

Die europäische Flüchtlingspolitik aus Sicht der deutschen Kommunen:

Kritik am europäischen Krisenmanagement

Die Deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) hat sich im Herbst des vergangenen Jahres im Rahmen ihrer Delegiertenversammlung im Landkreis Karlsruhe in einer Resolution für eine gesamteuropäische Flüchtlingspolitik ausgesprochen. Entsprechende Forderungen wurden auch von Seiten des europäischen Dachverbandes „Council of European Municipalities and Regions“ (CEMR) Anfang Dezember 2015 durch einen Beschluss des Europäischen Hauptausschusses aufgegriffen.

Ein Beitrag von
Dr. Kay Ruge

Der Zustrom von Flüchtlingen im Jahr 2015 und auch in den ersten beiden Monaten des neuen Jahres stellt Europa, die Europäische Union und insbesondere Deutschland vor enorme Herausforderungen. 2015 kamen allein nach Deutschland 1,1 Millionen Flüchtlinge. Insgesamt wurden rund 442.000 Erstanträge auf Asyl beim zuständigen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) gestellt. Das sind zehn Mal so viele Anträge wie noch 2010 und 155 Prozent mehr als 2014. Die Schutzquote, also der Prozentsatz der positiven Bescheide, lag im Gesamtjahr 2015 bei knapp 50 Prozent. Das heißt, dass etwa 500.000 Zugewanderte zumindest über einen längeren Zeitraum in Deutschland aufgenommen werden.

Jenseits der nationalen Maßnahmen zur Bewältigung dieser Herausforderungen, die maßgeblich mit den Begriffen „ordnen und steuern“ insbesondere in Form der Asylpakete I und II sowie einer schneller Registrierung ab dem ersten Kontakt umschrieben werden, besteht eine hohe Notwendigkeit, im europäischen und internationalen Rahmen den Zuzug von Flüchtlingen nach Deutschland zu begrenzen. Auch wenn anzuerkennen ist, dass die Europäische Union mittlerweile weitgehende und strukturelle Fragen berührende Beschlüsse zur Bewältigung der schwersten Flüchtlingskrise seit dem zweiten Weltkrieg getroffen hat,



Foto: European Union, 2015 / Angelos Tzortzidis

Der Zustrom von Flüchtlingen nach Europa stellt die Europäische Union und insbesondere Deutschland und dort vor allem die Kommunen vor enorme Herausforderungen

verbleibt es dennoch bei einer kommunalen Kritik am europäischen Krisenmanagement und weitergehenden Forderungen, die die Wirksamkeit der bisherigen Beschlüsse als auch ihre mangelnde Umsetzung betreffen.

Resolution der Deutschen Sektion des RGRE

Bereits im Herbst des vergangenen Jahres, als sich der Flüchtlingsstrom nach Deutschland insbesondere im zweiten Halbjahr deutlich verstärkte, hat die Deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) im Rahmen ihrer Delegiertenversammlung im Landkreis Karlsruhe eine [Resolution für eine gesamteuropäische Flüchtlingspolitik](#) verabschiedet. Darin

Zum Autor:

Dr. Kay Ruge ist Generalsekretär der Deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE).

machen die RGR-Mitgliedskommunen deutlich, dass die Flüchtlingskrise viele Mitgliedstaaten der EU vor erhebliche Herausforderungen stellt und deshalb als gesamt-europäisches Problem zu begreifen ist. In einer allein nationalen Betrachtungsweise wird die Gefahr gesehen, die EU grundlegend zu erschüttern. Ausdrücklich beklagt wird, dass die Union als Rechts- wie als Wertegemeinschaft keine angemessene Antwort auf die Flüchtlingskrise gefunden habe. Gegenseitige Schuldzuweisungen, Grenzzäune zwischen EU-Mitgliedstaaten, fehlende Kompromissbereitschaft und einseitiges Aufkündigen bestehender europäischer Regelungen seien keine akzeptablen Lösungen.

Zudem wurde bereits im Herbst vergangenen Jahres darauf hingewiesen, dass das Schengen-Dublin-System erkennbar an seine Grenzen gestoßen ist. Vor diesem Hintergrund hat sich die Deutsche Sektion des RGR für ein gesamt-europäisches Asyl- und Flüchtlingssystem auf neuer Grundlage ausgesprochen. Angemahnt wird die Einrichtung besonderer Zentren, in denen ankommende Flüchtlinge erstregistriert und eine Beurteilung hinsichtlich der Aussicht des Asylbegehrens auf Erfolg vorgenommen werden soll (Hot-Spots). Insbesondere für Asylbewerberinnen und -bewerber aus sicheren Herkunftsstaaten müsse es ein grenznahe Asylverfahren geben.

Ebenso hat sich die deutsche RGR-Sektion für eine Verteilung der Flüchtlinge innerhalb der EU ausgesprochen und gleichzeitig weitgehend einheitliche Standards für die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen auch mit Blick auf Geld- und Sachleistungen gefordert. Auch die Fragestellung einer Kontingentierung als Beitrag zur Bewältigung des Zustroms, allerdings ohne damit das Grundrecht auf Asyl in Frage zu stellen, ist Gegenstand der Resolution. Angemahnt werden zudem eine Verbesserung der Lebenssituation in den Herkunftsländern der Flüchtlinge und eine Beseitigung der Fluchtgründe.

Beschlussfassung des Dachverbandes CEMR

Die Deutsche Sektion des RGR konnte maßgebliche Inhalte ihrer Resolution auf europäischer Ebene in eine Beschlussfassung des europäischen Dachverbandes „Council of European Municipalities and Regions“ (CEMR) transportieren. So verabschiedete der Europäische Hauptausschuss des CEMR Anfang Dezember 2015 ebenfalls



Foto/Grafik: European Union, 2015 / Cristof Echard / Luta Valentina Morciano

Hunderttausende von Menschen, die vor Bürgerkriegen fliehen, vertrieben wurden oder der Armut entkommen wollen, haben sich in den letzten Monaten auf den Weg nach Europa gemacht

eine **Resolution**, die letztlich ohne Gegenstimmen auch von vielen osteuropäischen Kommunalvertreterinnen und -vertretern mitgetragen wurde. Auch darin wird betont, dass die europäischen Außengrenzen besser geschützt werden müssen, um ein potenzielles Auseinanderbrechen der EU und die Errichtung von Grenzzäunen innerhalb Europas zu verhindern. Die Sicherung der Außengrenzen wird als zwingende Voraussetzung für ein funktionierendes Schengen-Abkommen eingestuft.

Bemerkenswert ist insbesondere, dass sich die kommunale Ebene europaweit darin einig ist, dass für Flüchtlinge mit Bleibeperspektive eine möglichst gleichmäßige Verteilung auf die Mitgliedstaaten anzustreben ist, und zwar auf Grundlage einer festen Quote. Dieser Verteilungsmechanismus soll – unter Bezugnahme auf die Resolution der deutschen RGR-Sektion – so ausgestaltet sein, dass er für die betroffenen Flüchtlinge verbindlich ist, um eine weitere Binnenwanderung innerhalb der EU von vornherein auszuschließen. Auch der europäische Kommunalverband hat sich für eine Registrierung neu eintreffender Flüchtlinge beim ersten Kontakt ausgesprochen. Mit Blick auf die Bewältigung der Flüchtlingskrise wird zudem eine stärkere Mitentscheidung und Einbindung der kommunalen Ebene in europäische und nationale Entscheidungsprozesse angemahnt.

Maßnahmen und Beschlüsse der EU

Unabhängig von der nach wie vor unzulänglichen Umsetzung vieler Maßnahmen zeigen die verschiedenen Gipfel, Aktionspläne und Agenden auf Ebene der Europäischen Union, dass die europäische Dimension der aktuel-



Foto: European Union, 2015 / Angelos Tzortzinis

In oftmals viel zu kleinen und überfüllten Booten überqueren Flüchtlinge das Mittelmeer in Richtung griechische Inseln

len Flüchtlingskrise gesehen und zumindest gemeinsame Maßnahmen beschlossen worden sind. Nachdem die Europäische Kommission Mitte 2015 ihre **europäische Migrationsagenda** für eine bessere Steuerung der Wanderungsprozesse vorgelegt hat, sind im zweiten Halbjahr 2015 verschiedene **Maßnahmenpakete zur Umsetzung dieser Agenda** angenommen worden. Dies betrifft insbesondere eine Verstärkung der EU-Präsenz im Rahmen der Grenzsicherung auf dem Seewege, die Initiierung einer NATO-Mission zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität sowie einen Umverteilungsmechanismus von Asylbewerberinnen und -bewerber vor allem aus Griechenland und Italien von insgesamt 160.000 Personen, die internationalen Schutz benötigen. Weiter zu nennen sind die Bereitstellung von Finanzmitteln, die Stärkung der Partnerschaft mit der Türkei, die Initiierung einer neuen europäischen Grenz- und Küstenwache sowie die Schaffung von Hot-Spots zur Erstregistrierung.

Hinsichtlich des Grenzschutzes hat die Europäische Kommission im Dezember 2015 ein europäisches Regime, bestehend aus der europäischen Agentur für Grenz- und Küstenschutz sowie dem Grenzmanagement der nationalen Behörden, vorgeschlagen. Dabei soll auch eine konkrete Eingreiftruppe geschaffen werden, die von den EU-Mitgliedstaaten für gemeinsame Einsätze zur Grenzsicherung angefordert werden kann. Im Sinne einer stärkeren Europäisierung soll die europäische Agentur für Grenz- und Küstenschutz zudem die Möglichkeit erhalten, diese Grenzsicherungsteams auch gegen den Willen betroffener Mitgliedstaaten einzusetzen, wenn diese nicht in der Lage sind, die erforderlichen Maßnahmen allein zu treffen. Letzteres zielt aktuell vor allem auf Griechenland ab.

Angesichts des offenkundigen Scheiterns des Dublin-Systems ist darüber hinaus eine Überarbeitung der entsprechenden Verordnung vorgesehen. Derzeit werden 60 Prozent aller Dublin-Anträge in Deutschland gestellt.

Das bedeutet, dass sich die Asylbewerberinnen und -bewerber derzeit ihr Zielland frei aussuchen. Ziel muss es dagegen sein, Konzentrationen auf einzelne Mitgliedstaaten zu vermeiden. Entsprechende Vorschläge der Kommission sind für das zweite Quartal 2016 angekündigt.

Schließlich hat sich die Europäische Union gerade mit der Türkei auf eine rasche Rückführung aller Migrantinnen und Migranten geeinigt, die keinen internationalen Schutz benötigen und von der Türkei aus in Griechenland einreisen oder in türkischen Gewässern aufgegriffen werden. Im Gegenzug will die EU ebenso viele syrische Flüchtlinge aus der Türkei in den Mitgliedstaaten neu ansiedeln, wie die Türkei aus Griechenland zurücknimmt.

Kritik der Kommunen

Trotz einzelner mittlerweile sich abzeichnender Erfolge der Maßnahmen auf europäischer Ebene bleibt die Liste der Kritikpunkte nach wie vor lang:

- Die Erstregistrierung von ankommenden Flüchtlingen inklusive der Abnahme von Fingerabdrücken nach der europäischen Eurodac-Verordnung verläuft nach wie vor unbefriedigend.
- Der Aufbau der sogenannten Hot-Spots, die hier ein maßgebliches Instrument sein sollten, hat erst an Fahrt gewonnen, nachdem mehrere EU-Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten die Westbalkanroute de facto geschlossen haben.
- Die Umverteilung beziehungsweise Umsiedlung von 160.000 Personen, die bereits im Juli und September 2015 beschlossen wurde, ist bisher nahezu gänzlich gescheitert.
- Selbst die der Türkei zugesagte Unterstützung in Höhe von zunächst drei bzw. mittlerweile sechs Milliarden Euro ist nach wie vor nicht ausgezahlt beziehungsweise die Verwendung der Mittel innerhalb der Türkei umstritten.

- Die zum Teil einseitig und kaum im Einklang mit dem Schengen-Abkommen errichteten Grenzsicherungsmaßnahmen verschiedener Westbalkan- und insbesondere der Viségardstaaten (Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn) und Österreichs belegen eindrücklich, dass eine europäisch abgestimmte Flüchtlingspolitik trotz gegenteiligen Bemühens und gegenteiliger Behauptungen nach wie vor nicht besteht.
- Selbst das an sich im Einklang mit EU-Recht stehende Beenden des sogenannten „Durchwinkens“ von Flüchtlingen – eine Praxis auch in den vergangenen Jahren, die aber von den EU-Institutionen niemals wirksam sanktioniert wurde – ist letztlich nur erreicht worden, nachdem verschiedene Mitgliedstaaten einseitig zuzugsbegrenzende und grenzsichernde Maßnahmen ergriffen haben.
- Die Sicherung der Außengrenze der EU insbesondere in Griechenland, zum Teil aber auch in Italien, ist nach wie vor nicht gelungen.

Forderungen der Kommunen

Nach alledem lautet die zentrale Forderung der Kommunen, dass nunmehr endlich Taten erforderlich sind. Vertrauen der Kommunen wie der Bevölkerung in die europäische Handlungsfähigkeit kann nur wiederhergestellt werden, wenn den vielfältigen Beschlüssen und andauernden Ankündigungen tatsächlich konkrete gemeinsame Umsetzungsschritte folgen.

Aus gesamteuropäischer Sicht, aber auch im Interesse Deutschlands, gilt es dabei im Blick zu behalten, dass die einseitigen und nicht einem europäischen Gesamtkonzept folgenden Grenzsicherungen zwar für den Moment wirksam sein dürften, das Problem aber zum einen stark auf Griechenland konzentrieren, zum anderen unabhängig von den humanitären Fragen zu Ausweichentwicklungen führen werden, die voraussichtlich nicht andauernd durch neue Grenzzäune bewältigt werden können. Mit Blick auf einen geordneten Zugang zur Union, muss die EU dennoch in der Lage sein, mit eigenen Mitteln ihre Außengrenzen sichern zu können. Insofern vermag die aktuelle Einigung mit der Türkei für einen Übergangszeitraum pragmatisch sein. Sie bedeutet gleichzeitig aber, sich von Dritten – sei es aktuell der türkische Präsident Recep Tayyip Erdoğan, seien es in der Vergangenheit beispielweise Diktatoren wie Muammar al-Gaddafi – abhängig zu machen.

Für ein konsistentes europäisches Vorgehen ist über die bisher diskutierten oder zum Teil beschlossenen Maßnahmen hinaus deshalb auch über weitere Schritte nachzudenken. Zum einen ist über die Frage des den Flüchtlingen zu verleihenden Schutzstatus nochmals ernsthaft zu diskutieren. Das Unionsrecht formt beispielsweise die Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention mit Verbindlichkeit für die Mitgliedstaaten in großzügiger Art und Weise aus. Dies findet maßgeblich seine Begründung darin, dass die entsprechenden Richtlinien in den Jahren 2004 bis 2013 entstanden sind und damit in einer Zeit, als die Zuwanderung von Asylsuchenden und Flüchtlingen nach Europa historische Tiefstände erreicht hatte. Unter solchen Umständen fiel der Verzicht auf restriktivere Vorgaben – wie sie sich etwa im Grundgesetz in Art. 16a GG finden – leicht. Im Lichte der aktuellen Ereignisse empfiehlt es sich deshalb, die maßgeblichen EU-Richtlinien auf den Prüfstand zu stellen. Besonders im Hinblick auf die Gewährung subsidiären Schutzes, den die EU quasi alleine entwickelt hat, bestehen erhebliche Gestaltungsspielräume. Insofern ist die Überlegung, das Flüchtlings- und Asylrecht auf seinen von der Genfer Flüchtlingskonvention geforderten und auf eine individuelle Prüfung ausgerichteten Kern zurückzuführen, ein geeigneter Ansatz.

Infos

Resolution der Deutschen Sektion des RGR für eine gesamteuropäische Flüchtlingspolitik vom 5. Oktober 2015:

☞ http://www.rgre.de/fileadmin/redaktion/pdf/resolutionen/Resolution_Fluechtlinge.pdf

Resolution „Für eine gemeinsame europäische Asylpolitik auf allen staatlichen Ebenen“ des CEMR zur Flüchtlingskrise vom 7. Dezember 2015:

☞ http://www.ccre.org/img/uploads/pieces-jointe/filename/CEMR_resolution_refugees_final_DE.pdf

Europäische Migrationsagenda vom 13. Mai 2015:

☞ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_de.pdf

Maßnahmenpakete zur Umsetzung der Migrationsagenda:

☞ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/index_en.htm

Auch auf Ebene des EU-Rechts sollte geprüft werden, ob nicht nach dem Vorbild der grundgesetzlichen Regelung zum Asylrecht in Art. 16a Abs. 2 GG einzelne Länder wie die Türkei zu sicheren Drittstaaten bestimmt werden können. Die Erfahrungen nach der Aufnahme von Art. 16a Abs. 2 GG in das Grundgesetz haben gezeigt, dass eine Vorschrift, die einzelne Staaten aufgrund ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung zu sicheren Drittstaaten bestimmt, schon deshalb dazu beiträgt, die Zahl der Schutzsuchenden zu reduzieren, weil sie deutlich macht, dass die Mitgliedstaaten der EU nicht uneingeschränkt bereit sind, Flüchtlinge aufzunehmen. Außerdem hat eine solche Regelung zur Folge, dass Schutzsuchende aus solchen Ländern ohne nähere Prüfung schon an der EU-Außengrenze abgewiesen werden und sich nicht darauf berufen können, jedenfalls für die Dauer ihres Anerkennungsverfahrens, ein Bleiberecht zu besitzen. Angesichts der auch für die Flüchtlinge mit einer Rückführung verbundenen Probleme muss nach Möglichkeit von vornherein verhindert werden, dass diejenigen, die nicht schutzbedürftig sind, überhaupt in die EU einreisen.

Ein weiterer struktureller Ansatz könnte darin liegen, in Fällen eines „Massenzustroms“, der administrativ schwer zu bewältigen ist und die Aufnahme- und Integrationsfähigkeit der EU überfordern kann, nach Lösungsansätzen zu suchen, die dem Schutzbedürfnis der Flüchtlinge Rechnung tragen,



Foto: European Union, 2015 / Schiffmann Günter

Allein im Jahr 2015 kamen 1,1 Millionen Flüchtlinge nach Deutschland

ohne dass es aufwändiger Anerkennungsverfahren bedarf und ohne dass es gleichzeitig zu einer dauerhaften Verfestigung des Aufenthaltsstatus in den Aufnahmeländern kommt. Dem Flüchtlingsvölkerrecht sind solche Ansätze nicht unbekannt. Auch der Vertrag von Lissabon stützt den Unionsgesetzgeber vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Jugoslawien-Kriege ausdrücklich mit der Kompetenz zum Erlass einer gemeinsamen Regelung über den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen im Falle eines Massenzustroms aus (Art. 78 Abs. 2 lit. c) AEUV). Festzustellen ist allerdings auch, dass die auf dieser Grundlage bereits 2001 erlassene Richtlinie bislang noch niemals angewendet wurde und auch in der derzeitigen Diskussion keine Rolle spielt. Dennoch bietet sie das Potenzial, um in Situationen wie der aktuellen Krise zu Lösungen zu gelangen. Sie sollte daher verstärkt in den Blick genommen werden. ■

Nominierungsphase für den „World Mayor Prize“ 2016

Wahl im Zeichen von Flucht und Migration

Die „City Mayors Foundation“ führt in diesem Jahr wieder eine Wahl zum Welt-Bürgermeister durch. Angesichts von weltweit mehr als 60 Millionen Flüchtlingen werden in diesem Jahr Stadtoberhäupter gesucht, die sich in ihren Städten und Gemeinden in vorbildlicher Weise für Flüchtlinge und Migranten einsetzen und die vom Nutzen der Migration überzeugt sind. Geeignete Kandidatinnen und Kandidaten für den „World Mayor Prize“ sollen „Mitgefühl, Mut und Weitblick“ haben – Mitgefühl für Menschen, die große Entfernungen zurückgelegt haben, um Sicherheit zu finden, Mut, auch auf Kosten der eigenen Beliebtheit in der Bevölkerung gegen Vorurteile anzukämpfen, sowie Weitblick, um die Kompetenzen der Migration für die eigene Gesellschaft zu nutzen.

Weltweit sind Bürgerinnen und Bürger aufgerufen, bis September 2016 im Internet entsprechende Bürgermeisterinnen und Bürgermeister vorzuschlagen, die auch für andere Städte und Gemeinden in der Welt beispielgebend sein können. Aus den Vor-

schlägen wird eine unabhängige Jury im Oktober 2016 geeignete Stadtoberhäupter für den Titel auswählen und veröffentlichen. Die neue Welt-Bürgermeisterin oder der neue Welt-Bürgermeister soll dann im Januar 2017 bekanntgegeben werden.

Der „World Mayor Prize“ wird seit 2004 alle zwei Jahre an Stadtoberhäupter vergeben, die sich in besonderer Weise um ihre Stadt oder Gemeinde verdient gemacht haben. Bei der letzten Wahl 2014 siegte der Bürgermeister der kanadischen Stadt Calgary, Naheed Nenshi. Der Oberbürgermeister von Jena, Albrecht Schröter, kam als einziger deutscher Vertreter mit einem guten sechsten Platz unter die „Top 10“.

World Mayor Prize:

☞ <http://www.worldmayor.com/>

Nominierungsformular:

☞ http://www.worldmayor.com/contest_2016/first_round_2016.html#Anchor-Your-47857