

Europäische Asyl- und Migrationspolitik aus kommunaler Sicht:

Stimme der Kommunen bei EU-Reformen zu Asyl beachten

Angesichts der hohen Zuwanderung sehen sich die Städte, Landkreise und Gemeinden bei der Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten an der Belastungsgrenze. Eine gemeinsame europäische Asyl- und Migrationspolitik muss aus Sicht der Kommunen die irreguläre Migration nach Europa begrenzen, die Außengrenzen der Europäischen Union effektiv schützen und die Schutzsuchenden gerecht auf die EU-Mitgliedstaaten verteilen. Vor dem Hintergrund des zunehmenden Fachkräftemangels gilt es gleichzeitig, den Zuzug von Arbeitskräften durch eine verbesserte legale Migrationspolitik zu erleichtern.

Ein Beitrag von
Tanja Struve

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat die seit dem Zweiten Weltkrieg größte Fluchtbewegung in Europa ausgelöst. So haben laut einer [Analyse der Europäischen Asylagentur](#) im Jahr 2022 rund vier Millionen ukrainische Flüchtlinge, die kein Asylverfahren durchlaufen müssen, in den EU+-Ländern – also den EU-Staaten sowie Norwegen und der Schweiz – vorübergehenden Schutz beantragt. Ferner wurden in den EU+-Ländern etwa 966.000 Anträge auf internationalen Schutz gestellt. Das entspricht einer Steigerung von über 50 Prozent im Vergleich zum Jahr 2021 und ist die höchste Anzahl von Anträgen seit 2016. Auch in Deutschland sind steigende Flüchtlingszahlen zu verzeichnen. Im Jahr 2022 wurden beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) fast 250.000 Anträge auf Asyl¹ gestellt, was einem Anstieg um 27,9 Prozent im Vergleich zum Vorjahr entspricht.² Zusätzlich wurden in Deutschland im Jahr 2022 über eine Million Geflüchtete aus der Ukraine erfasst.³

Derzeit gibt es vor diesem Hintergrund kaum ein Thema, das die Städte, Landkreise und Gemeinden mehr beschäftigt als die richtige Gestaltung der Zuwanderung. Sie versorgen die sehr hohe Zahl von Flüchtlingen aus der Ukraine, aber auch aus anderen Ländern, mit großem Engagement. Aufgrund



Foto: Stadt Dormagen

der steigenden Zuwanderung haben viele Kommunen jedoch mit unzureichenden Kapazitäten zu kämpfen. Dies gilt nicht nur mit Blick auf die Versorgung der Geflüchteten mit Wohnraum und gesundheitlicher Versorgung, sondern auch für die Bereitstellung von Plätzen in Schulen und Kindergärten. Auch der Rückgriff auf Turnhallen und ähnliche Behelfsunterkünfte für die Unterbringung ist ausgeschöpft.

Zur Beruhigung der angespannten Lage gilt es, die irreguläre Migration effektiv zu begrenzen, die laut einer [Mitteilung der Kommission zum Bericht über Migration und Asyl](#) im Jahr 2022 gegenüber 2021 stark angestiegen ist. Da die Bürgerinnen und

Die Kommunen haben zu wenig Platz für die langfristige Unterbringung von Flüchtlingen und müssen vielerorts bereits Provisorien errichten

Zur Autorin:

Tanja Struve ist Leiterin des Europabüros des Deutschen Landkreistages (DLT).

Bürger zwischen den meisten europäischen Mitgliedstaaten⁴ dank des Schengen-Acquis ohne Kontrollen an den Binnengrenzen reisen können, erlangt der effektive Schutz der EU-Außengrenzen dabei besondere Bedeutung. Staaten wie Deutschland, das keine Außengrenzen hat, sind darauf angewiesen, dass die Staaten an den Außengrenzen diese wirksam schützen. Da Deutschland zudem ein bevorzugtes Ziel der Sekundärmigration ist, gilt es für eine lastengerechte Verteilung aller Schutzsuchenden in Europa zu sorgen.

Zugleich und auf der anderen Seite altert und schrumpft die Bevölkerung in Deutschland wie in der EU. Ohne Wanderungsgewinne aus dem Ausland würde laut einer [Prognose des Statistischen Bundesamts von 2021](#) die Bevölkerung Deutschlands bis 2035 um 5,8 Millionen schrumpfen. Die Zahl der Menschen im arbeitsfähigen Alter würde sogar um 7,2 Millionen sinken. Daher ist bedingt durch den zusätzlichen strukturellen Arbeitskräftemangel in manchen Branchen eine verstärkte Arbeitsmarktmigration, die auf einer koordinierten legalen Migrationspolitik auf europäischer Ebene basiert, aus kommunaler Sicht unerlässlich.

Das neue Migrations- und Asylpaket der Kommission

Die Europäische Union arbeitet bereits seit 1999 an dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS). In Anbetracht der bereits in der Flüchtlingskrise der Jahre 2015 und 2016 und der aktuellen Herausforderungen besteht dringender Reformbedarf, um eine solidarische, wirksame und in vollem Einklang mit den europäischen Werten stehende Migrationspolitik zu gewährleisten.

Am 23. September 2020 hat die Europäische Kommission das neue [Migrations- und Asylpaket](#) vorgelegt, auf dessen Grundlage eine Neuausrichtung und eine Modernisierung der europäischen Asyl- und Migrationspolitik erreicht werden sollen. Darin schlägt die Kommission unter anderem neue und verbesserte Verfahren zur raschen Statuszuerkennung bei der Ankunft an der EU-Außengrenze, insbesondere eine neue [Screening-Pflicht vor der Einreise](#) – bestehend aus Identifizierungs-, Sicherheits- und Gesundheitskontrollen sowie Prüfungen der Schutzbedürftigkeit – vor. Ferner ist eine [Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement](#) geplant, die nicht nur die Zuständigkeit für Asylverfahren regelt, sondern auch einen neuen Solidaritätspool einführen soll, der verpflichtende Umver-



Foto: European Commission, 2021 / Yorgos Karahalios

teilungen jedoch nur für Krisensituationen vorsieht. Zusätzlich soll durch den Ausbau europäischer Datenbanken – insbesondere von Eurodac – die Identifizierung von Einreisenden erleichtert werden. Das Europäische Parlament und der Rat der EU haben im September 2022 ihren Willen bekräftigt, das Migrations- und Asylpaket bis spätestens Februar 2024 zu verabschieden, und hierzu einen gemeinsamen Fahrplan vereinbart. Die Kommission sagte ihre Unterstützung zu, um die Verhandlungen voranzubringen.

Der Deutsche Landkreistag drängt seit einiger Zeit auf eine stärkere Sicherung der EU-Außengrenzen. Die Bemühungen um schnellere und effizientere Verfahren an den Grenzen sind ein Schritt in die richtige Richtung. Auch die [Mitteilung über die Festlegung einer mehrjährigen Strategie für einen integrierten europäischen Grenzschutz](#) der Kommission vom März 2023 ist zu begrüßen. Neben starken Außengrenzen ist jedoch eine gerechte Lastenverteilung unter den Mitgliedstaaten dringend erforderlich. Dass der neue Solidaritätsmechanismus auf weitgehend freiwilliger Basis eingreifen soll und nur bei einer starken Belastung des nationalen Asylsystems zu einer bindenden Verteilung führen kann, bleibt daher hinter den Forderungen des Deutschen Landkreistages zurück.

Strategie für wirksamere Rückführungen

Im Januar 2023 hat die Kommission ferner eine [operative Strategie für wirksamere Rückführungen](#) vorgeschlagen, um die Anzahl der Rückführungen von Menschen ohne Bleiberecht zu erhöhen. Sie umfasst vier Schwerpunktbereiche: gemeinsame Rückführungsaktionen in bestimmte Drittländer, Beschleunigung des Rückkehrprozesses, Förderung der Rückkehrberatung und Wiedereingliederung sowie Digitalisie-

Die Anzahl von Asylsuchenden sowie Migrantinnen und Migranten in die Europäische Union ist im vergangenen Jahr wieder angestiegen

Fußnoten

- 1 Bei den 244.132 Asylanträgen handelte es sich um 217.774 Erst- und 26.358 Folgeanträge. Quelle: <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/hilfe-in-deutschland> (Zugriff am 6.4.2023).
- 2 Ebd.
- 3 Genauer: 1.045.185; ebd.
- 4 Nicht zum Schengen-Raum gehören die EU-Mitglieder Zypern, Irland, Kroatien, Bulgarien und Rumänien. Der Schengen-Raum umfasst jedoch auch vier Staaten, die nicht Mitglied der EU sind: Island, die Schweiz, Norwegen und Liechtenstein. Für Dänemark gilt eine Nichtbeteiligungsklausel mit Blick auf Titel V AEUV (Protokoll 22). Das Land beteiligt sich jedoch auf zwischenstaatlicher Basis.

zung des Rückkehrmanagements. Auf einer Sondertagung im Februar 2023 hat der Rat der EU sodann bekräftigt, wie wichtig es ist, im Rahmen eines umfassenden Migrationskonzepts eine wirksame Kontrolle der Land- und Seeaußengrenzen der EU zu gewährleisten. Im März 2023 hat die Kommission eine [Empfehlung zur gegenseitigen Anerkennung von Rückkehrentscheidungen und zur Beschleunigung von Rückführungen](#) angenommen. Der Deutsche Landkreistag fordert vor dem Hintergrund begrenzter Aufnahme- und Unterbringungskapazitäten seit langem die verstärkte Rückführung abgelehnter Asylbewerberinnen und Asylbewerber, um geflüchteten Menschen mit Aufenthaltsrecht zu ihren Rechten zu verhelfen.

Förderung der Arbeitsmarktmigration

Ein Schritt zur Steigerung der Attraktivität der EU für Fachkräfte wurde mit der am 20. Oktober 2021 verabschiedeten Überarbeitung der Richtlinie über die [Blaue Karte EU21](#) getan. Diese räumt hochqualifizierten Migrantinnen und Migranten insbesondere das Recht ein, in ein anderes EU-Land umzuziehen und dort zu arbeiten, und sie sieht eine Beschleunigung und Vereinfachung der Verfahren vor. Außerdem legt die [Mitteilung der Europäischen Kommission zur Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte aus Drittländern](#) vom 27. April 2022 die Säulen einer EU-Politik für legale Migration dar. Sie beinhalten unter anderem eine Neufassung der [Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige](#) und der [Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis](#), um die EU als Zielort für Arbeitsmarktmigration aus Drittstaaten attraktiver zu machen. Ferner soll die operative Zusammenarbeit sowohl zwischen den EU-Mitgliedstaaten als auch mit Partnerländern durch Fachkräftepartnerschaften und einen EU-Talentpool intensiviert werden.

Der Deutsche Landkreistag fordert seit Jahren eine klare Trennung zwischen Asylrecht und qualifizierter Einwanderung und eine Förderung letzterer. Die Möglichkeiten für eine reguläre Zuwanderung fachkundiger Drittstaatsangehöriger werden zurzeit nur in geringem Umfang genutzt, während viele Drittstaatsangehörige den Anspruch auf Asyl nutzen, um nach Deutschland zu gelangen, ohne tatsächlich asylberechtigt zu sein. Angesichts dieser Gemengelage gilt es, zu einer angemessenen Steuerung der Zuwanderung zu gelangen.

Position des europäischen Kommunalverbandes CEMR

Auf Initiative des Deutschen Landkreistages hat der europäische Dachverband „Council of European Municipalities and Regions“ (CEMR) im Januar 2022 und damit kurz vor dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine eine Resolution zur Rolle kommunaler Gebietskörperschaften im neuen EU-Rahmen für Asyl und Migration verabschiedet. Mit der Resolution ist es einmal mehr gelungen, dass die Kommunen sich europaweit auf Positionen und Forderungen einigen, was bis heute auf nationalstaatlicher Ebene zwischen den Mitgliedstaaten nicht erreicht werden konnte.

Die Resolution begrüßt die Vorschläge der Europäischen Kommission für ein neues Migrations- und Asylpaket und insbesondere die Verpflichtung, eine gerechtere Verteilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Dem vorausgegangen waren bereits eine ebenfalls vom Deutschen Landkreistag initiierte CEMR-Resolution im Jahr 2015 und ein Positionspapier von 2016, in denen sich die Städte, Landkreise und Gemeinden in der EU für gemeinsame, angemessene und integrierte Reaktionen auf die Flüchtlingszuwanderung und die Errichtung eines fairen, solidarischen und permanenten Umverteilungssystems für Flüchtlinge in alle Länder der Europäischen Union aussprachen.

Nachdrücklich unterstützt der CEMR in seiner [Resolution von 2022](#) den Vorschlag der Kommission für eine effiziente Stärkung, Verwaltung und Sicherung der europäischen Außengrenzen, wobei er die Achtung der Menschenrechte und der Menschenwürde in den Mittelpunkt stellt. Der CEMR fordert daher noch schnellere und maßgeschneiderte Verfahren für Minderjährige und eine Stärkung der Grenzschutzagentur Frontex durch eine Aufstockung der Mittel aus dem EU-Haushalt. Der CEMR weist ferner darauf hin, dass er bei einer verbesserten Rückführungspolitik dank seiner Netzwerke, die eng mit Schwesterorganisationen in Drittländern zusammenarbeiten, einen wichtigen Beitrag leisten könnte.

Zugleich fordert der CEMR mehr Unterstützung der kommunalen Gebietskörperschaften für ihre Bemühungen und die Herausforderungen, die ihnen eine erhebliche Integrationslast aufbürden. Diesen Aspekt der Integration der Schutzsuchenden an ihren Aufenthaltsorten berücksichtigen die europäischen Reformbestrebungen derzeit kaum.



Foto: European Union, 2021 / Oscar del Pozo

Um den Fachkräftebedarf zu decken, braucht es mehr legale Zuwanderung

Insgesamt sei mehr Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten notwendig. Der CEMR fordert daher ein System, das die unterschiedlichen Rollen der Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Migrantinnen und Migranten berücksichtigt und so für gerechtere Lösungen sorgt.

Fazit und Ausblick

An einer zeitnahen Verabschiedung des Migrations- und Asylpakets einschließlich einer rechtlich verbindlichen gerechteren Lastenverteilung unter den Mitgliedstaaten bestehen aufgrund der unterschiedlichen staatlichen Interessen erhebliche Zweifel. Sollte diese dennoch gelingen, bedeutet dies noch lange nicht, dass die Regeln in der Praxis angewandt und umgesetzt werden. Die Folgen des russischen Angriffskrieges

haben die Lösungen zudem nicht einfacher gemacht. Vielmehr kommt es auf eine gelebte solidarische und vertrauensvolle Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten an.

Damit Solidarität in der Praxis funktionieren kann, ist nicht zuletzt die Perspektive der Städte, Landkreise und Gemeinden, die bei der Aufnahme Schutzsuchender eine Schlüsselrolle einnehmen, dringend zu berücksichtigen. Unabdingbar ist ebenso, dass europäische Lösungen nicht nur bis zu einer Beendigung des Asylverfahrens gedacht werden, sondern die anschließende Integration der Schutzsuchenden und die diesbezüglich erforderlichen Leistungen und Investitionen der Kommunen einschließen. Auch hierfür gilt es, die Stimme der Kommunen bereits im europäischen Gesetzgebungsverfahren gebührend einzubeziehen. ■

Infos

Analyse der Europäischen Asylagentur im Jahr 2022:

☞ <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-annual-overview-2022>

Mitteilung der Europäischen Kommission zum Bericht über Migration und Asyl in der Fassung vom 12. Januar 2023:

☞ <https://commission.europa.eu/system/files/2023-01/report-migration-asylum-2022.pdf>

Prognose des Statistischen Bundesamts zur Bevölkerungsentwicklung bis 2035:

☞ https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/Publikationen/Downloads-Vorausberechnung/bevoelkerung-deutschland-2035-5124202219004.pdf?__blob=publicationFile

Neues Migrations- und Asylpaket der Europäischen Kommission vom 23. September 2020:

☞ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609>

Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung zur Einführung des Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen vom 23. September 2020:

☞ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52020PC0612>

Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement vom 23. September 2020:

☞ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0610&from=EN>

Mitteilung der Europäischen Kommission über die Festlegung einer mehrjährigen Strategie für einen integrierten europäischen Grenzschutz vom 14. März 2023:

☞ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52023DC0146>

Vorschlag der Europäischen Kommission für eine operative Strategie für wirksamere Rückführungen vom 24. Januar 2023:

☞ https://home-affairs.ec.europa.eu/towards-operational-strategy-more-effective-returns_en

Empfehlung der Europäischen Kommission zur gegenseitigen Anerkennung von Rückführungsentscheidungen und zur Beschleunigung der Rückführung vom 16. März 2023:

☞ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32023H0682>

Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung vom 20. Oktober 2021 (Blaue Karte EU21):

☞ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32021L1883>

Mitteilung der Europäischen Kommission zur Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte aus Drittländern vom 27. April 2022:

☞ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0657&from=EN>

Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen vom 25. November 2003:

☞ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/ALL/?uri=CELEX%3A32003L0109>

Richtlinie über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten vom 13. Dezember 2011:

☞ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32011L0098>

Resolution des CEMR zur Rolle kommunaler Gebietskörperschaften im neuen EU-Rahmen für Asyl und Migration von Januar 2022:

☞ https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Migration_Resolution_paper_FINAL_EN_2.pdf