

Janika Kuge

**Bleiberecht jenseits des Nationalstaats:
Kämpfe um Sanctuary Policy in den USA**

WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT

1. Kämpfe um Sanctuary Policies: Einleitung in ein komplexes Themenfeld

Fast vier Prozent der Einwohner*innen der USA sind undokumentiert. Das heißt, dass geschätzt zwischen zehn und zwölf Millionen Menschen in den USA leben, ohne dass sie einen legalen Aufenthaltstitel haben (Lopez, Passel und Cohn 2021). Viele von ihnen wohnen schon seit mehreren Jahren in den USA, haben dort Familie; einige haben sogar Kinder mit einer amerikanischen Staatsbürgerschaft. Die meisten Undokumentierten gehen einer Lohnarbeit nach und zahlen darüber sogar Steuern (Erwing 2019). Sie sind entweder illegal eingereist oder mittels eines Visums, dessen Gültigkeit erloschen ist; oder aber ihr Migrationsverhandlungstermin steht noch aus. Viele von ihnen leben in ständiger Angst vor einer Abschiebung.

Undokumentiertheit stellt ein Problem für die US-Gesellschaft dar. Denn undokumentiert lebende Menschen sind darauf angewiesen, im Verborgenen zu leben und darauf, den Kontakt zu Behörden weitgehend zu vermeiden. Dadurch haben viele keinen Führerschein oder ein Bankkonto, sie kommen schwerlich als Zeug*innen zur Aufklärung von Straftaten infrage, leisten weniger wahrscheinlich erste Hilfe und zeigen auch selten erlebtes oder beobachtetes Fehlverhalten Dritter an, etwa, wenn sie Opfer einer Straftat werden. Daneben werden Undokumentierte weniger häufig geimpft und können, in häufig prekären Beschäftigungsverhältnissen, weder ausreichend medizinisch versorgt werden noch Genesungs- oder Isolationsurlaub in Anspruch nehmen. Mit anderen Worten sind sie ein besonders vulnerabler Teil der amerikanischen Gesellschaft, deren Status durchaus auch einen Effekt auf die Gesamtgesellschaft hat.

Diese Problematik ist bekannt. Eine ganze Palette politischer Diskussionen und Maßnahmen drehen sich um den Umgang mit den undokumentierten Einwohner*innen. Jedoch die Lösungsvorstellungen dazu differieren drastisch – vermehrt entlang der polarisierten Parteilinien der republikanischen und der demokratischen Partei in den USA: Der republikanisch-restriktivere Pol steht für die Vorstellung, dass Undokumentierte kein legitimer Teil der US-Bevölkerung sind oder werden können, daher nicht dazugehören und sich aus ihrer De facto-Teilhabe an der Gesellschaft kein Aufenthalts- bzw. Bleiberecht ableitet.

Dieser Pol fordert und fördert Maßnahmen, die Undokumentierte aufspüren, festhalten und abschieben sollen, um das Problem auf diese Weise in den Griff zu bekommen. Dieser Auffassung liegt ein Bevölkerungsbegriff zugrunde, der sich vor allem an der de jure, also der verrechtlichten Bevölkerung orientiert. Die Bezeichnung, die dieser Pol für die Menschen verwendet, ist „Illegale“ oder „illegal aliens“ (deutsch: illegale Ausländer*innen). Dem entgegen steht der demokratisch-progressive Pol. Dieser vertritt einen inklusiveren Bevölkerungsbegriff, welcher auch Menschen umfasst, die ohne rechtlichen Status in den USA leben und daher de facto an der Gesellschaft teilhaben. Aus der De facto-Teilhabe wird ein De facto-Bleiberecht abgeleitet, welchem die restriktiven Gesetze zur Einwanderung und zur Erlangung einer vollen Staatsbürgerschaft als reine Formalie entgegenstehen. Daher rührt auch die Bezeichnung „Undokumentierte“, der rein auf den Zustand der fehlenden Dokumente zurückzuführen ist. Dieser Pol bringt z.B. Politiken voran, die undokumentierten Menschen Zugang zu Institutionen, z.B. zu Rechtshilfen, medizinischer Versorgung, Bildungseinrichtungen, Gewerkschaften usw. schaffen, um die Vulnerabilität abzufedern und Integration zu fördern. Zwischen diesen Polen werden Politiken der Migrationsregulation und Integration verhandelt, was eine große Spannweite der Maßnahmen, aber auch eine starke politische Spannung verursacht.

Um diese Spannung, wie sie ausgetragen wird und in welchen räumlichen und rechtlichen Konstellationen sie sich niederschlägt, wird es in dieser Arbeit gehen. Akteure aus dem staatlichen Spektrum, aber auch NGOs, Gewerkschaften und andere nichtstaatliche Akteure befinden sich in ständigen Aushandlungsprozessen um Migrationspolitiken – an den Grenzen der USA, aber auch im Landesinneren, in den Bundesstaaten, in den Städten, auf den Straßen, in den Parlamenten und Gerichtsgebäuden. Dabei geht es nicht nur darum, wie die Migrationspolitiken aussehen und konzipiert werden, sondern vornehmlich auch wo und von wem sie wie umgesetzt werden sowie welche Widerstände sie inspirieren.

Spezifisch wird es hier um Kämpfe um sogenannte Sanctuary Policies gehen. Kämpfe um diese Policies standen insbesondere unter der Trump-Administration 2016–2020 oft als stellvertretend für das gesamte migrationspolitische Spannungsfeld. Sanctuary Policies¹ sind mehr oder weniger formale Regelpapiere,

1 Ich orientiere mich hier an einem Policy-Begriff der gesellschaftswissenschaftliche Policy Forschung (Lejano 2006; Williams 2021). Policies werden hier als Ausdrücke von politischem Willen verstanden, welche sich an Kollektive oder auch spezifische Personen(gruppen) richten, um eine bestimmte Ordnung zu etablieren und bestimmte Verhaltensmuster vorzugeben. Sanctuary Policies betreffen vornehmlich Aspekte öffentlicher Ordnung. Sie können daher zur Gruppe der „Public Policy“, also Regeln zur

die für ihre Jurisdiktion Migrationskontrollen einschränken und damit eine Art Schutz vor Abschiebungen bieten. Sie zählen zu den populärsten Politiken des demokratisch-inklusiven Pols der Migrationspolitiken. Fast alle amerikanischen Großstädte haben Sanctuary Policies implementiert. Beispielsweise Chicago, New York, Los Angeles, Boston, San Francisco oder Seattle sind für ihre Sanctuary Policies bekannt. Der Aufenthaltsstatus von Personen wird in solchen Jurisdiktionen von den lokalen Behörden nur in Ausnahmen abgefragt. Auf diese Weise wird das Entdecken undokumentierter Personen lokal verhindert und eine Art lokales Bleiberecht eingeräumt. Stand 2019 hatten bereits über 600 Städte und Landkreise (Counties) und sogar drei Bundesstaaten Sanctuary Policies erlassen (Lasch 2020).

Diese Policies waren vielen republikanischen Politiker*innen ein Dorn im Auge und so führte Donald Trump seinen Wahlkampf 2015–2016 mit dem Kernpunkt eines „Crackdown on Sanctuary Cities“. An seinem sechsten Amtstag im Januar 2017 erließ Trump bereits eine Präsidialorder, in der er anordnete, an Jurisdiktionen mit Sanctuary Policy keine föderalen Gelder mehr auszuzahlen (Trump 2017). Diese Executive Order 13768 mit dem Titel „Enhancing Public Safety in the Interior of the United States“ wurde postwendend mit mehreren Klagen beantwortet (siehe Liste der Fälle von Kessler, Weeks, und Portillo Heap 2019).

Am 24. April 2017 fällte der kalifornische Richter William Orrick III. in diesem Fall ein bahnbrechendes Urteil: Er erklärte Präsident Trumps Versuch, sogenannten „Sanctuary Jurisdiktionen“ aufgrund ihrer Strategie im Umgang mit Migrationspolitik Gelder vorzuenthalten, für rechtswidrig: Die Auszahlung dieser Gelder darf laut Verfassung nicht an Bedingungen geknüpft werden (Reilly, Foley, und Farias 2017). Das Urteil erklärte die Order zunächst per einstweiliger Verfügung und später permanent als verfassungswidrig und ließ viele Stadt- und Lokalregierungen aufatmen. Die öffentlichen Gelder und damit ein großer Teil der lokalen Finanzen war nun wieder gesichert. Der Staatsanwalt Herrera der Stadt San Francisco erklärte in einer Pressemitteilung die Politik Trumps zu einem Machtmissbrauch: „We are a nation of immigrants and a country of laws. This case has always been about protecting our most vulnerable residents and checking the president’s abuse of power“ (City Attorney of San Francisco 2018). Das Weiße Haus unter Trump hingegen äußerte sich unzufrieden gegenüber dem Urteil und warnte vor einem Verlust der nationalen Souveränität: „[Sanctuary]

Etablierung einer bestimmten Ordnung in der gesellschaftlichen Öffentlichkeit und dem öffentlichen Raum gerechnet werden (z.B. Hérítier 1993).

cities are engaged in the dangerous and unlawful nullification of Federal law in an attempt to erase our borders. (...) This is a fight between sovereignty and open borders, between the rule of law and lawlessness“ (The White House 2017).

Während der ersten Präsidentschaft Trumps hatte sich der Konflikt um den Umgang mit Undokumentierten auf den Umgang mit Sanctuary Jurisdiktionen eingependelt, enorm zugespitzt und popularisiert. Debatten darum wurden nicht nur in den USA, sondern sogar international geführt. Sanctuary Jurisdiktionen wurden als „Sanctuary Cities“ auch in deutschen Medien bekannt (z.B. Knigge 2017; Max 2017). Diese erklärten den „Widerstand aus den Städten“ gegen Trump zur „größten Herausforderung der USA“ (Buchter 2017).

Der Konflikt transportiert Fragen darum, wer Migrationskontrollen im Landesinneren jenseits der Grenzen durchführen darf oder muss und damit, welche Relevanz ein rechtlicher Status im Alltag entwickelt. Die erste Trump-Regierung radikalisierte den Konflikt, indem sie versuchte durchzusetzen, dass möglichst alle offiziellen Behörden den Migrationsstatus von Menschen erheben und mit den Behörden teilen müssen, um gegebenenfalls eine Abschiebung einer „illegal“ anwesenden Person einleiten zu können. Die sogenannte „Devolution“, als schrittweise Auffaserung der Verantwortung von Migrationskontrollen auf möglichst viele Institutionen und auf alle Ebenen des Staats, ist allerdings ein Prozess, der nicht erst durch Trump angestoßen wurde, sondern bereits seit Ende der 1990er Jahre läuft (Varsanyi 2008). Die Logik der Grenzkontrollen wurde so vervielfältigt und von der Grenze selbst losgelöst (Ataç u.a. 2023). Dadurch erweiterte und veränderte sich die Arbeit von lokalen Behörden, wie z.B. städtischen Polizeien, welche in den USA den Stadtregierungen unterstehen und als deren exekutiver Arm öffentliche Sicherheit herstellen sollen: Migrationskontrollen wurden in diesem Schritt mit Fragen der Sicherheit und Kriminalitätsbekämpfung verquickt (Gardner 2019). Das Ziel des Devolutionsprozesses beschreibt der Präsidialerlass Trumps folgendermaßen: Kooperationen zwischen nationalen und lokalen Behörden zum Zweck der Umsetzung von Migrationskontrollen dienen dazu „to ensure the public safety of the American people in communities across the United States (...)“ (Trump 2017). Sanctuary Jurisdiktionen gefährden nach dieser Logik die öffentliche Sicherheit, weil sie keine Migrationskontrollen durchführen und sich dem Prozess der Devolution entziehen.

Mit dem Devolutionsprozess wurden Migrationskontrollen für Städte, Counties und Staaten zunehmend zu einem Politikum der lokalen Behörden. Sanctuary Policies, welche das Ausmaß lokaler Kooperationen mit nationalen Migrationsbehörden explizit regeln, wurden zu einer attraktiven Reaktion gegen die schrittweise Entgrenzung der lokalen Polizeiarbeit, welche Migrationskontrollen für

Lokalpolizeien üblicherweise bedeuten (Gardner 2019). Daneben konnte mittels einer Sanctuary Policy das Vertrauen der lokalen migrantischen Community, die Polizeikontakt sonst um jeden Preis vermeiden mussten, um ihre Abschiebung oder die von Angehörigen zu verhindern, wiederhergestellt werden – was sich in der Regel positiv auf die lokale öffentliche Sicherheit auswirkt (Tramonte 2011; Varsanyi 2010; 2013). Außerdem setzten sich auch lokale Bewegungen für solche Policies ein (Collingwood und Gonzalez O'Brien 2019a). Demokratisch dominierte Jurisdiktionen sowie urbane Gebiete mit hohem Migrant*innen-Anteil verzeichnen dabei eine besonders hohe Wahrscheinlichkeit, solche Policies zu implementieren (Gulasekaram und Ramakrishnan 2015). Insgesamt lässt sich, vor allem 2016–2020 in Abgrenzung zum anti-migrantischen Populismus Trumps, eine kontinuierliche Zunahme von Sanctuary Policies verzeichnen (Colbern, Amoroso-Pohl, und Gutierrez 2019).

Für die eine Seite stellte diese Zunahme eine Aushöhlung der staatlichen Souveränität dar; ein Bruch der nationalen Gesetze und eine Gefährdung der inneren Sicherheit der USA. Für die andere Seite stellt der Zwang Migrationskontrollen durchzuführen, einen Machtmissbrauch des Präsidenten dar; eine Gefährdung der lokalen Einwohner*innen und eine Aushöhlung der lokalen Selbstbestimmung. Diese beiden Positionen markieren auch die zwei größten Lager im Konflikt um Sanctuary Policies, wie er vor allem zu Zeiten der ersten Trump-Administration populär diskutiert wurde, und sind ungefähr deckungsgleich mit den restriktiv-republikanischen und den inklusiv-demokratischen Polen in den Aushandlungen um Migrationspolitiken. Der Konflikt um Sanctuary Policies schließt daher an die generelle politische Spannung an, die es bereits zuvor gab und die es auch unabhängig von Trump in den USA geben wird: Migrationskontrollen und Migrationsregulation sind hochpolitische Themenbereiche, die eng an Themen der Staatssouveränität anschließen und die zu verschiedenen Zeiten und auf verschiedenen Ebenen des Staats immer wieder verhandelt werden.

Das korrespondiert stark mit der politischen Form und den institutionellen Strukturen des Staats selbst (Wells 2004, 1310). Im Nationalstaat besteht zwischen dem Territorium des Staats, der darauf befindlichen Bevölkerung und der Staatsraison ein unmittelbarer Zusammenhang. Deshalb spielt zum einen die Regulation und Kontrolle von Migrationsbewegungen auf das Staatsterritorium eine wichtige Rolle (z.B. Arendt 2017; Bauder 2022). Zugangskontrollen sind historisch gewachsene Quellen staatlicher Souveränität und Machtausdruck (Herrmann und Vasilache 2021). Durch sukzessive Aufrüstung und Militarisierung von Grenzen in den letzten Jahren, wie z.B. an den Außengrenzen Europas (Buckel u.a. 2014), aber auch an der Grenze zwischen Mexiko und den USA

(Jones 2021), wird vor allem Politik, die darauf zielt Migration zu verhindern, besonders augenfällig thematisiert. Jenseits dieser Grenzpolitik existieren zum anderen auch weitere Migrationspolitiken innerhalb des Nationalstaats, welche andere, weniger restriktive Interessen, Prinzipien und Logiken verfolgen und Zuwanderung (zum Beispiel von Arbeitskräften) zum Teil sogar fördern (Mezzadra und Neilson 2013). Diese verräumen sich entlang der föderalen Raumstrukturen des Nationalstaats, also auf subnationalen Einheiten (Bundesstaat, Landkreis bzw. County, oder Stadt) (vgl. Wells 2004). Die Prävalenz von Sanctuary Policies auf verschiedenen räumlichen Ebenen des Staats verdeutlicht diese Streubreite verschiedener Logiken, welche im Staat nicht nur gleichzeitig existieren, sondern sich, ähnlich wie Grenzen, materialisieren, institutionalisieren und verräumen (können). Insbesondere in den USA, einem bevölkerungsreichen, weitläufigen und stark föderalen Staat, existiert ein räumliches Nebeneinander von Migrationspolitiken, welches auch als „multi-jurisdictional Patchwork“ bezeichnet wird: „(...) in fact, (...) the United States have no consistent, uniform ability to enforce its immigration laws within the nation’s interior“ (Provine u.a. 2016, 3).

Jenseits legaler Spielräume für Abweichungen im Rahmen des Föderalismus gibt es aber auch eine historische Tradition lokaler Bewegungen gegen Abschiebungen und für den Schutz von Migrant*innen. Das zeigt sich nicht zuletzt auch in der internationalen Verbreitung ganz verschiedener lokaler Schutzpolitiken, die unter Sanctuary und anderen Titeln, wie z.B. „Solidarity City“, „City of Refuge“ und vielen weiteren Namen zirkulieren (Bauder 2019b). Oftmals sind diese Lokalpolitiken Reaktionen auf Bedürfnisse der diversen lokalen Bevölkerung und lokalspezifische Abfederung der Effekte von Illegalisierung. Das betrifft, wie bereits angeschnitten wurde, die Bereitstellung lokaler Infrastrukturen und Institutionen unabhängig von einem Rechtsstatus, also zumeist Hilfen auf dem Wohnungs- oder Arbeitsmarkt, die Bereitstellung juristischer Beratung, medizinischer Versorgung oder Bildungsmöglichkeiten (Bauder 2017b; Bauder und Gonzalez 2018) und mancherorts auch die Möglichkeit der Ausstellung eines lokalen Ausweises als ein Behelfs-Dokument zum Identitätsnachweis (Lebuhn 2016; Schilliger 2020).

Die unterschiedlichen Formen der Politiken korrespondieren zum einen mit den legalen Spielräumen des jeweiligen nationalen Kontexts (z.B. im Rahmen der föderalen Form), sind aber zum anderen auch ein Ergebnis lokaler Organisationsarbeit sozialer Bewegungen und Communities (Houston 2019; Walia 2013; Wells 2004) und deren Vernetzung mit anderen sozialen Gruppen, sowohl national als auch international (Villazor und Gulasekaram 2017). So bildet sich ein aktuell wachsendes internationales Geflecht von Bewegungen, oft auch am

Schnittpunkt mit lokalen bzw. subnationalen Regierungen heraus, welche sich für progressive Migrationspolitik einsetzen und die Effekte von Illegalisierung auf verschiedene Arten abfedern. Das Phänomen kommt, neben den USA, stark variiert und an die lokalen Gegebenheiten und nationalen Rechtsrahmen auch in Kanada (Moffette und Ridgley 2018), in der Schweiz (Schilliger 2022a), Großbritannien (Bagelman 2016; Darling, Barnett, und Eldridge 2010), in mehreren Ländern Südamerikas (Villena Del Carpio und Annoni 2016), Afrikas (Bauder 2019a) sowie anderen Ländern der EU (Bauder und Weisser 2019; Hajer und Ambrosini 2020) vor. Eine wachsende Zahl von Forschungsarbeiten ermittelt die spezifischen Umstände und Bedingungen der lokalen Konfliktfälle, in welchen verschiedene Formen von Sanctuary Policies oder Praktiken eingesetzt werden im Kampf um Rechte von (undokumentierten) Migrant*innen.

1.1 Historischer Hintergrund

Das Wort „Sanctuary“, was in etwa „Schutzraum“ oder „Heiligtum“ bedeutet, stammt aus den Kirchenasyl-Bewegungen der 1980er und frühen 90er Jahre der USA. Die religiösen und später zunehmend säkularen Bewegungen schützten damals vor allem Bürgerkriegsflüchtlinge aus Mittelamerika, welche unter der Politik Reagans kaum Chancen auf Asyl hatten, und zu großen Teilen abgeschoben wurden (Ridgley 2008). Das „Recht auf Zuflucht“ (vgl. Shoemaker 2013, 16), auf das sich die Bewegung beruft, hat in buddhistischen, sikhistischen, jüdischen, islamischen, christlichen² und hinduistischen Religionen Tradition und kann bis in die Antike zurück verfolgt werden³ (Bagelman 2016, 20). Es sieht vor, dass es sichere, „geheiligte“ (Bau 1985, 21) Orte gibt, an die sich Menschen flüchten können, welche sonst Gefahr an Leib und Leben fürchten müssen – was in diesem Fall die drohende Abschiebung wäre (Shoemaker 2013, 16). Diese Orte dürfen traditionell nicht von weltlichen Ordnungskräften betreten werden, weil sie

2 In der christlichen Tradition wird in der Bibel die Einrichtung von sechs Zufluchtsstädten erwähnt (viertes 35: 6-34 und fünftes Buch Mose 4: 41-43, 19: 1-13 sowie Buch Josua 20: 2-9)

3 Hier lässt sich eine weitere Linie zu historischer Rechtsordnung ziehen: Im europäischen Mittelalter dienten Städte als Räume der Zuflucht für geflohene Leibeigene, die durch ihren Aufenthalt innerhalb der Stadtmauern nach einem Jahr und einem Tag schließlich Freiheit von ihrem Status erlangen konnten: „Stadtluft macht frei“ ist bis heute ein geflügeltes Wort, das auf diese Tradition hindeutet (Schwarz 2008). Städte waren damals gesellschaftliche Institutionen einer neuen Gesellschaftsordnung jenseits der Leibeigenschaft und galten damit als Horte des Fortschritts.

dort keine Jurisdiktion haben. Dies ist zwar keine juristische Norm, sondern eine tradierte. Dennoch geht daraus der zentrale Effekt der territorialen Eingrenzung hervor. Durch ein Betretungsverbot entsteht also ein Schutzraum: das „Sanctuary“.

Ein weiterer Aspekt des Kirchenasyls ist die Erzeugung medialer Öffentlichkeit und Aufmerksamkeit für die drohenden Abschiebungen. Dadurch wird einerseits Empathie für die Betroffenen sowie ein gewisser Schutz vor behördlicher Willkür generiert (Kocher 2022). Daneben sensibilisierten die Bewegungen auch für Bleiberechtskämpfe jenseits der Migrationsgerichte. Städte wie Tucson, Arizona und Chicago, Illinois stellten damals Zentren des sogenannten „Sanctuary Movement“ dar (Bau 1985), das sich allerdings auch bis nach Kanada verbreiten konnte (Moffette und Ridgley 2018). Das organisierte Kirchenasyl gewann auch viele Sympathien bei der breiten Bevölkerung und der Politik (Chinchilla, Hamilton, und Loucky 2009, 103). Das führte dazu, dass im Verlauf der 80er Jahre aus dem Kirchenasyl die Idee der Sanctuary Cities entwickelt wurde, die den Schutzraum auf das gesamte Stadtgebiet ausdehnen, indem lokale Akteure die Geflüchteten vor dem Zugriff der nationalen Polizei verstecken und über lokale, auch institutionelle Netzwerke versorgen. Formelle Sanctuary Policies, die verbindliche Regeln für lokale Institutionen aufstellen, tauchen in den USA ab den 1980er Jahren vor allem in Großstädten auf (Kaufmann 2019, 443). Statt für die „de jure“-Bevölkerung mit Rechtsstatus, wird für die tatsächlich anwesende „de facto“-Bevölkerung eine Fürsorgepflicht durch städtische Versorgungsinfrastrukturen angenommen (Kuge 2019). Der individuelle Migrationsstatus wird dabei von den lokalen Behörden als sensible Information behandelt und nur in Sonderfällen abgefragt, damit im lokalen Kontext weitgehend irrelevant. 2009 hatten in den USA insgesamt 28 Städte und zwei Bundesstaaten Policies verabschiedet, vor allem zum Schutz von Geflüchteten aus Mittelamerika (Sullivan 2009, 572). In den nachfolgenden Jahren verstetigten sich Sanctuary Policies und Praktiken oder wurden weiter ausgebaut und gestärkt, um schließlich unter dem anti-migrantischen Populismus der ersten Trump-Administration als dessen migrationspolitischer Gegenpol einen absoluten Höhepunkt zu erreichen (ILRC 2018) – aber auch starken politischen Gegenwind zu erfahren.

1.2 Sanctuary als gesellschaftliche Debatte

Der aktuelle Konflikt dreht sich auch um rechtliche Fragen: um das Recht Sanctuary City Policies zu verabschieden bzw. dies zu verbieten (Bilke 2009, 166). Obwohl das Wort „Sanctuary“ selbst in den meisten Policies gar nicht auftaucht, firmieren die Policies in der Öffentlichkeit zumeist unter dem Titel (O’Brien,

Collingwood, und El-Khatib 2019, 3). Es gibt, wie bereits erwähnt, bis dato keine juristische Definition von Sanctuary (Kwon und Roy 2018). Als politisches Schlagwort ohne juristische Festigkeit wird Sanctuary als Label genutzt, um das Phänomen zu beschreiben und spezifische Gemeinsamkeiten subnationaler Migrationspolicies zu klassifizieren (Chishti und Hipsman 2015). Der Begriff steht also für eine Gemengelage von Policies mit variierender Kodifizierung und Rechtsbindung sowie für verschiedene soziale Bewegungen im Bereich Rechte für Migrant*innen an der Schnittstelle von sozialem Engagement und offizieller Politik (Bauder 2017b).

Sanctuary Policies umfassen Gesetze, Statuten, Verwaltungsanordnungen, Leitfäden, Resolutionen und Regelpapiere verschiedener Institutionen, z.B. Stadtregierungen, Polizeien, sowie verschiedener Jurisdiktionen, wie z.B. Counties, Universitäts- oder Firmengelände, Bundesstaaten etc. (Colbern, Amoroso-Pohl, und Gutierrez 2019). Oft hängt der Grad der Rechtsbindung und der Formalität mit dem Grad der rechtlichen Autonomie der jeweiligen Institution zusammen. Diese ist wiederum abhängig von der rechtlichen Stellung der Jurisdiktion innerhalb des nationalen Rechtssystems (Bauder 2016, 174). Gleiche Eigenschaften der Policies ermöglichen die übergreifende Klassifizierung als Sanctuary Policies. Für die Policies in den USA hat ein Forschungsteam aus Boston insgesamt fünf Aspekte festgestellt, welche Sanctuary Policies im Allgemeinen charakterisieren (Lasch u.a. 2018, 1707): Erstens wird das Erheben von Informationen über den rechtlichen Aufenthaltsstatus einer Person durch öffentliche Behörden der jeweiligen Jurisdiktion eingeschränkt. Das betrifft vor allem Polizeien, aber auch Schulbehörden oder medizinische Einrichtungen. Zweitens wird die Kooperation mit nationalen Behörden stark begrenzt. Kernpunkt ist hier, dass Haftbefehle, die nicht auf einer strafrechtlichen Begründung, sondern allein auf migrationsrechtlichen Verstößen beruhen, nicht berücksichtigt werden. Drittens werden bestimmte Informationen vor dem Zugriff staatlicher Behörden geschützt, z.B. das Entlassungsdatum eines Häftlings aus lokalen Gefängnissen.⁴ Die drei Aspekte werden oft zusammengefasst unter „Don't Ask Don't Tell“-Anweisungen (Bauder 2017, 179). Viertens

4 Eine Haft in lokalen Gefängnissen kann z.B. ein Festhalten zu Ermittlungs- oder Befragungszwecken oder der Vollzug nach geringfügigeren Vergehen, die nicht von nationaler Relevanz sind, umfassen. Eine Nichtübermittlung der Entlassdaten an die Bundesbehörden kann z.B. Häftlinge vor einer zusätzlichen Kontrolle durch ICE schützen, welche keine US-Staatsbürgerschaft besitzen. Ein möglicher fehlender Rechtsstatus eines Häftlings oder einer verdächtigen Person wird so bei lokalen Behörden nicht strafrelevant.

wird nationalen Behörden der Zugang zu lokalen Gefängnissen und anderen kommunalen Gebäuden beschränkt. Verhaftungen von Migrant*innen durch Bundesbehörden, aus einer lokalen Institution heraus, werden so verhindert. Das erzeugt eine territoriale (weil Bundesbehörden ausschließende) Schutzfunktion. Dies wird zum Teil auch als „Access for All“-Aspekt bezeichnet (ebd.). Fünftens werden gemeinsame Operationen mit nationalen Behörden zum Zweck der Durchführung von Migrationskontrollen ausgeschlossen. Insgesamt wird so eine sachliche Trennung von Kriminalverfolgung und Migrationskontrollen angestrebt (vgl. z.B. Sullivan 2009; Tramonte 2011).

Darüber hinaus gibt es viele Policies, die Rechenschaftspflicht öffentlicher Behörden gegenüber dem Gemeinderat oder anderen Kontrollinstitutionen festlegen, z.B. darüber wann und wie Kontakte mit Bundesbehörden oder Statuskontrollen von Personen erfolgt sind und zu welchem Zweck. Zum Teil wird auch deren öffentliche Einsehbarkeit in Berichten verpflichtend gemacht, um die Polizeiarbeit in diesem Bereich transparenter zu gestalten (vgl. Tramonte 2011). Viele Policies verfügen auch über Passagen mit moralisch motivierten Stellungnahmen (Colbern, Amoroso-Pohl, und Gutierrez 2019): Sie betonen die Anerkennung und Wertschätzung der Leistung von Migrant*innen, welche diese für den jeweiligen Ort und dessen Gesellschaft erbracht haben. Dabei wird oft deren Zugehörigkeit zur jeweiligen lokalen Gemeinschaft konstatiert und damit eine Pflicht und Verantwortung der lokalen Gesellschaft gegenüber dem Schicksal der lokalen Migrant*innen übernommen.

Diese Statements sind klar politisch, beziehen auch Stellung gegenüber der Bundespolitik und grenzen sich von dieser ab (Collingwood und Gonzalez O'Brien 2019a, 17). Gerade dieser Aspekt der ostentativen Positionierung gegenüber restriktiver nationalstaatlicher Politik führte dazu, dass Sanctuary Policies zunächst vor allem von deren Gegner*innen zu einer Einheit gebracht und als solche gelistet wurden. 2006 wurde erstmals eine Liste von Sanctuary Gebieten auf dem Blog einer konservativen NGO (OJJ PAC.org) veröffentlicht. Die Liste sammelt erstmals alle Landkreise, Städte und Staaten, welche die Kooperation mit den Bundesbehörden einschränken, um diese als Gesetzesbrecherinnen zu outen. Dabei wurden nicht nur offizielle De jure-Policies gesammelt, sondern auch Meldungen über De facto-Verhalten von lokalen Behörden geprüft, wie die Website konstatiert. Für den Fall einer nachgewiesenen Nichtkooperation wird der Ort trotz fehlender formaler Policy als Jurisdiktion „mit informeller Sanctuary Policy“ gelistet (Salvi 2020). Auf Basis dieser Daten entstanden nach 2006 auch Karten, unter anderem von CIS.org (Center For Immigration Studies), einer rechtskonservativen NGO, die vor allem ein Outing der abweichenden

Ordnungen als vermeintliche Rechtsbrecherinnen vor dem Department of Justice DOJ (Justizministerium) anstrebte (Shiotani 2020, 14).

Eine erste Pro Sanctuary-Übersichtskarte kam 2016 von der NGO ILRC (Immigrant Legal Resource Center) aus Kalifornien. Diese sammelt lokale (städtische und County-bezogene) Policies, in denen der Kooperationsgrad lokaler Behörden mit der Bundespolizei auf einer Skala von Null (meiste Kooperation) bis Sieben (wenigste) festgehalten wird. Das Ziel der Darstellung sei vor allem zu zeigen, wo es die Policies gibt und wo nicht (ILRC 2019a). ILRC hat drüber hinaus herausgearbeitet, dass insgesamt 715 der 3142 Counties in den USA in irgendeiner Form den Grad der Kooperation mit nationalen Behörden zum reinen Zweck der Migrationskontrollen eingeschränkt hat (ebd., 13). Insbesondere ist ein Trend auszumachen, diesen Bereich explizit zu regeln. 760 Counties haben im Zeitraum zwischen 2016 und 2019 Regelungen neu festgelegt. Dabei stellt eine Sanctuary Policy einen spezifischen Fall der Nicht-Kooperation dar (Sullivan 2009, 568). Während diese Studie vor allem Policies im lokalen Bereich zeigt, gibt es auch zunehmend mehr bundesstaatliche Gesetzgebung im Bereich der Kooperationsbeschränkungen (Colbern und Ramakrishnan 2020). Aber auch im Bereich restriktiver Migrationsgesetze wurden, vor allem seit 2019, einige neue staatliche Gesetze erlassen: Stand September 2023 haben insgesamt elf Staaten Gesetze auf dem Pro Sanctuary-Spektrum implementiert und 13 Staaten restriktive Migrationsgesetze, teils mit expliziten Beschränkungen für lokale gesetzliche Abweichungen vom staatlichen Gesetz⁵. Vier Staaten implementierten allein im Jahr 2023 neue Gesetze im Bereich der Migrationsregulation oder veränderten bestehende. Insgesamt lässt sich daraus extrapolieren, dass sich auch nach der ersten Trump-Ära Migrationskontrollen im subnationalen Bereich weiter ausdifferenzieren und explizit mehr Bundesstaaten in diesen Bereich vorstoßen. Eine Listung inklusive einer Übersichtskarte der entsprechenden Regelungen auf staatlicher Ebene erschien erst 2023 (ILRC 2023). Im Vergleich zur städtischen Ebene berücksichtigen weniger Publikationen die inklusiven Potenziale von Bundesstaaten in Bezug auf Migrationspolitik (vgl. Colbern und Ramakrishnan 2020; Kuge 2022).

Generell lässt sich festhalten, dass subnationale Migrationsregulation eine deutliche Zunahme erfahren hat, was sich auch bei einer zweiten Trump-

5 Auch wenn die 15 Staaten mit restriktiver Gesetzgebung insgesamt mehr Bevölkerung aufweisen, so weisen die 12 Staaten mit Sanctuary Policy insgesamt mehr migrantische Bevölkerung auf (ILRC 2023). Migrant*innen leben also häufiger in Staaten, welche eine eher liberale Migrationspolitik gestalten.

Regierung weiterentwickeln wird. Dieser Trend des „Immigration Federalism“ (Chacon 2012; Gulasekaram und Ramakrishnan 2015; Blizzard und Johnston 2020) deutet zum einen auf die politischen Konsequenzen aus dem Devolutionsprozess hin und zum anderen auf eine deutliche Erweiterung des Aushandlungsprozesses um Migrationspolitik in den USA. Wo zuvor vor allem nationale Politiken und damit zusammenhängende Akteure und Institutionen als Entscheidungsträger*innen konzentriert waren, drängen nun viele weitere ins Feld, wollen Einfluss erringen und es verändern. Damit ändert sich auch die Räumlichkeit von Migrationspolitik. Mit Sanctuary und auch restriktiven Policies auf verschiedenen subnationalen Jurisdiktionen entstehen neue räumliche Konfigurationen von Migrationspolitiken jenseits des Nationalstaats und neue Strategien im Kampf um Rechte von Migrant*innen wie auch dagegen. Das Sanctuary-Phänomen, seine Policies und seine Gegner*innen stehen für eine gesellschaftliche Debatte um Zugehörigkeit, um die Bedeutung von Illegalität und die Rechte von Migrant*innen jenseits von formeller Staatsbürgerschaft. Diese Debatte wirkt zunehmend umkämpft und polarisierend, wie hier in der ILRC-Studie auch festgehalten wird: „In recent years, sanctuary policies have increasingly become a political, legal, and narrative battle between those who seek to protect the rights of immigrants and communities of color and those who oppose them“ (ILRC 2023). Um ebendiese Kämpfe, deren Akteure, Ziele und Strategien – aber auch um deren explizite Räumlichkeit – soll es in dieser Arbeit gehen. Ziel der Arbeit ist es, anhand drei empirischer Fallstudien in den USA während der ersten Trump-Administration aufzuzeigen, welche verschiedenen räumlichen Konstellationen sich aus den Kämpfen um Sanctuary Policies ergeben sowie welche Faktoren diese Kämpfe formen und bestimmen. Dabei steht der föderale Nationalstaat als relationales sozialräumliches Verhältnis – das heißt gleichzeitig als Kontext, Gegenstand und Akteur dieser Kämpfe – im Fokus.

Sowohl empirisch als auch theoretisch möchte diese Arbeit dazu einen Beitrag leisten, sozialwissenschaftliche Migrationsforschung mit relationaler Staatstheorie zu verknüpfen um Machtstrukturen, Dynamiken und Formen von Kämpfen und Transformationen sichtbar zu machen, ohne dabei die Handlungsmacht von relevanten Akteuren auszublenden. Methodisch wird hier eine relational-kritische Operationalisierung der Policy Field Analysis in Stellung gebracht, als Bindeglied zwischen struktureller und akteursorientierter Analyse. Dadurch soll ein sozialräumlicher Blick auf die Entwicklungen und die komplexen politischen Effekte des Sanctuary Phänomens gelingen.

Im nachfolgenden zweiten Kapitel wird zunächst eine Einordnung des Sanctuary Phänomens in die sozialwissenschaftliche Migrationsforschung

vorgenommen. Daraus wird die Ausrichtung und Fragestellung dieser Arbeit in Detail (weiter-)entwickelt. Dabei rückt das Verhältnis von Migration und Nationalstaat in Bezug auf damit zusammenhängende Aushandlungsprozesse und Konflikte ins Zentrum, welches im zweiten Teil des Kapitels behandelt wird. Damit verbunden wird der theoretische Rahmen dieser Arbeit, der in der relationalen Staatstheorie fußt, vorgestellt. Kapitel drei beinhaltet die Verknüpfung der Fragestellung mit methodischen Überlegungen und schließlich eine Aufschlüsselung der verwendeten Erhebungs- und Auswertungsmethoden der empirischen Fallstudien. Das nachfolgende vierte Kapitel bildet einen Übergang zu den drei Fallstudien, indem es einen Überblick über die politische und soziale Entwicklung von Migrationsbelangen für die gesamte USA vermittelt, bevor es in jedem der Fälle in je lokalspezifische Beziehungen zum nationalen Rahmengeschehen übergeht. Das fünfte Kapitel ist dreigeteilt und enthält nacheinander die drei Fallstudien zu verschiedenen Aushandlungsprozessen um Sanctuary Policies. Der erste Fall bildet die Konfliktlinie Kalifornien versus Nationalstaat ab, während der zweite Fall die Konfliktlinie zwischen Stadtregierung und lokaler Bevölkerung in Tucson, Arizona untersucht. Der dritte Fall beinhaltet die Analyse der Konfliktlinie zwischen der Stadt Austin und dem Staat Texas. Das letzte Kapitel rekurriert auf die drei Fälle in Bezug auf den Theorierahmen des zweiten Kapitels: gemeinsame Thesen zu den drei Fällen als Ergebnisdiskussion und eine Reflexion zum Verhältnis von Nationalstaat und Migration bilden das Fazit dieser Arbeit.