewerber:innen 330 Millionen Euro betragen (2014–2020), wurde bisher kein einziger Euro von der Zentralregierung an die spanischen Städte und Gemeinden überwiesen.²³

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der programmatische Schwerpunkt auf die soziale Autonomie eine wichtige Abkehr von einer rein wirtschaftlichen Auffassung von Selbständigkeit hin zu einer Wertschätzung der Bedeutung von Gruppen- und Gemeinschaftsaktivitäten sowie von Freundschaftsnetzwerken und der Befähigung zum Zugang zu städtischen Ressourcen (Gesundheitsfürsorge, Bibliotheken, Gemeindezentren usw.) ohne professionelle Anleitung darstellt. Allerdings ist das Programm nach wie vor unterfinanziert und kann somit nur einen kleinen Teil der Bedürftigen erreichen.²⁴

Fakten zum 'Nausica'-Programm²⁵

Anzahl und Profil der Teilnehmenden

Für das Jahr 2020 waren 120 Plätze für das Programm vorgesehen. Etwa 84 Prozent der 'Nausica'-Teilnehmer:innen waren Asylbewerber:innen. Ende 2019 hatte eine:r von fünf Teilnehmenden eine abgelaufene Aufenthaltserlaubnis. Nach drei Monaten im Programm haben fast 75 Prozent der Teilnehmenden ein optimales Maß an persönlicher Unabhängigkeit, 44 Prozent an sozialer Unabhängigkeit und 21 Prozent an wirtschaftlicher Unabhängigkeit erreicht. Sobald die Teilnehmer:innen das Programm verlassen, besteht die größte Herausforderung darin, mit sozialen Diensten in Kontakt zu treten. Nur 31 Prozent der Teilnehmenden verfügten nach dem Programm über optimale Kontakte zu den sozialen Diensten.

Eingliederung in den Arbeitsmarkt

Fast die Hälfte der erwerbsfähigen Personen unter den Programmteilnehmer:innen erhielt mindestens einen Arbeitsvertrag, aber nur 2,5 Prozent konnten einen auf mehr als 9 Monate befristeten Arbeitsvertrag abschließen. 10 Prozent der Teilnehmenden im erwerbsfähigen Alter arbeiteten im informellen Sektor. Fast 90 Prozent der im Rahmen des 'Nausica'-Programms vermittelten Arbeitsplätze sind mit dem Dienstleistungssektor verbunden, einem Arbeitssektor, der für befristete Arbeit und Teilzeitbeschäftigung bekannt ist. Lediglich 25 Prozent der Personen, die in diesem Bereich arbeiteten, erreichten ein Gehalt auf Mindestlohnniveau.

²³ Ajuntament de Barcelona (2018): Informe de govern Avalucació del programa Nausica (<https://media-edg.barcelona.cat/wp-content/uploads/2018/10/08114136/Informe-de-Govern-Nausica-.pdf>)

²⁴ Siehe Hansen 2019: 63 (<https://www.rosalux.de/en/publication/id/40039/solidarity-cities-in-europe>)

²⁵ https://ajuntament.barcelona.cat/dretsidiversitat/en/noticia/successes-and-forthcoming-challenges-from-the-pioneering-asylum-seekers-reception-programme-nausica_963699

Sprachkenntnisse

2019 wurden 62 Prozent der Schulungen auf Spanisch und 38 Prozent auf Katalanisch abgehalten. Mit dem Fortschreiten des Programms gelingt es praktisch allen Teilnehmenden, Spanisch zu verstehen. Die Hälfte von ihnen beherrschte die Sprache mündlich und etwa 45 Prozent schriftlich. Auch für Katalanisch waren die Ergebnisse sehr gut: 2019 verstand mehr als die Hälfte Katalanisch. Zu Beginn des Programms wiesen die Männer durchweg einen höheren Kenntnisstand auf als die Frauen (Spanisch und Katalanisch). Nach Beendigung des Programms erreichten Männer und Frauen jedoch den gleichen Wissensstand in Spanisch.

Beteiligte Akteure

Das Programm 'Nausica' fällt (wie der gesamte Plan 'Barcelona, Ciutat Refugi') in die Zuständigkeit des Fachbereichs Bürgerrechte und Diversität, der direkt der Bürgermeisterin untersteht. Die in diesem Bereich zuständigen Sekretariate, SAIER, das Ciutat Refugi-Büro und das Sekretariat für Bürgerrechte und Diversität, sind direkt an der Koordinierung des Programms beteiligt. Das Sekretariat für Bürgerrechte und Diversität trägt bisher auch den größten Teil der Finanzierung. An der Entwicklung und Durchführung des 'Nausica'-Programms waren jedoch mehrere nationale und lokale NGOs beteiligt. 2015 begann die Stadtverwaltung von Barcelona den partizipativen Prozess mit drei zivilgesellschaftlichen Asylorganisationen, darunter die Spanische Kommission für Flüchtlingshilfe (CEAR), Accem, und das Rote Kreuz. 'Nausica' wurde schließlich 2016 auf der Grundlage einer Vereinbarung mit Accem und CEAR gegründet. Seitdem wurden auch lokale zivilgesellschaftliche Organisationen wie ACATHI (Katalanische Vereinigung für die Integration von LGBTI+-Migrant:innen und Geflüchteten) Fundación Ficat (Stiftung für sozialrechtliche Beratung), Fundación Benallar (Wohnprojekte für obdachlose Migrant:innen und Geflüchtete) und Iniciatives Solidàries (Projekte zur sozialen Eingliederung), in das Programm einbezogen. Auch einige Unternehmen sind an dem Programm beteiligt. Der derzeitige Koordinator des Plans 'Barcelona, Ciutat Refugi' und Leiter des Ciutat Refugi-Büros, Marc Serra, verweist jedoch auf einige Unzulänglichkeiten des Programms, die auf die mangelnde Beteiligung von Unternehmen zurückzuführen sind.

3.2. ‘Documento de vecindad’ (Nachbarschaftsdokument): Stärkung der Aufenthaltssicherheit

Seit 2017 kann das von der Stadtverwaltung ausgestellte Nachbarschaftsdokument Menschen ohne dokumentierten Status helfen, ihre Zugehörigkeit in Barcelona nachzuweisen. Voraussetzung für die Beantragung ist, dass Antragstellende in einer ‘irregulären’ Situation leben, mindestens 18 Jahre alt sind, sich nachweislich seit mindestens 12 Monaten in Spanien aufhalten und vor der Antragstellung kontinuierlich bei der Stadtverwaltung von Barcelona registriert waren (Empadronamiento). Das Nachbarschaftsdokument ist ein Jahr lang gültig.²⁶

Es kann in Fällen von Inhaftierung und Abschiebung als Beweismittel verwendet und von Richter:innen und Gerichten bei Verfahren berücksichtigt werden. Das von der Stadt ausgestellte Dokument bescheinigt die Zugehörigkeit der Person zur Stadt.²⁷ Im Gegensatz zum New Yorker Stadtausweis, der Inhaber:innen Zugang zu öffentlichen sozialen und kulturellen Diensten ermöglicht, dient das Nachbarschaftsdokument in erster Linie dazu, den Aufenthalt in Spanien für mindestens 12 Monate nachzuweisen. Dies entspricht dem Mindestzeitraum für eine Legalisierung des Aufenthaltes nach spanischem Recht. Das Dokument ist jedoch nicht rechtsverbindlich und seine Anerkennung liegt im Ermessen der Ausländerbehörden. Seine Auswirkungen sind in politischer und symbolischer Hinsicht aber zweifellos positiv zu bewerten. Das Nachbarschaftsdokument der Stadt Barcelona kann als eine der ersten echten Schutzmaßnahmen in Europa angesehen werden, die dem US-amerikanischen Modell der ‘Sanctuary Cities’ folgt.

²⁶ <https://www.parainmigrantes.info/documento-de-vecindad-de-barcelona/>

²⁷ Legal Team 2019; Ajuntament de Barcelona (2018)

²⁸ González Beilfuss, Markus: Barcelona City Council's neighbourhood document: real or symbolicsanctuary? In: Revista Catalana de Dret Públic, 58, 2019, S. 131–150 (<https://www.raco.cat/index.php/RCDP/article/download/10.2436-rcdp.i58.2019.3282/463784/>)

Fakten zum Nachbarschaftsdokument²⁸

Im ersten Jahr 2017 wurden insgesamt 894 Nachbarschaftsdokumente ausgestellt (46 Prozent der bearbeiteten Fälle), 180 Anträge (9 Prozent) wurden nicht zugelassen und 622 (32 Prozent) wurden wegen fehlender Unterlagen, Unterschrift oder Nichterscheinen der Antragsteller:innen zurückgestellt. 233 (12 Prozent) der Fälle wurden seitens der Beantragenden zurückgezogen. Dies zeigt deutlich, dass die Kriterien für die Ausstellung des Dokuments nicht sehr streng waren.

4. Interessenvertretung und Vernetzung

Die Stadt Barcelona ist seit vielen Jahren Mitglied unterschiedlicher Städtenetzwerke im Rahmen der EU-Institutionen. 2015 initiierte die Bürgermeisterin Ada Colau das spanische Netzwerk der solidarischen Städte – die ‘Ciudades Refugio’ – und übernahm dessen Leitung. Colau und die Stadtverwaltung bemühen sich außerdem intensiv um die Mitgliedschaft Barcelonas in weiteren Netzwerken solidarischer Städte für Migrant:innen.

‘Wir, die Städte Europas’

Im September 2015, auf dem Höhepunkt der humanitären ‘Flüchtlingskrise’ in Europa, gab Barcelonas neue Bürgermeisterin Ada Colau eine mittlerweile berühmte länderübergreifende Erklärung im Namen der Städte zur Unterstützung von Geflüchteten mit dem Titel ‘Wir, die Städte Europas’ ab. Mitunterzeichner:innen des Briefes waren die Bürgermeister:innen von Paris und Lesbos. Unterstützt wurde er darüber hinaus von den Bürgermeister:innen der spanischen Städte A Coruña, Cádiz, Santiago de Compostela und Saragossa. Der Brief wurde einen Tag vor dem Brüsseler EU-Gipfel der Justiz- und Innenminister:innen zur Bewältigung der ‘Flüchtlingskrise’ veröffentlicht, erlangte schnell weltweite Aufmerksamkeit und diente als Katalysator für eine große Mobilisierung der Zivilgesellschaft im Rahmen von Solidaritätsinitiativen in Barcelona.²⁹ Die Erklärung stützt sich in erster Linie auf einen universellen Menschenrechtsdiskurs und plädiert für Städte als Orte der Zuflucht und des Schutzes.

Erklärung Wir, die Städte Europas (09/2015):

„Europas Glaubwürdigkeit steht gegenwärtig auf dem Spiel. Wir können nicht gleichgültig bleiben, während der Tod täglich an unseren Stränden wütet, während Tausende von Familien, die vor dem Krieg in Afrika, dem Nahen Osten und Zentralasien fliehen, sich in unseren Häfen, Bahnhöfen, Zügen und Straßen drängen und auf eine humanitäre Antwort aus Europa warten. Hier geht es nicht um Nächstenliebe. Es geht darum, ein Menschenrecht zu garantieren, das Recht auf Asyl. ... Unsere größte Verantwortung gilt der Menschlichkeit. ... Wir, die Städte Europas, sind bereit, Orte der Zuflucht zu werden. Wir wollen diese Geflüchteten aufnehmen. Die Staaten gewähren den Asylstatus, aber die Städte bieten Schutz.“³⁰

Die Erklärung richtete sich an die nationalen Regierungen der EU-Mitgliedstaaten sowie an die EU-Institutionen. Sie ruft zur Förderung der Aufnahme von mehr Geflüchteten auf kommunaler Ebene auf. Die unterzeichnenden Städte erklärten sich bereit und in der Lage, kommunale Pläne zur Aufnahme von Geflüchteten umzusetzen, die Verpflegung, Wohnraum und andere Formen der Unterbringung sowie Integration gewährleisten. Die Erklärung war der Startschuss für das spanische Netzwerk ‘Ciudades Refugios’.

²⁹ Siehe auch Hansen 2019: S. 55 (<https://www.rosalux.de/en/publication/id/40039/solidarity-cities-in-europe>)

³⁰ Siehe auch Hansen 2019: S. 55 (<https://www.rosalux.de/en/publication/id/40039/solidarity-cities-in-europe>)

Ciudades Refugios/Ciutats Refugis (since 2015)

Das spanische Netzwerk der solidarischen Städte 'Ciudades Refugios'³¹, das von Ada Colau und Manuela Carmen, der damaligen Bürgermeisterin von Madrid, initiiert und gegründet wurde, umfasst heute 25 spanische Städte und Gemeinden. Das Netzwerk stützt sich nach wie vor auf universelle und transnationale Erklärungen zu Solidarität und Menschenrechten. Es unterstreicht auch die Bedeutung städtischer politischer Räume für eine fortschrittliche und integrative Migrations- und Asylpolitik – im Gegensatz zu einer eher restriktiven Migrations- und Asylpolitik auf nationaler Ebene.

Das Netzwerk hat die spanische Zentralregierung wiederholt zu mehr Solidarität und schnellerem Handeln bei ihrer institutionellen Reaktion auf die humanitäre 'Flüchtlingskrise' in Europa aufgefordert. Die spanische Regierung ist jedoch ihren Verpflichtungen zur Aufnahme von Geflüchteten aus Italien und Griechenland im Rahmen des Europäischen Umverteilungsprogramms nicht nachgekommen. Im Oktober 2016, ein Jahr nach Inkrafttreten der EU-Regelung zur Verteilung von Geflüchteten, hatte Spanien nur 481 der 17.680 Geflüchteten aufgenommen, zu deren Aufnahme es sich verpflichtet hatte.³² Ende September 2017 lief die Frist ab, bis zu der Spanien und 24 andere EU-Mitglieder das Verteilungsprogramm erfüllen mussten. Bis zu diesem Zeitpunkt im September 2017 hatte Spanien nur 13,7 Prozent der Geflüchteten untergebracht, zu deren Aufnahme es sich verpflichtet hatte.

Weitere (audiovisuelles) Material

Ignasi Calbó (früherer Koordinator des Geflüchtetenprogramms 'Ciudad Refugis' in Barcelona)

- ◆ zur Rolle der Kommunen bei der Bewältigung der 'Flüchtlingskrise': <https://www.youtube.com/watch?v=ISnmS4SQEyE>
- ◆ Barcelona refugee city plan, 2016: <https://www.youtube.com/watch?v=jVD6I5bHjGA>
- ◆ Barcelona Solidarity city, 2016: <https://solidaritycities.eu/press/coverage/60-barcelona-city-of-refuge>

Kurzvideos der Stadtverwaltung mit Stellungnahmen von Ada Colau auf Facebook:

- ◆ Ada Colau, 'Barcelona, refugee city' plan 2015: <https://ciutatrefugi.barcelona/en/plan>

Interviews/Aussagen von Geflüchteten:

- ◆ <https://ciutatrefugi.barcelona/en/reception-accommodation-and-care>

Allgemein zum Programm 'Nausica':

- ◆ <https://ciutatrefugi.barcelona/en/reception-accommodation-and-care>

³¹ <https://ciutatrefugi.barcelona/en/>

³² Suanzes, Pablo R.: España sólo ha acogido a 481 refugiados de los 17.680, pese a los anuncios del Gobierno. In: El Mundo, 2016 (<https://www.elmundo.es/sociedad/2016/10/13/57f76ec46163f0c698b45fc.html>)

³³ <https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20170926/25-ciudades-espanolas-piden-competencias-para-acoger-a-refugiados-6312685>

5. Update: Was ist neu im Jahr 2023?

- ◆ Nach den Kommunalwahlen wurde im Juni 2023 ein neuer Stadtrat in Barcelona gegründet. Die ehemalige Bürgermeisterin Ada Colau geht mit ihrer Partei 'Barcelona en Comú' in die Opposition und Jaume Collboni (PSC - sozialistische Partei Kataloniens) ist amtierender Bürgermeister.³⁴ Er steht im Gegensatz zu Colau eher für Pragmatismus als Aktivismus. Der grundsätzlich solidarische Kurs in der Migrationspolitik der Stadt sollte sich jedoch nicht maßgeblich verändern.
- ◆ Der Stadtrat von Barcelona hat im Oktober 2022 den Antrag zur Unterstützung der Bürger:inneninitiative **#ILPRegularización** angenommen. Die Initiative fordert, dass der Migrationsstatus von Migrant:innen und Geflüchteten verwaltungstechnisch legalisiert werden soll, damit sie eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis erhalten können. Die ehemalige Bürgermeisterin Ada Colau erklärte, dass das derzeit national geltende 'Ausländer:innengesetz' gegen die Menschenrechte und die Grundsätze der Demokratie verstoße.³⁵ Im Dezember 2022 zeichnete der 'Städtische Rat für Einwanderung von Barcelona' (**CMIB - Consell Municipal d'Immigració de Barcelona**) die Arbeit der Organisation '**Regularización Ya**' im Rahmen der Bürger:inneninitiative **#ILPRegularización** zusätzlich aus.³⁶
- ◆ Im Jahr 2022 hat der Stadtrat von Barcelona einen neuen Aktionsplan gegen Rassismus '**Por una Barcelona antirracista**' (2022-25) bewilligt.³⁷ Er beinhaltet verschiedene Projektvorhaben, zu denen unter anderem Maßnahmen für den freien Zugang zu allen Bürger:innenrechten für Migrant:innen und Geflüchtete gehören. Der von der Politik und Zivilgesellschaft gewählte Schwerpunkt spiegelt die Notwendigkeit, den Willen und das Engagement wider, BIPoC ("Schwarze, Indigene und People of Color") sowie Menschen mit Migrations- und Fluchtgeschichte aktiv in die Gestaltung der Stadtentwicklung mit einzubeziehen.

³⁴ <https://www.sueddeutsche.de/politik/barcelona-buergermeister-jaume-collboni-ada-colau-separatisten-1.5947378>

³⁵ <https://catalunyaplural.cat/es/barcelona-abre-las-puertas-al-apoyo-de-la-ilp-regularizacion-en-la-etapa-final-de-recogida-de-firmas/>

³⁶ https://ajuntament.barcelona.cat/consell-municipal-immigracio/en/noticia/barcelona-municipal-immigration-council-recognises-the-initiative-regularizacion-ya_1237786

³⁷ https://ajuntament.barcelona.cat/dretsidiversitat/es/noticia/para-una-barcelona-antirracista_1165674

Moving Cities bietet eine eingehende Untersuchung der Strategien von solidarischen Städte aus Europa und erforscht ihre inspirierendsten und erfolgreichsten Ansätze für eine fortschrittliche Migrationspolitik. Weitere Städteberichte auf: www.moving-cities.eu

Mehr über das Projekt und seine Finanzierung auf der Website: <https://moving-cities.eu/about>
