

STREIT&STRUNTZ

RAUM FÜR DENKANSTÖSSE ZU KOMMUNALEN KONFLIKTEN

AUSGABE NR. 57, APRIL 2026

**Teilhabe und Mitbestimmung vor Ort - Potenziale des Konzepts
der Stadtbürgerschaft für die lokalpolitische Praxis**

Liebe*r Leser*in von Streit&Struntz,

*Migrant*innen haben oft nur eingeschränkte Zugänge zu Bildung, politischen Prozessen und Teilhabe insgesamt. Das Konzept des Urban Citizenship gibt Impulse, wie sich das auf einer kommunalen Ebene ändern kann. Bürgerschaft wird hier neu gedacht: Statt der Staatsbürgerschaft ist der Lebensmittelpunkt entscheidend, um als Bürger*in Zugänge zu Rechten und Ressourcen zu erhalten. Aber wie kann das in der Praxis aussehen? Was bedeutet das in verschiedenen kommunalen Handlungsfeldern? Und was hat das mit kommunalen Konflikten zu tun? Um diese Fragen geht es in der nächsten Ausgabe von Streit&Struntz, die am 27.04.2026 von 16:00 bis 17:00 Uhr stattfinden wird.*

Den Impulstext zur Ausgabe haben PD. Dr. Henrik Lebuhn (Humboldt-Universität zu Berlin) und Nina Böcker (vhw – Bundesverband Wohnen und Stadtentwicklung) verfasst. Beide forschen im Projekt „Urban Citizenship: Stadtbürgerschaft im lokalpolitischen Kontext“¹. Sie werden ihre Ausführungen aus dem Impulstext während der digitalen Veranstaltung in einem kurzen Input vertiefen. Außerdem wird Azzam Moustafa (Projektreferent und Konfliktberater des K3B) das Thema aus der Perspektive der Kommunalen Konfliktberatung kommentieren.

Im Zuge fortwährender Migrations- und Fluchtbewegungen leben hierzulande immer mehr Menschen, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Je nach ausländerrechtlichem Status (EU-Staatsangehörigkeit, Visum, asylsuchend, Duldung, undokumentiert, etc.) variiert der Zugang zu politischen, ökonomischen oder sozialen Rechten – und damit die Teilhabechancen am gesellschaftlichen Leben. Für die kommunale Integrationspolitik resultieren daraus komplexe Aufgaben: Die verantwortlichen

Akteure haben jene sozialen Folgen zu bearbeiten, die sich aus den verschiedenen Ausschlüssen von Rechten und öffentlichen Leistungen aufgrund von Staatszugehörigkeit bzw. Aufenthaltsstatus vor Ort ergeben. Hierbei gilt es auch den

[1] Weitere Informationen zum Forschungsprojekt finden Sie hier: <https://www.vhw.de/forschung/urbaner-wandel-gesellschaftl-zusammenhalt/migration-und-integration/projekte/urban-citizenship/>.

Herausforderungen zu begegnen, welche aus der zunehmenden Anwesenheit von Menschen mit fehlendem oder prekärem Aufenthaltsstatus hervorgehen – etwa in den Bereichen Gesundheitsversorgung, schulische Bildung oder Wohnunterbringung.

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

Einen wichtigen Beitrag zur Bearbeitung dieser Aufgabe leistet das wissenschaftliche Konzept der Stadtbürgerschaft (*Urban Citizenship*). In Deutschland ist dieses Konzept zumindest in der stadt- und kommunalpolitischen Praxis noch wenig bekannt. Allerdings lohnt es sich, Fragen der Integration von Menschen mit Migrations- und Fluchtgeschichte im kommunalen Kontext auch aus dieser Perspektive zu reflektieren. Das Konzept baut auf der Idee auf, dass alle Menschen, die gemeinsam in

einer Stadt leben, dort auch gleichberechtigt teilhaben und Zugang zu Bildung, Wohnraum, Gesundheit, Arbeit, politischer Mitbestimmung oder anderen städtischen Ressourcen erhalten sollen. Es entwirft ein Modell von Bürgerschaft, das den Fokus weg vom Nationalstaat hin zum Lokalen, zum faktischen Wohnort der Menschen verschiebt und alle Bewohnenden einer Stadt unabhängig von Staatsbürgerschaft oder Aufenthaltsstatus als Bürger*innen mit gleichen Rechten und Pflichten versteht. Die wissenschaftliche Debatte um das Konzept der Stadtbürgerschaft verbleibt dabei nicht nur in der Theorie. Vielmehr befasst sich diese auch intensiv mit Ansätzen aus der kommunalen Praxis im Aufgabenfeld Migration und Integration. Im Mittelpunkt stehen hierbei lokale Ansätze, die Benachteiligungen von Menschen mit Migrations- und Fluchtgeschichte aufgrund ihres aufenthaltsrechtlichen Status adressieren und auf einen möglichst egalitären Zugang zu Rechten und Ressourcen zielen.

Als Grundlage für unseren Impuls dient die Studie „Urban Citizenship – Stadtbürgerschaft im lokalpolitischen Kontext“, die von PD. Dr. Henrik Lebuhn und seinem Team von der HU Berlin durchgeführt und vom vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. gefördert wurde.² Zentrales Anliegen der Studie war es, den facettenreichen Diskurs um Stadtbürgerschaft mit seinen konzeptionellen wie auch praxisbezogenen Impulsen

[2] Lebuhn, Hendrik/Cramer, Anaïs/Krüger, Navid/Jahn, Daniela (2026): *Urban Citizenship. Stadtbürgerschaft im lokalpolitischen Kontext.* vhw-Schriftenreihe Nr. 53. Berlin. (im Erscheinen).

für stadt- und kommunalpolitische Akteure in Deutschland zugänglich zu machen: für Mitarbeitende in den Verwaltungen, für politische Mandatsträger*innen, für Vereine, Nachbarschaftsprojekte und für zivilgesellschaftlich engagierte Gruppen und Initiativen. Dabei soll die Studie zu einer lebendigen und produktiven Weiterentwicklung vorhandener Perspektiven und Handlungsansätze beitragen. Sie befasst sich mit der Entwicklung der Debatte über Stadtbürgerschaft seit den 90er-Jahren, mit Anregungen für die deutsche Stadt- und Kommunalpolitik, mit Politikfeldern, in denen Stadtbürgerschaft besonders relevant ist und mit lehrreichen Praxisbeispielen.

Für die Bearbeitung der Forschungsfragen erfolgte eine umfangreiche Literaturauswertung zur Debatte um Stadtbürgerschaft. Darüber hinaus wurden acht Referenzbeispiele aus der stadt- und kommunalpolitischen Praxis u. a. aus den Städten Berlin, Barcelona, Lissabon, New York und Utrecht aufbereitet und neben grauer Literatur³ analysiert. Außerdem wurden leitfadengestützte Interviews mit Expert*innen aus der stadtpolitischen Praxis geführt.

Das Prinzip der Stadtbürgerschaft lässt sich weltweit in unterschiedlichen kommunalen Ansätzen ausmachen. In der wissenschaftlichen Literatur werden bislang vor allem Beispiele aus dem nordamerikanischen und europäischen Raum, zunehmend aber auch aus dem globalen Süden diskutiert. In der Praxis gehen diese Ansätze nicht selten auf die Forderungen zivilgesellschaftlicher Gruppen zurück und werden im Zusammenspiel mit aufgeschlossenen Stadtregierungen und Verwaltungen umgesetzt. Dabei zeigt sich, dass das Prinzip der Stadtbürgerschaft in

sämtlichen Handlungsfeldern der lokalen Migrations- und Integrationspolitik Anwendung finden kann. So stellt die Studie Maßnahmen aus den Bereichen Gesundheit, Bildung, Wohnen und politische Partizipation vor und außerdem Querschnittsthemen wie Beratungsinfrastrukturen, City-IDs und Anmeldeverfahren. Dabei geht es oft weniger darum, neue Rechte für Menschen mit Flucht- und Migrationsgeschichte zu schaffen, sondern dieser Gruppe überhaupt den Zugang zu Rechten zu ermöglichen, die sie formal bereits haben.

Ziel der Studie war es, innovative kommunale Ansätze vorzustellen, die zeigen, wie die Idee des Urban Citizenship in konkreten kommunalen Handlungsfeldern mit Leben gefüllt werden kann: Für den **Gesundheitsbereich** etwa stellt die Einrichtung kommunaler Clearingstellen einen wirksamen Ansatz dar, um Menschen ohne gültigen Aufenthaltsstatus, aber auch anderen nicht krankenversicherten Personen einen Zugang zu einer medizinischen Grundversorgung zu bieten. Clearingstellen unterstützen Betroffene bei der Integration in das öffentliche Gesundheitssystem und unterbreiten ein anonymes ärztliches Beratungs- und Versorgungsangebot. Im **Bildungsbereich** können Städte und Gemeinden Kindern und Jugendlichen mit prekärem Aufenthaltsstatus den Zugang zum öffentlichen Schulsystem erleichtern, indem eine zielgruppengerechte Vermittlung von Informationen (z. B. durch Handlungsleitfäden) zur Beschulung erfolgt.

[3] „Graue Literatur“ bezeichnet nicht verlagsgebundene Veröffentlichungen, also Texte, die z. B. von Initiativen, NGOs, Regierungsstellen, Behörden, Parteien, etc. herausgegeben werden.

Zu adressieren sind dabei sowohl Schulen und zuständige Ämter als auch betroffene Familien. Im Bereich **Wohnen** ist die nachbarschaftlich-integrierte Unterbringung – flankiert von Maßnahmen in den Bereichen Sprachvermittlung, Bildung und Arbeitsmarktintegration – ein effektiver Ansatz, um die Teilhabe von Geflüchteten sowie ein integratives Zusammenleben im Quartier zu fördern. Eine Unterbringung von Geflüchteten in gesonderten Sammelunterkünften ist dagegen möglichst zu vermeiden, da dies desintegrativ, isolierend und stigmatisierend wirkt. Im Bereich der **politischen Partizipation** stehen Städten und Gemeinden Formate wie Integrations- und Partizipationsbeiräte oder offene Foren für zivilgesellschaftliche Gruppen zur Verfügung, um Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Gestaltung des kommunalen Gemeinwesens zu eröffnen. Darüber hinaus ist ein inklusiveres kommunales Ausländerwahlrecht ein Ansatz, um politische Partizipationsmöglichkeiten von Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit zu verbessern. In Deutschland wären dafür jedoch Reformen auf Bundesebene nötig.

Weiterhin finden sich in den Referenzbeispielen der Studie lokale Ansätze zur Förderung von Teilhabe, die handlungsfeldübergreifend angelegt sind. **City-IDs**, also Stadtausweise, sind beispielsweise ein Instrument, das einen umfassenderen Zugang zu alltagsrelevanten öffentlichen Einrichtungen, Dienstleistungen und zum Teil auch privaten Angeboten eröffnet. City-IDs werden an alle Menschen vergeben, die einen Bezug zur Stadt nachweisen können, unabhängig von Staatsangehörigkeit oder Aufenthaltsstatus. Insbesondere Menschen mit Migrations- und Fluchtgeschichte dienen diese als „Ersatzpapiere“, die ihnen einen

einfacheren wie auch sichereren Zugang zu öffentlichen und privaten Ressourcen verschaffen. Ein der City-ID ähnlicher Handlungsansatz, über den kommunale Zugehörigkeit unabhängig von Staatsangehörigkeit gewährt werden kann, sind **inklusive Anmeldeverfahren**. Diese ermöglichen, sich auch ohne festen Wohnsitz, offiziell anzumelden. Damit kann der Eskalationsspirale von improvisierten Wohnsituationen, fehlender offizieller Anmeldung und dem daraus folgenden Ausschluss von öffentlichen und privaten Ressourcen und Dienstleistungen entgegengewirkt werden.

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

rechtlichen und institutionellen System erheblich erleichtern.

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

Trotz eines aktuell restriktiveren Kurses in der nationalen Migrationspolitik ist zu erwarten, dass bedingt durch fortbestehende Fluchtursachen und die Eigendynamik von Migrationssystemen Städte und Gemeinden in Deutschland auch künftig von Menschen bewohnt sein werden, die aufgrund ihres aufenthaltsrechtlichen Status in ihren

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

Mit diesem Impulstext sowie der zugehörigen Online-Diskussion am 27. April von 16 bis 17 Uhr möchten wir gerne mit Ihnen und Euch ins Gespräch kommen. Wir laden Sie und Euch herzlich ein, eigene Fragen zu stellen, zu kommentieren und mitzudiskutieren.

Das Online-Gespräch wird via Zoom stattfinden. Bitte melden Sie sich mit einem Klick auf den Button im Newsletter oder per E-Mail an streitundstruntz.konfliktberatung@vfb-saw.de zum Online-Gespräch an. Die Zugangsdaten zur Zoom-Veranstaltung werden kurz vor Veranstaltungsbeginn per E-Mail an alle angemeldeten Personen verschickt.

Das K3B - Kompetenzzentrum Kommunale Konfliktberatung

... bietet Städten, Gemeinden und Landkreisen Unterstützung bei der Bearbeitung von akuten oder latenten Konflikten an. Der methodische Ansatz der Kommunalen Konfliktberatung sieht ein allparteiliches, ressourcenorientiertes und auf Wirksamkeit und Nachhaltigkeit ausgerichtetes Vorgehen vor.

Weitere Informationen: www.k3b-saw.de



Kofinanziert von der
Europäischen Union



Gefördert vom



mit Mitteln des



Ministerium für Kinder, Jugend, Familie,
Gleichstellung, Flucht und Integration
des Landes Nordrhein-Westfalen



Diese Maßnahme wird mitfinanziert mit Steuermitteln auf Grundlage des vom Sächsischen Landtag beschlossenen Haushaltes.

Gefördert durch



STAATSMINISTERIUM FÜR SOZIALES
UND GESELLSCHAFTLICHEN
ZUSAMMENHALT



Gefördert im Rahmen des Landesprogramms



Sie können unsere Arbeit gerne mit einer Spende unterstützen. Bitte geben Sie hierfür den Verwendungszweck „Kompetenzzentrum KKB“ oder "K3B" an.

Spendenkonto:

Verein zur Förderung der Bildung – VFB Salzwedel e.V

IBAN: DE39 8105 5555 3000 0115 19

BIC: NOLADE21SAW

Sparkasse Altmark West

Spenden sind steuerlich absetzbar. Um eine Spendenquittung zu erhalten, geben Sie bitte Ihre Anschrift an.

K3B - Kompetenzzentrum Kommunale Konfliktberatung des VFB Salzwedel e.V.
Breite Straße 34, 29410 Salzwedel

03901-3089136

streitundstruntz.konfliktberatung@vfb-saw.de

www.k3b-saw.de