



# Palermo

**Eine Stadt der sicheren Häfen fordert die europäische Migrationspolitik heraus.**

## Inhalt

**1. Zusammenfassung und Erkenntnisse**

**2. Lokaler Hintergrund und Kontext**

**3. Ausgewählte lokale Ansätze**

3.1. Die Charta von Palermo

3.2. Eine Politik der offenen Häfen

**4. Interessenvertretung und Vernetzung**

**5. Update: Was ist neu im Jahr 2023?**

# 1. Zusammenfassung und Erkenntnisse

---

## Wichtigste Erkenntnisse

### 1

Palermo zeigt, wie viel Einfluss Städte ausüben können, wenn der politische Wille vorhanden ist: Die Stadt kritisierte wiederholt sowohl die nationalen migrationspolitischen Maßnahmen als auch die der EU und nutzte dabei das gesamte politische Gewicht, das einer Stadtverwaltung zur Verfügung steht.

### 2

Die Stadt bindet unterschiedliche Akteure – von Basisinitiativen bis hin zur Stadtverwaltung – in den Dialog über Migration und Solidarität ein. Konstruktive Kritik bis hin zu Konfrontation stärken die lokale und ortsübergreifende Praxis.

## Was ist das Besondere an dieser Stadt?

**Die Überwindung des europäischen Grenzregimes:** Palermo ist ein wichtiges Beispiel einer Stadt, die sich für einen tiefgreifenden Wandel in der EU- und nationalen Grenzpolitik einsetzt. Die Stadt legt einen besonderen Schwerpunkt auf die maritime Migration und die Such- und Rettungsaktivitäten (SAR) im Mittelmeerraum.

## Was sind die Schlüsselfaktoren?

**Graswurzel-Aktivismus in Kombination mit einem mutigen Bürgermeister:** Die flüchtlingsorientierte Solidarität in Palermo ergibt sich aus einem Zusammenspiel zwischen Graswurzel-Aktivismus, Zivilgesellschaft und Institutionen. Außerhalb der Stadtgrenzen ist dieser Ruf eng mit der Agenda und dem politischen Engagement von Bürgermeister Orlando verbunden. Immer wieder betonte dieser die Toleranz der Stadt und verhalf ihr so zu einem neuen migrationsfreundlichen Image. Dieses neue Bild von Palermo weckt Interesse und Faszination im Ausland und spielt mit dem Gegensatz zwischen der Mafiastadt, als die Palermo in der Vergangenheit bekannt war, und einer Stadt der Menschenrechte und der Solidarität.

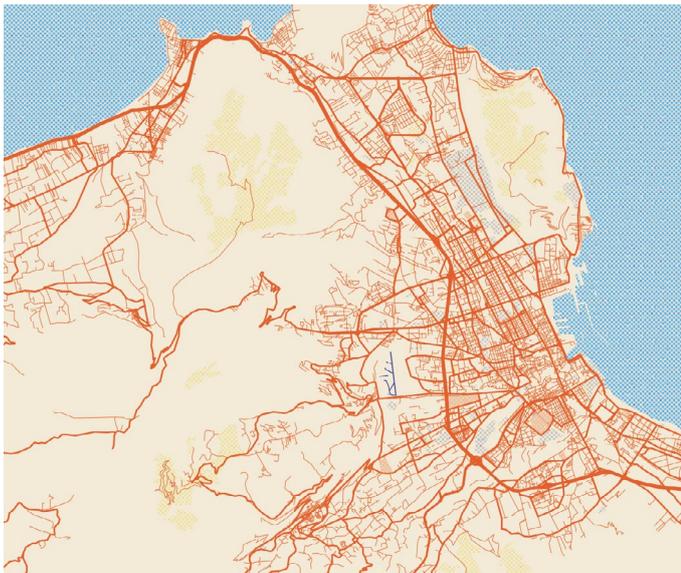
## Was sind die größten Erfolge?

**Europäische Vorreiterin für alternative Politiken:** Dank des Engagements der Stadtverwaltung und der Glaubwürdigkeit von Graswurzelinitiativen gewinnt Palermo in ganz Europa zunehmend an Sichtbarkeit und zeigt

Möglichkeiten einer neuen Migrations- und Grenzpolitik auf EU-Ebene auf. Palermo prägte eine EU-weite Gegenerzählung der politischen Diskussion über die EU- Migrationspolitik und die der Mitgliedstaaten. Die zwei wichtigsten Ansätze in diesem Zusammenhang sind die ‚Charta von Palermo‘ und das Bündnis ‚Städte Sicherer Häfen‘

## Politische Aktivitäten und Advocacy über die Stadtgrenzen hinaus?

Gezielte Advocacy und aktiver Widerstand sind in Palermo nicht bloße Rhetorik: Sie bewirkten entscheidende Veränderungen in der politischen Positionierung der Kommunen und förderten kommunenübergreifende Vernetzung und Zusammenarbeit. Der ‚Palermo Charter Platform Process‘ und die damit verbundene Initiative ‚From the Sea to the City‘ (Vom Meer in die Stadt) sind sowohl in praktischer als auch in symbolischer Hinsicht von großer Bedeutung. Die Kommunen-übergreifende Zusammenarbeit war entscheidend für die erfolgreiche Lobbyarbeit und wird auch in Zukunft eine große Rolle im Netzwerk solidarischer Städte spielen, in dem Palermo sich weiterhin einer angrenzenden EU-Migrationspolitik widersetzen will.



### Bevölkerung

647,422

### Lage

Palermo ist eine Hafenstadt und die Hauptstadt der autonomen Region Sizilien in Süditalien.

### Bürgermeister

Bis 2022 Leoluca Orlando

## 2. Lokaler Hintergrund und Kontext

*Palermos migrationsorientierte Politik und Praxis ist das Ergebnis des Zusammenspiels zwischen institutionellen und nicht-institutionellen Initiativen. Dies zeigt sich an mehreren guten Beispielen, die jedoch noch Raum für Verbesserungen lassen. So bleibt die Beziehung zwischen der Stadtverwaltung und den Basisbewegungen komplex. Im Gegensatz zu anderen italienischen Städten hat Palermo die Lebensbedingungen für Migrant:innen in den letzten Jahren jedoch deutlich verbessert. Dies zeigt sich u.a. beim freiwilligen Aufnahmesystem von Asylbewerber:innen und bei den Bemühungen um Wohnraum für Migrant:innen.*

## Ein komplexes und lebendiges zivilgesellschaftliches Netzwerk

Das ‚Forum antirazzista‘ ist ein informelles Netzwerk mehrerer Vereine und Einzelpersonen, das einen konkreten, handlungsorientierten Ansatz verfolgt, und nicht nur politische Forderungen formuliert, sondern auch auf das Fachwissen von Fachleuten (z.B. Anwält:innen) bauen kann, was im Ergebnis zu einem „extrem ‚kompetenten‘ Aktivismus“ führt.<sup>1</sup> Das Forum, „bewirkt etwas“, indem es dem migrationspolitischen Aktivismus in Palermo mit regelmäßigen Netzwerk-Aktionen und wöchentlichen Treffen Sichtbarkeit verleiht.<sup>2</sup>

Erwähnenswert sind auch die Aktivitäten von Arci Porco Rosso und der Sans Papiers Anlaufstelle. Sie sind „eine ständige Anlaufstelle für viele Menschen auf der Flucht, ein Ort, an den man sich in schwierigen Zeiten wenden kann, wenn es darum geht eine:n Anwält:in oder eine:n Ärzt:in zu finden - oder einfach nur einen freundlichen Rat oder Hilfe beim Ausfüllen eines Formulars. Die meisten Menschen, die wir unterstützen, befinden sich außerhalb des offiziellen italienischen Systems für Asylbewerber:innen und Geflüchtete, sei es, weil ihnen bei ihrer Einreise nach Italien der Zugang zu diesem System zu Unrecht verwehrt wurde, oder weil sie es bereits durchlaufen haben.“<sup>3</sup>

Auch die Universität von Palermo engagiert sich in diesem Bereich, indem sie gemeinsam mit der gemeinnützigen Organisation ‚L'altro diritto‘ eine Rechtsberatungsstelle für Menschenrechte (auf Italienisch CLE-DU) eingerichtet hat.

In Palermo gibt es ein komplexes Netzwerk von Akteur:innen, die an Aktivitäten rund um das Thema Migration beteiligt sind. Dazu gehören Graswurzelinitiativen, Aktivist:innen, Kulturvereine, der gemeinnützige Sektor, die Universität und - noch viel entscheidender - Menschen mit Migrationsgeschichte.<sup>4</sup> Einige dieser Initiativen entstanden bereits vor 2014-15 - als das Thema Migration in Italien und in der EU zu einem prominenten Thema wurde.

## Politische Beteiligung von Migrant:innen

Der Gemeinderat der Kulturen (Consulta delle culture) ist ein gutes Beispiel für solch einen Beteiligungsprozess. Dieses 2013 gegründete städtische Beratungsgremium soll die politische Beteiligung von Migrant:innen gewährleisten. Nicht-italienische Staatsangehörige, die ihren Wohnsitz in Palermo haben und volljährig sind, können die 21 Mitglieder des Gemeinderats mitwählen. Diese wiederum haben die Aufgabe, u.a. Initiativen zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Migrant:innen und die Durchsetzung ihrer politischen, sozialen und bürgerlichen Rechte zu fördern, bei der Stadtverwaltung und dem Stadtrat Anträge einzubringen und ihre Meinung in Bezug auf die kommunale Migrationsgesetzgebung zu vertreten.<sup>5</sup>

In den Worten einer der Mitbegründer:innen bestand die „ursprüngliche Funktion des Gemeinderats darin, [...] vorübergehend das Wahlrecht für die Einwanderer zu sichern, da ihnen dieses [Recht] nicht gewährt

<sup>1</sup> Interview #2, Aktivist\*, 10. Juni 2021, Skype.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> ARCI Porco Rosso. Der ‚Sportello Sans-Papiers‘ bei ARCI Porco Rosso in Palermo ist ein wöchentlicher Treffpunkt, der von einer Gemeinschaft von Basisaktivist:innen aus der ganzen Welt getragen wird. Abrufbar unter [http:// www. arciporcorosso.it/](http://www.arciporcorosso.it/)

<sup>4</sup> Interview #3, Mitglied des Gemeinderats der Kulturen, 11. Juni 2021, Zoom.

<sup>5</sup> Stadtverwaltung von Palermo. Regelung für die Schaffung und Funktionsweise des Gemeinderats der Kulturen, für die politische Beteiligung ausländischer Bürger:innen und staatenloser Personen. Abrufbar unter: [https:// www.comune.palermo.it](https://www.comune.palermo.it)

wurde.“<sup>6</sup> Dieser demokratische Prozess umfasste auch die Vorarbeiten, da die migrantischen Communities den ersten Entwurf eingebracht hatten.

Einige der vorbereitenden Maßnahmen und institutionelle Initiativen zur Gründung des Gemeinderates der Kulturen haben bereits vor der Amtszeit von Leoluca Orlando stattgefunden.<sup>7</sup> Es lässt sich jedoch mit Fug und Recht behaupten, dass Palermos derzeitiger Ruf als Stadt, die sich für Migrant:innen und ihre Rechte einsetzt, untrennbar mit dem neuen Kurs von Bürgermeister Orlando<sup>8</sup> verbunden ist.

## Der Bürgermeister Leoluca Orlando und das Engagement der Stadt Palermo

Als Leoluca Orlando 2012 seine vierte Amtszeit antrat, war er bereits in ganz Italien bekannt, als der Bürgermeister im „Palermo-Frühling“ in den 1980er Jahren - damals litt die Stadt unter den verheerenden Massakern und Morden der Mafia. Dagegen leistete er Widerstand und stieß einen Modernisierungsprozess des politischen Systems an. 2012 läutete er eine neue Phase mit dem Ziel ein, der Stadt nachhaltig ein neues Image zu verleihen – keine mit Mafia-Gewalt assoziierte Stadt mehr, sondern vielmehr eine offene Stadt, die alle ihre Bewohner:innen schützt.<sup>9</sup>

In diesem Rahmen gab es eine Reihe wichtiger Initiativen. In diesem Rahmen gab es eine Reihe wichtiger Initiativen. Neben dem Gemeinderat der Kulturen stellte die Charta von Palermo (2015) einen bedeutenden Moment dar - als eine politische Erklärung, die das unveräußerliche Recht auf Freizügigkeit bekräftigt.

Als eine der wichtigsten Hafenstädte im Mittelmeer - und als eine der wichtigsten Anlandestellen für aus dem Mittelmeer gerettete Migrant:innen - wurde Palermo schnell zu einer der aktivsten Städte in der Kritik an der italienischen Einwanderungspolitik und der Sicherung und Abschottung der EU im Mittelmeerraum. In Opposition zur Regierungspolitik, die die italienischen Häfen abgeriegelte, setzte sich die Stadt Palermo für eine Politik der „offenen Häfen“ ein. Die Charta von Palermo und die Politik der „offenen Häfen“ werden im nächsten Kapitel ausführlich behandelt.

## Die Aufnahme von Migrant:innen vor Ort wird verbessert

Die Stadt Palermo hat sich nicht nur auf nationaler und internationaler Ebene deutlich positioniert, sondern auch vor Ort konkrete Maßnahmen ergriffen, um eine angemessene Aufnahme von Migrant:innen zu gewährleisten. Dies zeigt sich beispielsweise an den freiwilligen kommunalen Aufnahmestellen für Asylsuchende und Geflüchtete<sup>10</sup>, in denen im Laufe der Zeit mehrere Plätze sowohl für Erwachsene als auch für unbegleitete Minderjährige eingerichtet wurden. Bürgermeister Orlando übernahm für viele von ihnen das Sorgerecht und erklärte 2017 in einem Interview mit dem Wissenschaftler und Aktivistin Giuseppe Caccia: „Ich bin rechtlich gesehen der Vater von 1200 unbegleiteten Minderjährigen,

<sup>6</sup> Interview #3.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Giuseppe Caccia, "From the centre of the Mediterranean: 'Freedom of movement as a human right'. A conversation with Leoluca Orlando, mayor of Palermo", Political Critique, 9 June 2017. Retrieved from <http://politicalcritique.org/>

<sup>10</sup> Diese Einrichtungen, die gemeinsam vom Innenministerium und dem Nationalen Verband der italienischen Gemeinden (ANCI) betrieben werden, haben im Laufe der Zeit mehrfach ihren Namen geändert: von 2002 bis 2018 Schutzsystem für Asylsuchende und Geflüchtete (auf Italienisch SPRAR); von 2018 bis 2020 Schutzsystem für Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz und für unbegleitete ausländische Minderjährige (auf Italienisch SIPROIMI); ab 2020 Aufnahme- und Integrationssystem (auf Italienisch SAI). Neben unterschiedlichen Bezeichnungen sahen sie auch unterschiedlichen Umfang und verschiedene Gelungsbereiche des Schutzes vor.

von denen viele dramatische Erfahrungen in ihrem Leben gemacht haben, vergleichbar mit denen einer vierzigjährigen Person. Ich habe mich dafür entschieden, sie in meine Obhut zu nehmen.“<sup>11</sup>

Weitere wichtige Maßnahmen sind Schlafsäle für Einheimische und Migrant\*innen, unabhängig von ihrem rechtlichen Status;<sup>12</sup> ein institutionsübergreifender runder Tisch gegen Menschenhandel;<sup>13</sup> eine soziale Wohnraumagentur (Agenzia sociale per la casa) für diejenigen, die eine Unterkunft oder Unterstützung bei der Zahlung der Miete benötigen - besonders hilfreich für Migrant:innen außerhalb des „offiziellen“ Aufnahmesystems und für Migrant:innen mit längerer Aufenthaltsdauer.<sup>14</sup>

Die lokale Regierung ging sogar noch weiter und verweigerte die Anwendung von Gesetzen, die aus ihrer Sicht im Widerspruch zu den grundlegenden Menschenrechten und der Verfassung standen, zum Beispiel bei der vom damaligen Innenminister Matteo Salvini angeregten „Aussetzung“ von Artikel 13 des Sicherheitsdekrets,<sup>15</sup> womit Migrant:innen das Recht verweigert würde, nach einem zweijährigen Asylaufenthalt einen Antrag auf unbefristeten Aufenthalt zu stellen“.<sup>16</sup>

## Kritische Stimmen

Es gibt allerdings auch Kritik. Ein Beispiel ist die eingeschränkte Kapazität oder Bereitschaft der kommunalen Behörden, den politischen Vorgaben der lokalen Regierung nachzukommen - insbesondere in Schlüsselbereichen wie dem Standesamt.<sup>17</sup>

Ein weiteres Beispiel ist der Mangel an strukturellen Kapazitäten und Ressourcen, einschließlich finanzieller Mittel, der sowohl die öffentlichen als auch die gemeinnützigen Bemühungen um die Aufnahme von Migrant:innen gefährdet. In mehreren Fällen konnten gemeinnützige Vereine, die mit der Stadtverwaltung zusammenarbeiten, ihre Mitarbeiter:innen eine Zeit lang (bis zu 24 Monate lang) - wegen der Verzögerungen durch die Stadtverwaltung - nicht bezahlen.<sup>18</sup>

Selbst ein potenziell vorbildliches Verfahren (best practice) wie der Gemeinderat der Kulturen wurde aus verschiedenen Gründen kritisiert, z. B. wegen des mangelnden politischen Engagements,<sup>19</sup> wegen der unklaren „Grauzone“ seines Zuständigkeitsbereichs;<sup>20</sup> und vor allem, weil er von seinem ursprünglichen Zweck „entfremdet“ und vom Bürgermeister instrumentalisiert werde.<sup>21</sup>

In einigen Fällen wird das Versagen der Stadtverwaltung durch einen starken gemeinnützigen Sektor kompensiert. Dies birgt aber sowohl das Risiko der Auslagerung von Aufgaben<sup>22</sup> als auch das die Verwässerung der Wächterrolle der Zivilgesellschaft gegenüber der lokalen Regierung: Motor oder „Feuerwehr“<sup>23</sup>

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es eine Diskrepanz zwischen der offiziellen Kommunikation und den Vorgehensweisen vor Ort gibt: Dies ist der Ursprung der komplexen Beziehungen zur Stadtverwaltung und der Anlass für „konstruktive Kritik“<sup>24</sup> einiger Graswurzelinitiativen. Zugleich muss man anerkennen, dass Palermo - aufgrund der oben er-

<sup>11</sup> Giuseppe Caccia, op. cit.

<sup>12</sup> Interview #2.

<sup>13</sup> Interview #1.

<sup>14</sup> Interview #1; Interview #2.

<sup>15</sup> Gesetzes-Dekret n. 113/2018, als Gesetz angenommen unter n. 132/2018.

<sup>16</sup> The Local, „Sizilianischer Bürgermeister trotz Salvini bei Aufenthaltsbestimmungen für Migrant\*innen“, The Local, 2. Januar 2019. Abgerufen von <https://www.thelocal.it>

<sup>17</sup> Interview #1; Interview #2.

<sup>18</sup> Interview #1.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Interview #2.

<sup>21</sup> Interview #3.

<sup>22</sup> Interview #1.

<sup>23</sup> Interview #2.

<sup>24</sup> Ibid.

währnten Bemühungen der Stadtverwaltung - „eine lebenswerte Stadt für Migrant:innen ist“.<sup>25</sup>

## 3. Ausgewählte lokale Ansätze

*Die Stadt Palermo ist ein wichtiger Akteur bei der Entwicklung eines EU-weiten Gegennarrativs und der politischen Diskussion über die EU und die nationalen Migrations- und Abschottungspolitiken. Die Charta von Palermo und die Politik der offenen Häfen sind zwei der wichtigsten Ansätze in dieser Hinsicht.*

### 3.1 Die Charta von Palermo

Die ‚Charta von Palermo‘ ist ein politisches Manifest, das im Anschluss an eine internationale Konferenz von Institutionen und Initiativen der Zivilgesellschaft ins Leben gerufen und im März 2015 von der Stadtregierung verabschiedet wurde. Sie besteht aus mehreren Kapiteln, die sich mit spezifischen Aspekten von Migration und Rechten befassen, wie z.B. Grenzregelungen, der Notwendigkeit einer Überarbeitung der EU-Gesetzgebung und der italienischen Staatsbürgerschaftsgesetze, Schutz, politische Teilhabe, Arbeit, Wohnen, Gesundheit, schutzbedürftige Migranten und unbegleitete Minderjährige. Der Untertitel lautet: „Von der [sic] Migration als Not, zur Freizügigkeit als unveräußerliches Menschenrecht“ - das trifft den Kern der politischen Botschaft der Charta.

Auch wenn die Charta rechtlich nicht bindend ist - wie einige Aktivist:innen kritisch anmerken<sup>26</sup>- ist sie doch ein wichtiges Beispiel für potenziell innovative und menschenrechtsorientierte Ansätze im Bereich der Migration auf lokaler Ebene.

#### Die Benennung der unmenschlichen EU- und nationalen Migrationspolitik

In der Charta von Palermo wurden zum ersten Mal alle Punkte, die in der Migrationspolitik der EU und Italiens unmenschlich und untragbar sind, in einem offiziellen Dokument benannt und eindeutig aufgeführt. Das folgende Zitat ist den ersten Zeilen der Charta entnommen: „Ich bin eine Person. Dementsprechend ist die Freizügigkeit aller Menschen als unveräußerliches Menschenrecht anzuerkennen. Jeder weitere Aspekt - und darin ist auch das Konzept der ‚Sicherheit‘ miteingeschlossen, auf das sich zu oft missbräuchlich berufen wird - muss kohärent mit dieser Ausgangslage sein. In der gleichen Weise muss jede rechtliche, verwaltungsrechtliche, organisatorische Maßnahme und jedes sonstige Verfahren von der Voraussetzung ausgehen, dass das Menschenrecht auf Freizügigkeit aller Personen anzuerkennen ist.“<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Interview #1.

<sup>26</sup> Interview #1; Interview #2.

<sup>27</sup> Città di Palermo. Charta von Palermo, 2015, S. 3. Abrufbar unter <http://www.comune.palermo.it>

<sup>28</sup> Giuseppe Caccia, op. cit.

Eines der zentralen Elemente der Charta ist die Forderung nach Abschaffung der Notwendigkeit einer Aufenthaltsgenehmigung für Nicht-EU-Bürger:innen.<sup>28</sup> Dieser politische Widerstand wird auf der Verwaltungs- und Implementierungsebene flankiert, indem Asylsuchenden

ungeachtet der Bestimmungen des Sicherheitsdekrets ein uneingeschränktes Aufenthaltsrecht gewährt werden soll.

## Die Wirkkraft von offiziellen Erklärungen

Obwohl die Charta politisch und idealistisch ist und keinen bindenden Charakter hat, handelt es sich keineswegs um einen rein rhetorischen Text. Im Gegenteil bot die Charta von Palermo bereits 2015, als die fälschlicherweise als „Flüchtlingskrise“ bezeichnete Situation zu eskalieren drohte, Menschen, die sich gegen die Migrationspolitik der EU und der Mitgliedstaaten einsetzten und engagierten, eine Plattform. Dies galt insbesondere für die lokalen Institutionen und Initiativen der Zivilgesellschaft, die sich die Charta zu eigen gemacht hatten. Beispiele dafür sind das Manifest „Wir, die Städte Europas“, das von der Bürgermeisterin von Barcelona, Ada Colau, im September 2015<sup>29</sup> ins Leben gerufen wurde, oder der „Palermo Charter Platform Process“, eine Initiative, die seit 2018 zivilgesellschaftliche Organisationen und europäische Städte zusammengebracht hat, „um unsere Arbeit im Mittelmeerraum und die transnationale Zusammenarbeit zwischen solidarischen Städten in Europa (...) im Geiste der Charta von Palermo zu stärken“.<sup>30</sup>

Die Charta war ein wichtiger Bezugsrahmen für engagierte Akteur:innen, die sich gegen die bestehende europäische Migrationspolitik einsetzten. Sie hat die Vernetzung untereinander und die Lobbyarbeit erleichtert und zugleich die Sichtbarkeit der Aktivitäten gesteigert. Die Charta zeigt, dass in bestimmten historischen Momenten die Benennung von Missständen und eine klare öffentliche Haltung entscheidende Faktoren sein können.

## 3.2 Politik der offenen Häfen

Palermo zeigt, dass Städte als politische Akteure Einfluss auf die Grenzpolitik nehmen können, ungeachtet der stark hierarchischen und unzugänglichen Entscheidungsprozesse der Ministerien.

### Widerstand gegen die nationale Politik der Abschottung der Häfen

Als Stadt mit internationaler Strahlkraft – und als eine der wichtigsten Hafenstädte des Mittelmeers – stellte sich Palermo äußerst aktiv gegen die EU- und italienische Migrationspolitik. Die Stadtverwaltung wehrte sich insbesondere gegen Matteo Salvinis Politik der ‚Schließung der Häfen‘ und setzte sich stattdessen für offene Häfen ein. Als der damalige italienische Innenminister dem Schiff Aquarius das Anlegen in italienischen Häfen untersagte, forderte Bürgermeister Orlando die nationale Regierung offen heraus: Zusammen mit anderen Kolleg:innen in großen süditalienischen Städten (Neapel, Messina, Reggio Calabria) machte er das freiwillige Angebot, das Schiff anlegen zu lassen.<sup>31</sup> Obwohl sich dies in der Praxis als problematisch hätte erweisen können, war es der erste entscheidende Schritt, um die Legitimität der restriktiven nationalen Politik öffentlich in Frage zu stellen und eine Debatte anzuregen, die in den folgenden Jahren fortgesetzt wurde.

<sup>29</sup> Leoluca Orlando & Simon Parker, „Palermo Open City: From the Mediterranean Migrant Crisis to a Europe Without Borders?“, Near Futures Online, 1. März 2016, S. 5. Abrufbar unter <http://nearfuturesonline.org>

<sup>30</sup> Mediterranea Saving Humans, Viertes Treffen des ‚Palermo Charter Platform Process‘ in Bologna, 28-29 und 30 November 2019. Abgerufen unter <https://mediterranearescue.org/>

<sup>31</sup> Patrick Wintour, Lorenzo Tondo & Stephanie Kirchgaessner, „Southern mayors defy Italian coalition to offer safe port to migrants“, The Guardian, 11 June 2018. Retrieved from <https://www.theguardian.com/>

Während die nationale Regierung sich aus der Seenotrettung zurückzog - und mit der polizeilichen Überwachung und Kriminalisierung der zivilgesellschaftlichen Organisationen begann - wehrte sich die Stadtverwaltung von Palermo als eine der wenigen institutionellen Stimmen, gegen diese Politik.

## Solidarität mit der Seenotrettung

Dies geschah nicht nur durch wiederholte öffentliche Erklärungen,<sup>32</sup> sondern auch durch weitere Schritte. Beispiele dafür sind die Verleihung der Ehrenbürgerschaft an Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich für die Suche und Rettung auf See einsetzen, wie Mediterranea Saving Humans, Sea-Watch<sup>33</sup> und sea-eye<sup>34</sup>- oder das offizielle Schreiben an die italienische Regierung zur Aufhebung der administrativen Beschlagnahme von SAR-Schiffen.<sup>35</sup>

Besonders wichtig war auch der Präsenz des Bürgermeisters im Hafen der Stadt beim Auslaufen eines Schiffs zu einem Seenotrettungs-Einsatz<sup>36</sup>, sowie bei der Rückkehr von Schiffen nach ihren Einsätzen im Mittelmeer. Bürgermeister Orlando selbst erklärte: „Jedes Mal, wenn ein Schiff mit Migrant:innen aus dem Mittelmeer in den Hafen von Palermo einläuft, bin ich dabei, sie zu begrüßen. Der Hafen wird dann zu einem Musterbeispiel für gesellschaftliche Organisation, die Zusammenarbeit von Vereinen und Institutionen ist perfekt aufeinander abgestimmt. Vom Polizeichef habe ich die Garantie bekommen, dass das Gebiet nicht militarisiert wird und dass die Migrant:innen bei der Landung keine einzige Polizei- oder Militäruniform sehen werden.“<sup>37</sup>

Auch mit seiner jüngsten Forderung nach einem europäischen Zivildienst für Seenotrettungseinsätze zeigt der Bürgermeister seine Unterstützung für diejenigen, die in der Seenotrettung aktiv sind.<sup>38</sup>

Wie im Falle der ‚Charta von Palermo‘ lässt sich die Politik der offenen Häfen nur teilweise an den konkreten Ergebnissen vor Ort messen. In einem Politikbereich, der kaum in die formalen Zuständigkeiten einer Stadt fällt, hat dieser Ansatz vor allem indirekte Auswirkungen. Das sind unter anderem die Infragestellung der Legitimität politischer Entscheidungen der Regierung, der Einfluss auf öffentliche Debatten und die Sensibilisierung der Öffentlichkeit. Diese institutionelle Stimme, die sich gegen die polizeiliche Überwachung und Kriminalisierung der zivilgesellschaftlichen Organisationen einsetzt und sich gegen den Rückzug aus der Seenotrettung ausspricht, hat sich als wichtige Unterstützung für die in diesem Bereich tätigen Graswurzelinitiativen erwiesen.

## 4. 4. Interessenvertretung und Vernetzung

*Palermo hat es erfolgreich geschafft, weit über bloße Rhetorik hinauszugehen. Die Stadt hat sich politisch positioniert, politische Prozesse angestoßen und die kommunenübergreifende Vernetzung und Zusammenarbeit gestärkt.*

Trotz aller Kritik lässt sich festhalten, dass die Stadt Palermo ihre Aufnahme- und Integrationspolitik stark verbessert hat, bis hin zur Ver-

<sup>32</sup> Mediterranea Saving Humans, Palermo e il suo sindaco Orlando con Mediterranea, 6. Oktober 2018. Abrufbar unter <https://medi-terraneaescue.org/>

<sup>33</sup> ANSA, "Palermo bestows honorary citizenship on migrant rescuers", InfoMigrants, 12. Februar 2020. Abrufbar unter <https://www.infomigrants.net>

<sup>34</sup> sea-eye (@seaeyeorg), Am Freitagabend verlieh Bürgermeister @LeolucaOrlando1 der Besatzung des #SEA4 zu Ehrenbürger:innen der Stadt #Palermo. [Tweet], 5. Juni 2021. Abrufbar unter <https://twitter.com/>

<sup>35</sup> Stadtverwaltung Palermo, Migranti - Il sindaco Orlando scrive al presidente del Consiglio dei ministri Conte, 26 November 2019. Abrufbar unter <http://www.comune.palermo.it/>

<sup>36</sup> ANSAmed, "Migrants: Sea Watch 4 leaves Palermo after six months", ANSAmed, 5. März 2021. Abrufbar unter <https://www.ansamed.info/>

<sup>37</sup> Giuseppe Caccia, op. cit.

<sup>38</sup> ANSAmed, "'European civil service for rescue operations' - Palermo mayor", ANSAmed, 6. Mai 2021. Abrufbar unter <https://www.ansamed.info/>

ankerung eindeutiger formaler Zuständigkeiten in der geltenden Gesetzgebung. Es ist ihr gelungen, ein Zeichen gegen die bestehende unmenschliche Migrations- und Grenzpolitik zu setzen.

## Aktive Advocacy-Arbeit

Es hat sich gezeigt, wie wichtig Advocacy in diesem Zusammenhang ist. Folgerichtig wurde ein besonderer Schwerpunkt darauf gelegt, wichtige lokale Ansätze hervorzuheben, insbesondere die Charta von Palermo und die Politik der offenen Häfen.

Im heutigen Europa darf ein solches Bemühen nicht als bloße Rhetorik unterschätzt werden. Nach den Worten eines in Palermo ansässigen Anwalts und Aktivisten - der zugleich die konkrete Politik der Stadtverwaltung vor Ort kritisierte - hat der Bürgermeister „immer wieder starke politische Positionen eingenommen [...]“ und das sei „äußerst bemerkenswert“. Mehr noch: „All das ist wichtig und bemerkenswert und wird zu einem Vorbild, das andere Politiker:innen kaum übernehmen würden, da es auch Unzufriedenheit schafft [...]. Daher ist die Tatsache, dass er eine so entschiedene Haltung eingenommen hat, meiner Meinung nach äußerst wichtig, auch wenn sich dies letztendlich nicht in der Praxis niedergeschlagen hat, um Palermo tatsächlich zu einer ‚Willkommensstadt‘ zu machen.“<sup>39</sup>

Die Solidarität mit Migrant:innen in Palermo ist das Ergebnis des Zusammenspiels verschiedener treibender Kräfte (Graswurzelaktivismus, eine breite Zivilgesellschaft und verschiedene Institutionen). Die öffentliche Wahrnehmung über die Stadtgrenzen hinaus beruht hauptsächlich auf der Strategie von Bürgermeister Orlando und seiner Politik. Indem der Bürgermeister immer wieder die Weltoffenheit der Stadt betonte - bisweilen könnte das fast schon als „migrantenfreundliches“ Branding der Stadt bezeichnet werden - konnte er ein neues Bild von Palermo prägen, das vor allem im Ausland Interesse und Faszination hervorruft. Das liegt vor allem an dem Kontrast zwischen dem Bild der Mafia-Stadt, als die Palermo in der Vergangenheit bekannt war, und nun als Stadt der Rechte und der Solidarität.<sup>40</sup>

Die Charta von Palermo stellt einen entscheidenden symbolischen Moment in diesem Prozess dar und hat auch im Ausland eine gewisse Resonanz hervorgerufen. Das Bild von Palermo als (im wahrsten Sinne des Wortes) sicheren Hafen für im Mittelmeer gerettete Migrant:innen hat eine starke Aussagekraft. Der ‚Palermo Charter Platform Process‘ und seine jüngste Initiative ‚From the sea to the city‘ sind in dem Zusammenhang besonders wichtig, da sie diese Lobbyarbeit sowohl auf praktischer als auch auf symbolischer Ebene vorantreiben. Besonders wichtig war auch die Städtekonferenz, die im Juni 2021 in Palermo stattfand. An diesem internationalen Kongress für sichere Häfen nahmen zahlreiche (stellvertretende) Bürgermeister:innen aus verschiedenen europäischen Städten, zivilgesellschaftliche Organisationen und Aktivist:innen teil. Neben den inhaltlichen Debatten und Diskussionen war die Konferenz auch ein öffentliches Bekenntnis der anwesenden Stadtverwaltungen für einen grundlegenden Wandel in der Migrationspolitik – bekundet durch eine gemeinsame öffentliche Erklärung.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Interview #1 (Besonderer Nachdruck hervorgehoben)

<sup>40</sup> Renate van der Zee, „He fought the mafia and won. Now this mayor is taking on Europe over migrants“, The Guardian, 18. April 2017. Abrufbar unter <https://www.theguardian.com/>

<sup>41</sup> Comune di Palermo, „From the Sea to the City - A Conference of Cities for a Welcoming Europe“ - Nasce oggi la rete „International Alliance of Safe Harbours“ („Alleanza Internazionale dei Porti Sicuri“), 25. Juni 2021. Abgerufen unter <https://www.comune.palermo.it/>

## Ein Netzwerk von kooperierenden Städten

Neben den bisher untersuchten Beispielen muss auch die kommunenübergreifende Zusammenarbeit als wichtiger Bestandteil der Lobbyarbeit genannt werden. Diese wird auch in Zukunft von großer Bedeutung sein. Der Bürgermeister ist auch hier wieder sehr klar: „[W]ir haben uns zum Ziel gesetzt, ein Netzwerk von Bürgermeister:innen aufzubauen, oder besser gesagt ein Netzwerk von Städten, die in der Lage sind, eine eigenständige Aufnahmepolitik zu entwickeln und umzusetzen, die sich von der der Nationalstaaten und der Europäischen Union unterscheidet. Ein Netzwerk, zu dem auch Bürgermeister:innen von der anderen Seite des Mittelmeers gehören können, aus den Ländern Afrikas und des Nahen Ostens, jenseits der formalen Grenzen der Europäischen Union. (...) Deshalb sage ich: Wir müssen von der lokalen Ebene ausgehen. Von den Städten. Schönheit ist etwas Lokales. Hier sind unsere Grundwerte verankert. Der Nationalstaat hingegen ist ein in sich geschlossener Raum. Die Europäische Union funktioniert gerade deswegen nicht, weil sie zu einem Ort geworden ist, innerhalb dessen nationaler Egoismus legitimiert wird.“<sup>42</sup>

Wenn man sich die Migrations-, Aufnahme- und Integrationspolitik und -praxis in Palermo anschaut, dann ist die Politik der Stadtverwaltung besonders wirkungsvoll, wo sie sich öffentlichkeitswirksam positioniert und horizontale Allianzen gebildet hat. Allerdings zeigt sich, dass es bei der konkreten Umsetzung noch Verbesserungsmöglichkeiten gibt, da die Beiträge und Forderungen der Graswurzelinitiativen oft nicht gehört werden und vieles auf den Schultern der gemeinnützigen Organisationen und Aktivist:innen lastet. Finanzielle und strukturelle Zwänge - die in Palermo, und in ganz Sizilien, besonders schwerwiegend und herausfordernd sind - tragen sicherlich zu den bestehenden Versäumnissen bei. Die Fähigkeit der Stadtverwaltung, Herausforderungen, Versäumnisse und verpasste Chancen anzuerkennen und anzugehen, ist jedoch außerordentlich wichtig, nicht nur, um für bessere Lebensbedingungen für Migrant:innen in der Stadt zu sorgen, sondern auch um die Strahlkraft der Stadt und ihre äußerst wichtige Advocacy-Arbeit zu stärken.

## Liste der Interviews

Interview #1, Rechtsanwält:in/Aktivist:in, 3. Juni 2021, Telefon

Interview #2, Aktivist:in, 10. Juni 2021, Skype

Interview #3, Mitglied des Gemeinderats der Kulturen, 11. Juni 2021, Zoom

<sup>42</sup> Giuseppe Caccia, op. cit.

## 5. Update: Was ist neu im Jahr 2023?

---

- ◆ Im Zuge der Kommunalwahlen im Juni 2022 zog Roberto Lagalla (Unione di Centro, die Zentrumsparterie) als Nachfolger von Leoluca Orlando ins Bürgermeisteramt ein. Er ist Vertreter einer rechtsgerichteten Koalition, die Orlandos offene Migrations- und Flüchtlingspolitik schon seit Jahren scharf kritisiert. Dies hat dazu geführt, dass sich die Stadt von den fortschrittlichsten Netzwerken zum Thema Migration, beispielsweise der **International Alliance of Safe Harbours**, löst.
- ◆ Die Stadtverwaltung von Palermo und das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen **UNICEF** erneuerten im Juni 2023 die partnerschaftliche Zusammenarbeit bei der Unterstützung für unbegleitete minderjährige Geflüchtete und Familien mit Migrationsgeschichte. Trotz des Regierungswechsels ist diese Erneuerung ein Zeichen des anhaltenden Engagement der Stadt Palermo im Hinblick auf die Wahrung der Rechte von Schutzsuchenden.
- ◆ Im Juni 2021 startete das '**HARRAGA2**-Projekt' in Palermo. Es baut auf der Initiative 'Ragazzi Harraga' auf, die bereits ein erfolgreiches Modell der sozialen Eingliederung für minderjährige Migrant:innen geschaffen hat. HARRAGA 2 erweitert dieses Modell und unterstützt beim Übergang ins Erwachsenenleben durch Ausbildungs-, Orientierungs- und Arbeitsvermittlungsmaßnahmen. Das Projekt wird von der Stadt Palermo unterstützt und hat zum Ziel, die Perspektive auf Migration und Flucht zu verändern und sie als Chance für den Aufbau einer inklusiven Gemeinschaft zu betrachten.

---

**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](http://www.moving-cities.eu)

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

---