

 HEINRICH BÖLL STIFTUNG
DEMOKRATIE

E-PAPER

Policy Paper

Der Weg über die Kommunen

Empfehlungen für eine neue
Schlüsselrolle der Kommunen
in der Flüchtlings- und
Asylpolitik der EU

VON PETRA BENDEL, HANNES SCHAMMANN,
CHRISTIANE HEIMANN UND JANINA STÜRNER

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, Februar 2019

Der Weg über die Kommunen

Von Petra Bendel, Hannes Schammann, Christiane Heimann und Janina Stürner

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Zusammenfassung	5
1 Einleitung	9
2 Status Quo: Kommunen in der EU-Flüchtlingspolitik	11
2.1 Kommunales Selbstverständnis – von der Integrations- zur Migrationspolitik	11
2.2 Institutionen und Instrumente zur Einbindung der Kommunen	15
2.3 Transnationale Netzwerke und kommunale Interessenvertretung	17
2.4 Finanzielle Defizite	19
2.5 Strukturelle Defizite: Das Partnerschaftsprinzip als ungenutztes Potenzial	23
2.6 Auf dem Weg zu Handlungsempfehlungen: Zentrale Stolper- steine zur besseren Einbindung von Kommunen	24
3 Was zu tun ist: Handlungsempfehlungen zur Einbindung der Kommunen in die EU-Asyl- und Flüchtlingspolitik	26
3.1 EU-Fonds reformieren	26
3.2 Mitspracherechte der Kommunen stärken	28
3.3 Kommunalen Relocation-Mechanismus einführen	29
4 Schlussbemerkungen	37
Abkürzungsverzeichnis	39
Literaturverzeichnis	41

Vorwort

Die Flüchtlings- und Asylpolitik der Europäischen Union steckt in einer Sackgasse. Die Aufnahme von Schutzsuchenden aus den Krisenregionen in Europas Umfeld ist ungerecht verteilt. Einige Staaten verweigern die Aufnahme, andere werden durch Regelungen wie das Dublin-Abkommen mit einer großen Zahl von Flüchtlingen überfordert werden. Die Haltungen der Bevölkerungen in den aufnehmenden Ländern sind gespalten. Dies erschwert kohärente politische Maßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene. Interessant ist, dass gerade dort, wo die größte Last der Integration geschultert wird, besondere Ansätze für eine Migrations- und Integrationspolitik zu finden sind – nämlich in den Kommunen europaweit. Deswegen sollten neue und die Blockaden auflösende Konzepte in der EU-Flüchtlings- und Asylpolitik genau dort ansetzen. Doch Kommunen haben neben der europäischen und der nationalen Ebene bislang kaum Mitspracherechte in Migrationsfragen.

Als Heinrich-Böll-Stiftung stellen wir in dem vorliegenden Policy Paper «Der Weg über die Kommunen. Empfehlungen für eine neue Schlüsselrolle der Städte und Gemeinden in der Flüchtlings- und Asylpolitik der EU» Vorschläge für eine aktivere Rolle der Kommunen in der Asyl- und Flüchtlingspolitik vor.

Die Vorschläge konzentrieren sich auf bereits in Europa befindliche Menschen mit einer hohen Bleibeperspektive und zielen darauf ab, die finanziellen und strukturellen Benachteiligungen der europäischen Kommunen bei der Aufnahme von Schutzsuchenden abzubauen und deren reichlich vorhandenen Potenziale durch mehr Mitsprache und Mitgestaltung zu nutzen. Konkret wird aufgezeigt, wie mehr kommunale Mitsprache für eine humanitäre, auf den Schutz der Flüchtenden ausgerichtete Aufnahmepolitik aussehen kann. So empfehlen die Autorinnen und Autoren, dass die Kommunen einen einfacheren und kompakten Zugang zu EU-Fonds erhalten, dass sie bei der Ausrichtung von EU-Fonds Mitsprache erhalten und der Zugang zu EU-Mitteln auch für kleinere oder finanzschwache Kommunen hürdenfrei gestaltet wird. Auch sollten die direkten Kommunikationswege zwischen der kommunalen und der europäischen Ebene ausgebaut und europäische Schlichtungsstellen im Fall von Konflikten zwischen Kommunen und nationaler Regierung eingerichtet werden.

Im Zentrum der Empfehlungen aber steht ein Mechanismus, der sowohl die Schutzsuchenden als auch die aufnehmenden Kommunen und deren Präferenzen abfragt sowie lokale Unterstützerguppen einbezieht. Ein solches Matching-Verfahren, das die Bedarfe und Integrationsvoraussetzungen sowohl der Schutzsuchenden als auch der aufnehmenden Kommunen berücksichtigt, verbindet langfristige Integrationsperspektiven mit regionalen Entwicklungsstrategien. Die geregelte Einbeziehung von Unterstützungsgruppen würde nicht nur die Aussichten auf eine erfolgreiche Integration erhöhen und das Sozialkapital der Geflüchteten vergrößern, sondern auch die Akzeptanz der Aufnahme und den sozialen

Zusammenhalt vor Ort stärken. Vor allem aber regelt ein solcher Mechanismus Zuwanderung in die Kommune als kommunale Entscheidung, um so den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort eigene Gestaltungsspielräume zu eröffnen. Bislang sind bei der Entscheidung über Aufnahme und Verteilung von Schutzsuchenden die nationalen Regierungen (und in Deutschland auch die Länderebene) maßgeblich. Den Kommunen Spielräume für die Aufnahme von Schutzsuchenden einzuräumen, damit sie sich im Vorfeld individuell gemeinsam mit Unterstützungsgruppen aus der lokalen Zivilgesellschaft und Wirtschaft auf die Aufnahme vorbereiten können, und sie finanziell so auszustatten, dass die Aufnahme nicht zu Lasten anderer kommunaler Fürsorgeaufgaben geht – eine solche kommunale Mitsprache könnte das Vertrauen in die lokale Selbstbestimmung und in das politische System als Ganzes wieder stärken. Es würde auch zu einer Versachlichung der Debatte beitragen und damit überall in Europa neuen Schwung in die Diskussion über Flucht und Asyl bringen. Deshalb zeigt der vorgeschlagene Mechanismus, der sich zunächst auf den derzeitigen legalen Rahmen bei der Umsiedlung («Relocation») anerkannter Flüchtlinge im EU-Erstaufnahmeland bezieht, auch eine Perspektive für anderen Formen der Aufnahme von Schutzsuchenden (z.B. «Resettlement») auf.

Die Kommunen selbst melden sich immer lauter zu Wort. Sie fordern mehr Mitsprache und vernetzen sich, um sich besser Gehör zu verschaffen. Städte-Netzwerke wie EURO CITIES und Solidarity Cities zeugen davon. Ihre Vorstöße und Ideen für eine Neugestaltung der Aufnahmepolitik und -prozeduren sollten gehört werden, wenn das Subsidiaritätsprinzip und somit demokratische Teilhabe und lokale Selbstbestimmung ernst genommen werden. Das vorliegende Policy Paper greift die vorhandenen Potenziale auf, bezieht die Erfahrungen von Modellprojekten ein und entwickelt daraus valide Empfehlungen. Als Heinrich-Böll-Stiftung leisten wir mit diesen Vorschlägen einen konstruktiven Beitrag zu der so dringend notwendigen Neuausrichtung der europäischen Flüchtlings- und Asylpolitik. Denn es gilt, jetzt zu handeln!

Unser Dank geht an die Autorinnen und Autoren Prof. Dr. Petra Bendel, Prof. Dr. Hannes Schammann, Christiane Heimann und Janina Stürner M.A. Zudem danken wir den vielen Expertinnen und Experten aus Praxis, Politik und Wissenschaft, die ihre Erfahrungen und Expertise in Gesprächen mit den Autorinnen und Autoren zur Verfügung gestellt haben.

Berlin, im Februar 2019

Dr. Ellen Ueberschär
Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung

Dr. Christine Pütz
Referentin der Heinrich-Böll-Stiftung für die EU

Zusammenfassung

Die Migrations- und Asylpolitik der Europäischen Union ist in einer tiefen Krise. Alleingänge von Nationalstaaten sind an der Tagesordnung. Ein gemeinsamer «Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts» scheint in weite Ferne gerückt. Auf der Suche nach Ideen, um diesen Trend aufzuhalten, wird in jüngster Zeit vermehrt vorgeschlagen, Städte und Gemeinden in ihren Kompetenzen bei der Aufnahme von Geflüchteten zu stärken. Besonders prominent vertrat Frankreichs Präsident Emmanuel Macron, aber vor allem auch Gesine Schwan diese Forderungen. Gleichzeitig treibt die EU-Kommission mit diversen Aktivitäten, wie der «Urban Agenda for the EU» den Einbezug der kommunalen Ebene in diversen Politikfeldern voran. Nicht zuletzt sind es die Kommunen selbst, die sich trotz mangelnder rechtlicher Kompetenzen immer deutlicher in migrationspolitischen Fragen zu Wort melden. Sie haben in den letzten Jahren die Unterbringung und Versorgung Geflüchteter trotz mancher Herausforderung bewältigt. Nun wollen sie auch mitsprechen, wenn es um die Öffnung oder Schließung von Grenzen und die Aufnahme von Schutzsuchenden geht. Städtenetzwerke wie Solidarity Cities zeugen von diesem Selbstbewusstsein ebenso wie die Angebote der Bürgermeister/innen von Neapel, Barcelona, Bonn und zahlreicher anderer Kommunen, die Passagiere von Rettungsschiffen aufzunehmen. Dieser Vorstoß scheiterte jedoch größtenteils an den jeweiligen nationalen Regierungen. Noch scheinen die Kommunen institutionell zu schwach aufgestellt zu sein, um EU-Asylpolitik wirkungsvoll mitzugestalten. Noch fehlt es an Konzepten, die sowohl innovativ als auch umsetzbar sind.

Hier setzt das vorliegende Papier an. Es zeigt die finanziellen und strukturellen Defizite der Kommunen in der Flüchtlings- und Asylpolitik auf und entwickelt konkrete Ideen, wie Kommunen nachhaltig gestärkt und ihr Potenzial für die Weiterentwicklung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems genutzt werden kann. Kommunen sollen beispielsweise einen verbesserten Zugang zu EU-Fonds und Mitspracherechte bei der Aufnahme von Schutzsuchenden erhalten. Gleichzeitig nehmen die Vorschläge aber auch das Selbstbestimmungsrecht von Schutzsuchenden ernst: Nur wenn Geflüchtete ihren Wohnort selbst mit aussuchen können, wird Sekundärmigration nennenswert reduziert.

Die Empfehlungen können im Einklang mit nationalstaatlicher Politik an die jeweiligen Strukturen und Verfahren im Mitgliedstaat angepasst und umgesetzt werden. Sie wurden mit Expert/innen aus Wissenschaft und Praxis sowie Politiker/innen verschiedener politischer Lager diskutiert. Die Vorschläge lassen sich in drei Gruppen einteilen: die Ausgestaltung europäischer Fonds, die Stärkung von Mehrebenen-Governance sowie die Entwicklung eines kommunalen Relocation-Mechanismus.

Die Empfehlungen im Überblick:

A. Finanzielle Stärkung der Kommunen durch hürdenfreien Zugang zu EU-Fonds

- A.1 *Bestehende EU-Fonds werden besser aufeinander abgestimmt. Kommunen können **einen einzigen Antrag mit einem kohärenten Maßnahmenpaket** stellen, das dann ggf. aus verschiedenen Fonds finanziert wird (ausführlich S. 26).*
- A.2 ***Die Ko-Finanzierung** von EU-Projekten wird vereinfacht. Kommunen können EU-Fonds mit anderen Zuschüssen, wie etwa der Europäischen Investitionsbank, kombinieren. Damit werden Städte und Gemeinden mit geringen Eigenmitteln besser angesprochen (ausführlich S. 27).*
- A.3 *Der **Zugang zu Fördermitteln** wird vereinfacht. Nationale **One-Stop Shops** begleiten Kommunen bei Antragstellung und Abwicklung. Ansprechpartner/innen sind klar benannt, Fristen werden transparent kommuniziert. Damit können auch kleinere Gemeinden ohne spezifische EU-Expertise besser von den EU-Mitteln profitieren (ausführlich S. 27).*
- A.4 *Kommunen können sich ohne Umweg über die Nationalstaaten **direkt auf flexible Soforthilfe der EU bewerben**, insbesondere auf die Notfallunterstützung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds. Bedarfe werden so endlich schnell und unkompliziert gedeckt (ausführlich S. 27).*

B. Stärkung der Mitspracherechte der Kommunen

- B.1 *Zur Stärkung kommunaler Mitspracherechte und besseren Abstimmung zwischen den Ebenen wird das vorhandene **Partnerschaftsprinzip gestärkt**. Dieses bietet Kommunen und anderen «Partner/innen» jetzt schon Mitsprachemöglichkeiten bei EU-Fonds. Bisher werden diese nicht oder nicht vollständig umgesetzt. Die Entwicklung neuer Standards soll dies verbessern (ausführlich S. 28).*
- B.2 *Die Europäische Kommission kümmert sich mittels einer **Schlichtungsstelle um Streitfälle zwischen Kommunen und nationalen Behörden** bzgl. der nationalen Ausgestaltung migrationspolitischer Förderprogramme (ausführlich S. 28).*

C. Einführung eines kommunalen Relocation-Mechanismus

- C.1 *Ein neuer, **kommunaler Relocation-Mechanismus** nimmt die Bedürfnisse von Kommunen und Schutzsuchenden ernst. Dazu wird ein Matching-Verfahren vorgeschlagen, das menschenrechtliche Standards garantiert und individuelle Präferenzen einbezieht. Auf diese Weise werden lokale Integrationsprozesse befördert und Sekundärmigration reduziert (ausführlich S. 29).*

Die meisten dieser Vorschläge sind vergleichsweise leicht umsetzbar und versprechen doch eine große Wirkung. Am weitesten geht sicherlich der kommunale Relocation-Mechanismus. Wer Kommunen wirklich in ihrer flüchtlingspolitischen Kompetenz ernst nehmen und

nachhaltig stärken will, muss über die Reform bestehender Instrumente hinausgehen. Kommunen mit ihren oft hochengagierten Zivilgesellschaften müssen in die Aufnahme und Umverteilung von Geflüchteten direkt und aktiv einbezogen werden. Dabei müssen sie ermächtigt werden, ihre lokal äußerst unterschiedlichen Gegebenheiten in Aufnahmeentscheidungen einzubringen. Gleiches gilt für die Schutzsuchenden selbst.

Wie funktioniert der Relocation-Mechanismus?

Basis des Relocation-Mechanismus sind kommunal organisierte Unterstützer/innengruppen, angelehnt an Erfahrungen aus privat geförderter Umsiedlung. **Wichtigstes Instrument ist ein algorithmengestütztes Matching-Verfahren**, bei dem Kommunen wie Geflüchtete Mitsprachrechte haben und zueinander finden, ohne dass wirtschaftliche Interessen dominieren. **Kommunen** stellen dazu Informationen über Strukturdaten und Integrationsangebote zur Verfügung (u.a. Arbeitsmarkt, Bildung, Wohnraum, Möglichkeiten zur Unterstützung besonders vulnerabler Personen). **Schutzsuchende** geben ihre individuellen Integrationsvoraussetzungen (z.B. Bildung, berufliche Kompetenzen, frühere Aufenthalte oder Arbeitsbeziehungen, Sprachkenntnisse, familiäre Beziehungen, Anknüpfungspunkte an Diaspora-Gemeinschaften, besondere Bedarfe vulnerabler Gruppen) sowie ihre Erwartungen und Wünsche an (z.B. ländliches oder städtisches Wohnumfeld, ÖPNV, Freizeitaktivitäten). Im Abgleich mit den kommunalen Integrationsprofilen wird den Schutzsuchenden eine **Auswahl an passenden Kommunen** vorgeschlagen, unter denen sie Präferenzen angeben können. Basierend auf diesen Präferenzen und der Verfügbarkeit von Plätzen wird in einer zweiten Stufe des Matching-Verfahrens eine Kommune ausgewählt. Besonders stark wiegt dabei die **Vulnerabilität** von Schutzsuchenden. Kommunale Unterstützer/innengruppen und Schutzsuchende prüfen in einem letzten Schritt die finale Auswahl. **Nach der Zustimmung beider Seiten** findet die Umsiedlung statt.

Warum brauchen wir einen Relocation-Mechanismus?

Kommunen erhalten durch das Verfahren die Möglichkeit, Flüchtlingsaufnahme mitzugestalten und sich individuell auf die Aufnahme und Teilhabe konkreter Menschen vorzubereiten. Die Zuwanderung in die Kommune läuft auf diese Weise **geregelter** und wird als eigene, kommunale Entscheidung wahrgenommen. Die Erfahrung kommunaler «Souveränität» kann das Vertrauen in das lokale, aber auch die darüber liegenden politischen und administrativen Systeme stärken. Auch eine **positive Haltung der Bevölkerung** gegenüber Schutzgewährung kann so gestärkt werden. Ein Matching-Verfahren, das die Bedarfe und Integrationsvoraussetzungen sowohl der Schutzsuchenden als auch der aufnehmenden Kommunen in den Blick nimmt, kann zudem **langfristige Integrationsperspektiven** und regionale Entwicklungsstrategien in Umsiedlungsprozesse einbringen. Schließlich vergrößert der Einbezug lokaler Unterstützerguppen das Sozialkapital der Geflüchteten und stärkt den sozialen **Zusammenhalt vor Ort**. Der vorgeschlagene

Mechanismus stärkt somit Handlungsspielräume kommunaler Akteure und Geflüchteter. Eine ausführliche Skizze des Mechanismus, Überlegungen zu Finanzierungsfragen und Anschlussmöglichkeiten an bestehende Programme sowie eine Diskussion möglicher Kritikpunkte finden sich in Kapitel 3.

Jenseits der konkreten Vorschläge will dieses Papier ein **klares Signal für eine bessere Zusammenarbeit der politischen Ebenen** senden. Die Empfehlungen können helfen, die EU migrationspolitisch neu zu denken. Es ist an der Zeit, Kommunen ernsthaft in die nationale und die EU-Asyl- und Flüchtlingspolitik einzubeziehen. Sie sind bereit dazu! Diese Chance darf die Europäische Union nicht verstreichen lassen.

1 Einleitung^[1]

Städte und Gemeinden sind seit jeher das Ziel von Migrationsbewegungen.^[2] Es liegt daher in ihrem ureigenen Interesse mitzubestimmen, wie Einwanderung geregelt und das Zusammenleben einer vielfältigen Gesellschaft politisch organisiert werden kann. Sowohl in der lokalpolitischen Praxis als auch in der Forschung zu kommunaler Migrationspolitik lag der Fokus lange Zeit ausschließlich auf Fragen der Integration, jedoch kaum auf der Steuerung von Einwanderung (Penninx und Garcés-Mascaenas 2018, S. 838, 846). Hier, so die weit verbreitete Annahme, hätten Kommunen weder Kompetenzen noch Ambitionen, dem Nationalstaat sein Hoheitsrecht streitig zu machen. Jüngere Forschung zeigt allerdings, dass diese Annahme nur teilweise zutrifft: Städte und Gemeinden haben durchaus Spielräume in der Migrationspolitik, nutzen diese zunehmend bewusst und stellen sich dabei teilweise sogar gegen migrationspolitische Entscheidungen ihrer Nationalstaaten. Immer wieder füllen Kommunen Lücken, die nationale Gesetzgebung offenlässt (Eule 2014, Schammann 2015, Schammann und Kühn 2017) bzw. springen dort ein, wo institutionelles Handeln anderer politischer Ebenen vorübergehend überfordert ist (Ambrosini und Van der Leun 2015). Meist jedoch werden solche Aktivitäten und Kompetenzen von Kommunen auf nationaler und internationaler Ebene wenig gewürdigt (Acuto und Rayner 2016, S. 1149). Die Europäische Kommission nimmt dieses Engagement allerdings

- 1** Das Policy Paper ist eng mit dem Forschungsprojekt «When Mayors Make Migration Policy» verbunden, das die Autorinnen und Autoren mit Unterstützung der Stiftung Mercator von 2018 bis 2021 durchführen. Die Autor/innen und Autoren danken folgenden Wissenschaftler/innen und Expert/innen für ihre Anregungen zum Manuskript: Yasemin Bekyol, Alia Fakhry, Dirk Gebhardt, Andrew Geddes, Felicitas Hillmann, Marek Hojsik, Sabina Kekic, Florian Knape, Sue Lukes, Carlos Mascarell Vilar, Agnese Papadia, Gemma Pinyol, Jan Schneider, Salvatore Sofia, Alexander Wolffhardt sowie Ska Keller, Franziska Brantner und Luise Amtsberg. Die Verantwortung für verbliebene Fehler und strittige Thesen verbleibt selbstverständlich bei den Verfasser/innen.
- 2** Der Begriff «Migration» wird als Oberbegriff verwendet, wenn nicht spezifisch auf Flucht und Flüchtlinge eingegangen wird. Tatsächlich sind die Wanderungsmotive von Geflüchteten und Migrantinnen bzw. Migranten häufig schwer zu unterscheiden (vgl. Angenendt/Bendel 2017): Auch jenseits anerkannter Fluchtgründe verlassen viele Migrant/innen ihre Heimat nicht freiwillig («erzwungene Wanderung» oder «forced migration»); negative Migrationsgründe wie Umwelt- und Klimaveränderungen gelten jedoch ebenso wenig als Fluchtgründe wie Armut. Auch diese Migrant/innen müssen oft auf Schlepper zurückgreifen, da legale Einwanderungsmöglichkeiten in die Länder des globalen Nordens rar sind und (oft aus innenpolitischen Gründen) noch abnehmen. Internationalen Schutz genießen allerdings nur Menschen, die nachweisen können, dass sie in ihrem Herkunftsstaate verfolgt werden oder vor gewaltsamen Konflikten fliehen mussten. Die Entscheidung darüber, ob andere Migrant/innen zugelassen werden, obliegt hingegen dem Aufnahmestaat. Die aktuellen globalen Pakte – der am 10. Dezember verabschiedete Pakt für Migration und der am 17. Dezember 2018 verabschiedete Pakt für Flüchtlinge – halten an der Unterscheidung von Flucht und Migration fest. Beide streben jedoch an, negative Wanderungsursachen zu vermindern, die Erstaufnahmestaaten zu unterstützen, die internationale Verantwortung in Zeiten hohen Fluchtaufkommens zu verbessern und schließlich Migrant/innen und Flüchtlingen die Rechte zu gewähren, die ihnen aufgrund des Völkerrechts zustehen.

durchaus wahr. So sprach Federica Mogherini, Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, bereits im Jahr 2015 von einer entstehenden «city diplomacy» in der Migrationspolitik. Und selbst auf der globalen Ebene **empfehlen** der Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration und besonders der Globale Pakt für Flüchtlinge, die Ende 2018 verabschiedet wurden, die Bedeutung der kommunalen Ebene: So will der Globale Pakt für Flüchtlinge garantieren, dass Flüchtlinge in ihrer Eigenständigkeit und Resilienz unterstützt werden. Der Pakt erwähnt ganz explizit auch die Unterstützung der aufnehmenden Gemeinschaften, besonders der Kommunen, darüber hinaus aber auch der humanitären Organisationen und Wirtschaftsakteuren vor Ort.

Die Forderung von Kommunen nach einer Ausweitung lokaler Handlungsspielräume liegt nicht zuletzt in der fehlenden Kompromissbereitschaft europäischer Mitgliedstaaten für ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) begründet. Viele Kommunen werden migrationspolitisch aktiv, weil sie sich von der nationalstaatlichen Regierung zu wenig unterstützt oder gar im Stich gelassen sehen (Boni 2016). Aus diesem Grund suchen sie zunehmend den Schulterschluss mit den supranationalen Institutionen der EU. Von ihnen erhoffen sie sich finanzielle Unterstützung sowie ideelle, migrationspolitische Impulse, um die nationalen Regierungen den lokalen Bedürfnissen entsprechend zu verpflichten. Kommunen wollen also ihre integrationspolitische Expertise demonstrieren, aber auch bei der Steuerung und Aufnahme von Migrant/innen und Geflüchteten mitsprechen.

Wie können kommunale Potentiale besser genutzt werden? Wie können Kommunen finanziell wie strukturell besser in die EU-Flüchtlingspolitik eingebunden werden? Wie kann die Verteilung von Schutzsuchenden unter Einbeziehung der Kommunen auf eine nachhaltigere Grundlage gestellt werden? Wie können europäische Fonds besser auf die kommunalen Bedarfe abgestimmt werden und für Kommunen besser zugänglich gemacht werden? Wie können die Kommunen die Aufnahme von Schutzsuchenden aktiver mitgestalten? Das vorliegende Policy Paper bietet erste Antworten auf diese Fragen.

2 Status quo: Kommunen in der europäischen Migrationspolitik

2.1 Kommunales Selbstverständnis – von der Integrations- zur Migrationspolitik

Kommunale Spielräume zur Gestaltung von Integration und Migration unterscheiden sich von Staat zu Staat. Bedeutende Einflussfaktoren sind beispielsweise die staatliche Organisation (Föderal- vs. Zentralstaat), die entsprechende Autonomie und Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen politischen Ebenen und der Zugang zu finanziellen Ressourcen (Humphris 2014, S. 5; Caponio und Borkert 2010, S. 166). Aber auch individuelle und strukturelle Unterschiede zwischen Kommunen können eine wichtige Rolle spielen. Dazu zählen lokale Entscheidungsstrukturen, die sozioökonomische Situation, Ländlichkeit und Siedlungsstruktur, die «Migrationsgeschichte» vor Ort, oder das mehr oder weniger bewusst geschaffene «branding» einer Stadt (Caponio 2010, S. 189; Dekker et al. 2015, S. 653). So unterschiedlich Kommunen auch sein mögen, lässt sich doch festhalten, dass die lokale Ebene in allen EU-Mitgliedsstaaten entscheidend an der Gestaltung der migrationspolitischen Realität vor Ort mitwirkt (Caponio 2010, S. 187).

Dies liegt unter anderem in der verzögerten Entwicklung nationaler Integrationspolitiken begründet. Da sich viele europäische Staaten trotz faktischer Zuwanderung lange Zeit nicht als Einwanderungsländer sahen, wurden auf nationalstaatlicher Ebene bis zur Jahrtausendwende nur in seltenen Fällen Integrationskonzepte entwickelt. Schweden und die Niederlande bildeten eine Ausnahme. Die dortigen Kommunen profitierten von dieser Entwicklung nationaler Integrationspolitik. In den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten dagegen wollte oder konnte die nationale Ebene keine Entscheidungen treffen, obwohl sie auf lokaler Ebene dringend Integrationsmaßnahmen erforderlich waren. In der Konsequenz wurden Kommunen geradezu in eine Pionierrolle gedrängt. Ob sie diese annahmen, hing auch davon ab, wie viele Migrant/innen in ihnen lebten und wie professionell sich die Kommunalverwaltung mit dem Thema beschäftigen konnte. Es verwundert daher nicht, dass insbesondere multiethnisch geprägte Großstädte zu den Vorreitern kommunaler Integrationspolitik gehören, u.a. Berlin und Frankfurt in Deutschland, Birmingham in Großbritannien, Wien in Österreich oder Zürich, Bern und Basel in der Schweiz (Penninx et al. 2014, S. 26 – 27). Auch etliche mittlere Städte verfügen schon lange über Integrationsleitbilder (SVR 2018; DIFU 2018). Der 2017 durch das Bundesinnenministerium in Deutschland ins Leben gerufene Wettbewerb «Kommunen Hand in Hand – Vielfalt gestalten» beispielsweise offenbarte die enorme Bandbreite an Aktivitäten und Innovationen, auch der kleinen Kommunen (BMI 2018) – zumindest in einem föderal organisierten Staat. Seitdem sich seit Beginn der 2000er Jahre die meisten Nationalstaaten aktiver in der Zuwanderungs- und Integrationspolitik beschäftigen, gestaltet sich die Beziehung zwischen nationaler und lokaler Ebene immer komplexer (Penninx und

Garcés-Mascaenas 2018, S. 839). Gewachsene lokale Ansätze trafen immer mehr auf nationale und regionale Vorgaben. Dies resultierte sowohl in einem zusehends komplexeren Dickicht an Kompetenzen und Maßnahmen als auch in Konflikten zwischen den Ebenen: In der Praxis findet sich beides: Kommunen, die inklusivere Positionen als ihre jeweiligen nationalen Regierungen vertreten, aber auch solche, die restriktivere Positionen beziehen (Caponio 2014, S. 17). Vieles spricht freilich dafür, dass Kommunen mit höherer Wahrscheinlichkeit inklusive, pragmatische und sozialraumorientierte Lösungen präferieren als Nationalstaaten, da sie den sozialen Zusammenhalt der Bevölkerung vor Ort im Blick haben müssen (Penninx und Garcés-Mascaenas 2018, S. 838; Barber 2014, S. 102, Ambrosini und van der Leun 2015).

Kommunen agieren aber auch in zahlreichen Bereichen, die jenseits klassischer Integrationsarbeit liegen. In Eigenregie, über Nichtregierungsorganisationen und Migrantenselbstorganisationen bieten beispielsweise viele europäische Städte Rechtsberatung und Informationsmöglichkeiten an zu Asylprozessen, Aufenthaltsgenehmigungen, Familienzusammenführung und freiwilliger Rückkehr (European Foundation for Democracy 2018, S. 27; Penninx und Garcés-Mascaenas 2018, S. 855; Caponio 2010, S. 176). Gerade mit dem starken Anstieg der Flüchtlingszuwanderung 2015 und 2016 lebten in vielen Kommunen zivilgesellschaftliche Organisationen auf, die bis dato noch keinen Kontakt zu Stadtentwicklungsprozessen gepflegt hatten. Zahlreiche Willkommensinitiativen entstanden und trieben eine Vernetzung unter den Schlagworten «Solidarity cities» oder «Refugees welcome» voran, teilweise im Rückgriff auf US-Initiativen wie die «Sanctuary Cities» (Bauder und Gonzales 2018; Rast und Ghorashi 2018; Fleischmann und Steinhilper 2017; Togral Koca 2016).

Kommunales Engagement für irregulär eingereiste Migrant/innen und abgelehnte Asylbewerber/innen stellt zudem ein besonders sensibles Thema dar. Während EU-Mitgliedsstaaten bis vor Kurzem einhellig die Position vertraten, dass diese Personengruppen in ihre Heimatländer zurückkehren müssten, solange keine rechtlichen oder tatsächlichen Gründe dagegensprachen, zeigt beispielsweise eine Erklärung von EUROCITIES aus dem Jahr 2015, dass dies in der Praxis nicht immer durchgesetzt wurde. Das europäische Städte Netzwerk ließ verlauten, der Ausschluss dieser Menschen von öffentlichen Dienstleistungen sei nicht nur unter menschenrechtlichen Aspekten äußerst fragwürdig, sondern er wirke sich auch negativ auf den sozialen Zusammenhalt und das Gesundheitswesen aus (EURO-CITIES 2015, S. 1). Ähnlich argumentiert auch das deutsche Katholische Forum «Leben in der Illegalität», das die vielseitigen Bestrebungen der Städte dokumentiert (Katholisches Forum 2016). In Utrecht, Amsterdam und anderen niederländischen Städten stellte die Stadtverwaltung Mittel für die Unterstützung von abgelehnten Asylsuchenden durch das «Bed, Bath and Bread» Programm zur Verfügung – eine Initiative, die auch die «Cities of Migration» unterstützen (Cities of Migration 2018; Stadt Amsterdam 2018).

Manche Kommunen gehen auch über die Gestaltung der lokalen Praxis hinaus, indem sie versuchen, nationale und internationale Politik durch öffentliche Stellungnahmen zu

beeinflussen. So führte die Weigerung Turins, Kinder ohne regulären Aufenthaltsstatus aus städtischen Kindergärten auszuschließen, zu einer nationalen Debatte und einer Reinterpretation der italienischen Gesetzgebung (Delvino 2017, S. 13). Auf internationaler Ebene rief das erste «Global Mayoral Forum on Mobility, Migration and Development» im Jahr 2014 dazu auf, die Ausgrenzung irregulärer Migranten zu minimieren (ebd. S. 16; GMFMMD 2014).

Doch nicht nur im Umgang mit irregulärer Migration fordern europäische Kommunen zunehmend Mitspracherechte ein. So entstand aus dem europäischen Städtenetzwerk EUROCITIES im Jahr 2015 die Initiative «Solidarity Cities», die sich (wie ehemals die «Save-Me»-Kampagne in Deutschland) u.a. dafür einsetzt, dass europäische Städte mehr Plätze für die Umsiedlung von Asylsuchenden aus Griechenland und Italien anbieten (Solidarity Cities 2015). **Die Städte rufen die EU und ihre Mitgliedsstaaten zudem öffentlich dazu auf, das Dublin-System zu überarbeiten und Kommunen aktiv an Entscheidungsprozessen zu Resettlement-Quoten und finanzieller Unterstützung sowie an der Konzeption von Rückkehrprogrammen zu beteiligen** (EUROCITIES 2015, S. 2–4).

Die immer aktivere Rolle von Kommunen wird gerade auch durch einen Stillstand oder gar einen Rückschritt bei der Aufnahme von Geflüchteten vieler EU-Mitgliedstaaten und der Kooperation untereinander befördert: Nachdem die EU-weit verpflichtende Umsiedlung von Asylsuchenden aus Griechenland und Italien im September 2017 auslief, rief die Europäische Kommission die Mitgliedsstaaten auf, weiterhin Umsiedlungen aus diesen Ankunftsändern zu ermöglichen und stellte dafür finanzielle Unterstützung in Aussicht (Europäische Kommission 2017, S. 1). Darüber hinaus präsentierte die Kommission in ihrem Vorschlag für eine Reform des Dublin-Systems einen dauerhaften Umsiedlungsmechanismus. Diese Vorschläge befinden sich derzeit noch in der Verhandlung zwischen Rat und Parlament. Bereits 2015 hatten verschiedene Ratsmitglieder Bedenken in Bezug auf eine etwaige Sekundärmigration von einem Mitgliedstaat in einen anderen geäußert (Europäisches Parlament 2018). Mit einer baldigen Einigung über die Frage der Solidarität und geteilten Verantwortung unter den Mitgliedstaaten, selbst eingedenk strikterer Regelungen zur Sekundärwanderung, ist angesichts der sehr unterschiedlichen Interessen im Rat derzeit nicht zu rechnen (Bendel 2018). Kommunales Handeln verläuft hier einmal mehr nach dem viel zitierten Ausspruch «nations talk, cities act» (Curtis 2014, S. 1).

Neuerdings lässt sich aber beobachten, dass Kommunen nicht mehr nur still agieren, sondern sich zunehmend in migrationspolitische Debatten einmischen. Sie positionieren sich trotz mangelnder rechtlicher Kompetenzen selbstbewusster, wenn es um politische Willensbekundungen zur Aufnahme und Umsiedlung von Geflüchteten geht (Colini 2018, Heuser 2019). So begrüßte und unterstützte der Rat der deutschen Stadt Osnabrück 2016 die zivilgesellschaftliche Initiative «50 aus Idomeni» (Flüchtlingsrat Niedersachsen 2015). Im Jahr 2016 schlossen Barcelona und Athen ein Abkommen, durch das sich die katalanische Stadt bereiterklärte 100 Geflüchtete aus Griechenland aufzunehmen. Das Angebot wurde jedoch im Anschluss auf nationaler Ebene blockiert, da Kommunen hierbei ihre

Kompetenzen überschritten (Sanahuja 2016). Derartige Verweise auf kommunale Zuständigkeiten sind zwar rechtlich korrekt, führten bislang jedoch nicht dazu, dass Kommunen sich aus der Diskussion zurückzogen. Als das Rettungsschiff «Lifeline» im Sommer 2018 einen sicheren Hafen für 234 Personen suchte, boten Städte wie Neapel, Barcelona, Berlin, Kiel und Bonn Zuflucht an. In einem offenen Brief an die deutsche Bundeskanzlerin forderten die Oberbürgermeister/innen der Städte Bonn, Köln und Düsseldorf die Seenotrettung im Mittelmeer wieder zu ermöglichen und stellten Unterstützung bei der Aufnahme der geretteten Menschen in Aussicht (Geisel; Reker; Sridharan 2018).

All diese Entwicklungen legen nahe, dass sich vor allem größere europäische Städte immer weniger als Umsetzungsorgane nationaler Regierungen für Integration, sondern zunehmend als eigenständig handelnde migrationspolitische Akteure mit einer umfassenderen, nämlich auch die Zugangsbedingungen betreffenden Agenda verstehen. Immer häufiger wird daher darüber nachgedacht, ob und wie Städte und Gemeinden stärkeren Einfluss auf die EU-Flüchtlingspolitik erhalten und möglicherweise gar in der Lage sein könnten, «Europa von unten neu zu beleben», wie dies die Humboldt-Viadrina Governance Platform (2017) um Gesine Schwan formuliert. Anstatt zuzusehen, wie das Engagement der Kommunen unter Berufung auf deren mangelnde rechtliche Kompetenz weiter durch die jeweiligen Nationalstaaten blockiert wird, könnte die EU dieses nutzen, um die europäische Solidaritätskrise bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten zu überwinden. Die lokale Ebene kann dazu beitragen die verhärteten Fronten zwischen den Nationalstaaten aufzuweichen. Kommunen innerhalb eines Nationalstaats stehen unterschiedlichen migrationspolitischen Herausforderungen gegenüber, die sich weniger durch den Nationalstaat als durch geographische und demographische Gegebenheiten erklären lassen. So sind ländliche Räume stärker von Abwanderung, Metropolen stärker von Arbeitszuwanderung und Städte an EU-Außengrenzen stärker durch Flucht- und illegale Einwanderung betroffen. Eine individuelle Unterstützung der Kommunen durch die EU kann damit dazu beitragen den unterschiedlichen Bedürfnissen auf lokaler Ebene gerecht zu werden, denen auf nationaler Ebene häufig nicht gänzlich Rechnung getragen werden kann. So können die Nationalstaaten dabei unterstützt werden eine differenzierte Migrations- und Integrationspolitik umzusetzen.

Die Idee zur Stärkung der kommunalen Ebene ist nicht neu: Um mit den Herausforderungen von Migration und Flucht besser zurechtzukommen, wurden bereits seit dem Jahr 2003 Instrumente entwickelt, welche die Städte und Regionen stärker in die politische Willensbildung des europäischen Mehrebenensystems einbinden sollten (Caponio und Borkert 2010): Im Jahr 2004 führte die Europäische Kommission den sogenannten systematischen Dialog mit lokalen Regierungsorganisationen ein, der zahlreiche Politikfelder umfasste. Regionale und lokale Behörden erhielten durch europäische und nationale Vereinigungen mehr Möglichkeiten ihre Ansichten zu europäischen Politiken zu äußern, bevor EU-Richtlinien und -Verordnungen verabschiedet werden, um den Austausch und die Transparenz im europäischen Mehrebenensystem zu verbessern (Europäische Kommission 2001; Niederhafner 2007). Die folgenden Abschnitte erläutern Möglichkeiten für Kommunen an

migrationspolitischen Prozessen der EU teilzunehmen: Institutionen und Beteiligungsformate, EU-Fonds und Städtenetzwerke. Sie zeigen aber auch auf, wo die Grenzen der Kooperation zwischen den politischen Ebenen verlaufen.

2.2 Institutionen und Instrumente zur Einbindung von Kommunen in die europäische Migrationspolitik

Kommunen sind bereits heute auf vielfältige Weise in die Gestaltung der europäischen Integrations- und Migrations-Politik eingebunden. Verschiedene Institutionen und Einrichtungen der EU werden von Vertretern der Kommunen beraten und tauschen sich regelmäßig mit ihnen aus. Dadurch erhält die EU-Ebene Einblick in die konkrete Umsetzung der Asyl- und Migrationspolitik auf lokaler Ebene in den Mitgliedstaaten und lokale Vertreter haben die Möglichkeit ihren Belangen direkt Gehör zu verschaffen.

So sind Städte und Gemeinden eine wichtige Informationsquelle für die **Europäische Kommission** bei der Erarbeitung ihrer Vorschläge. In informelleren Runden und Konsultationen können Kommunen Agenda Setting betreiben. Ihr Input ist eine wichtige Legitimationsquelle für die Kommission, die sich häufig dem Vorwurf ausgesetzt sieht, zu weit von der Basis entfernt zu sein. Da die Europäische Kommission das alleinige Initiativrecht für die EU-Gesetzgebung innehat, ist sie neben dem Europäischen Ausschuss der Regionen (AdR – s.u.) der wichtigste Adressat für die Anliegen von Städtenetzwerken und regionalen Organisationen. Allerdings hat die Kommission in der Integrationspolitik dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union zufolge (Art. 79 (4)) nur sehr begrenzte Handlungsspielräume (Bendel 2010; Borkowski und Bendel 2016). Die Kooperation zwischen Interessenvertretern der lokalen Ebene und der Kommission dient aber nicht nur der Entwicklung von neuen Ansätzen und Regelungen. Sie soll auch den Implementationsprozess europäischer Regelungen effizienter machen. Hierfür gibt die Kommission direkt Informationen zu neuen Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien an die Kommunen weiter. Zudem kann die Kommission lokale Akteure als Evaluationsinstanz nutzen, um festzustellen, ob und wie Vorgaben der EU umgesetzt werden (Niederhafner 2007).

Damit diese Art der Kooperation zwischen Kommission und lokalen Akteuren in den Mitgliedstaaten noch besser gelingt und Ressourcen lokaler Akteure für die Beratung, Umsetzung und Kontrolle von EU Vorgaben besser genutzt werden, wurde im Jahr 2016 die **«Urban Agenda for the EU»** im Pakt von Amsterdam beschlossen. Die Urban Agenda stellt eine neue Arbeitsmethode dar, mittels derer die Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten, Städten, der Europäischen Kommission und anderen Stakeholdern verbessert und neue Herausforderungen identifiziert werden sollen (Europäische Kommission 2018f). Im Rahmen der Urban Agenda formierte sich die **«Partnership on Inclusion of Migrants and Refugees»**, welche 2016 einen Aktionsplan entwickelte. Der Aktionsplan bezieht sich auf die Themen Unterkunft, Gemeinschaftsbildung und Aufnahme, Bildung, Arbeit sowie

Querschnittsthemen für schutzbedürftige Gruppen aus Drittstaaten. Hierfür hat die Partnerschaft im Jahr 2017 zunächst Engpässe und Potentiale analysiert, 2018 Stakeholder identifiziert um den Aktionsplan umzusetzen und schließlich eine Evaluation der Ergebnisse durchgeführt (EU Partnership Inclusion 2018a). Auf diese Weise können lokale Akteure, Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission gemeinsame Strategien und Methoden der Integration entwickeln und evaluieren.

Als eine Hauptmaßnahme des EU-Aktionsplans von 2016 wurde das 2003 gegründete Netzwerk der Nationalen Kontaktstellen für Integrationsfragen grundlegend reformiert und formierte sich zum **Europäischen Integrationsnetzwerk (EIN)**. Das EIN setzt sich zusammen aus Repräsentanten der nationalen Regierungen, zumeist den Verantwortlichen für die Integration von Migranten. Diese werden von allen EU-Mitgliedstaaten sowie Island und Norwegen entsandt. Meist sind diese zuständig für die Planung und die Implementation von EU-Finanzierungsmöglichkeiten, wie etwa dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) in ihren jeweiligen Mitgliedstaaten. Das Netzwerk berät sich mit der Europäischen Kommission zu aktuellen Entwicklungen und zur politischen Agenda im Bereich Integration. Ein regelmäßiger Informations- und Erfahrungsaustausch der Mitgliedstaaten fand seit 2003 im Netzwerk der Nationalen Kontaktstellen für Integrationsfragen statt. Mit dem EIN will die Europäische Kommission ihre Koordinierungsrolle im Bereich Integration ausbauen und den Austausch der Mitgliedstaaten in Bezug auf Integrationsfragen gezielt unterstützen (DG/HOME 2018).

Das **Europäische Parlament** unterhält in den Strukturen der EU grundsätzlich weniger direkten Kontakt mit lokalen Akteuren als die Kommission. Um die Wähler/innen des jeweiligen Wahlkreises angemessen zu vertreten, müssen die Abgeordneten jedoch die Bedürfnisse auf der lokalen Ebene berücksichtigen. Dafür wurde u.a. die **«URBAN Inter-group»** des Europäischen Parlaments ins Leben gerufen. Diese stellt eine überparteiliche und ausschussübergreifende Gruppierung dar, die anhand eines horizontalen Ansatzes städterelevante Themen debattiert. Sie setzt sich aus 89 Mitgliedern des Europäischen Parlaments zusammen. Außerdem arbeitet sie mit 118 Partnern der lokalen, regionalen, nationalen und europäischen Ebene zusammen, welche die Interessen der Europäischen Kommunen im jeweils relevanten Bereich der Stadtentwicklung vertreten (Urban Inter-group 2018). Ihr Ziel ist es, zahlreiche und diverse Akteur/innen einzubinden und sich damit zu legitimieren. Sich auf konkrete Positionen zu einigen, erweist sich jedoch als schwierig (Niederhafner 2007). Im Bereich Migration und Integration organisierte die URBAN Inter-group gemeinsam mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) 2016 die Konferenz «How Europe's towns and cities can address current refugee crises?» im Brüsseler Büro der EIB (DG/HOME 2016).

Im Vergleich zur Kommission und Parlament hat der **Rat der Europäischen Union** strukturell bedingt am wenigsten direkten Kontakt zu lokalen Vertretern. Er setzt sich aus Regierungsvertreter/innen der Mitgliedstaaten zusammen und ist nur gelegentlich Adressat transnationaler Städte- oder Regionalverbände. Hier findet die Einflussnahme auf der

nationalen Ebene statt, indem lokale Verbände ihre Mitglieder mobilisieren, um politische Entscheidungen und Handlungen der nationalen Regierung zu beeinflussen. Dies kann wiederum die Position der Regierungsvertreter/innen auf der EU-Ebene bestimmen, wodurch Städte- und Regionalverbände zu bestimmten Themen indirekt durch das europäische Mehrebenensystem im Rat der Europäischen Union vertreten werden (können) (Niederhafner 2007, S. 183).

Neben den EU Organen beschäftigen sich auch beratende Einrichtungen der EU mit der Interessensvertretung lokaler und regionaler Akteure im Bereich Migration und Integration. Dazu gehört der **Europäische Ausschuss der Regionen (AdR)**, der sich aus 350 lokal und regional gewählten Vertreter/innen aller Mitgliedsländer zusammensetzt. Der Ausschuss der Regionen repräsentiert somit regionale und lokale Interessenvertreter/innen aus allen Mitgliedstaaten. Dadurch ist die Zusammensetzung des Ausschusses der Regionen äußerst heterogen und es gestaltet sich schwierig, gemeinsame städtische Positionen zusammenzuführen. Gleichwohl hat der AdR gerade im Bereich Migration und Integration durchaus kritische Einlassungen und Empfehlungen erarbeitet. 2015 verabschiedete er beispielsweise eine Stellungnahme zur Europäischen Migrationsagenda und hat seitdem Statements zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), zur legalen Einwanderung und zur Integration von Zuwanderern abgegeben. Darüber hinaus hat er u.a. Empfehlungen zur Bekämpfung von Radikalisierung ausgesprochen (Europäischer Ausschuss der Regionen 2018).

Eine weitere beratende Einrichtung der EU ist der **Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)**. Der EWSA hat in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission im Januar 2015 das **Europäische Migrationsforum (EMF)** eingeführt. Das EMF wurde der Nachfolger des Europäischen Integrationsforums, um eine Plattform für den Austausch zwischen der Zivilgesellschaft und den EU-Institutionen zu den Themen Migration, Asyl und Integration von Drittstaatsangehörigen zu bieten. Jährlich kommen hierfür Vertreter von Organisationen der Zivilgesellschaft, von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, der Mitgliedstaaten und der EU-Institutionen zusammen. Das EMF hat das Ziel, die wichtigsten Akteur/innen zu koordinieren und die unterschiedlichen Ebenen zu verknüpfen (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss 2018).

2.3 Transnationale Netzwerke und kommunale Interessenvertretung

Nach dem Jahr 2003 entstanden nicht nur mehr Beteiligungsformate für Kommunen, sondern auch Städtenetzwerke. Diese sollen die Zusammenarbeit zwischen den Städten, aber auch mit anderen Ebenen und Akteursgruppen erleichtern und stärken. Heute sind mehr als 200 solcher Netzwerke zu verzeichnen. Ihre Zahl war schon seit den 1980er Jahren stark angestiegen; 43 Prozent der Netzwerke gründeten sich jedoch erst zwischen

2004 und 2014 (Acuto et al. 2017, S. 15ff.). Städtenetzwerke engagieren sich in so unterschiedlichen globalen Bereichen wie Umwelt- und Klimaschutz, Armut und Friedensförderung (Acuto und Rayner 2016, S. 1153). Obwohl gerade größere Städte sich zunehmend auf der europäischen Ebene organisieren, scheinen nur wenige der Netzwerke dauerhaft etabliert und kollektiv handlungsfähig. Dies mag auch an der Unverbindlichkeit der Zusammenschlüsse liegen, wodurch sich gemeinsame Ziele nur schwer dauerhaft verfolgen lassen und kein klares Mandat zur Interessenvertretung gegenüber EU Institutionen besteht (Niederhafner 2007). Ein wiederkehrendes Problem ist die häufig fehlende demokratische Legitimation der Repräsentanten, da sie oft weder gewählt sind noch ihre Tätigkeiten hauptamtlich ausführen (können). Zwei Netzwerke stechen allerdings bei der lokalen Interessenvertretung zu Migration und Integration hervor: vor allem der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), EUROCITIES sowie deren Unternetzwerk Solidarity Cities spielen eine herausragende Rolle.

Der **Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE)** wurde aus eigener Initiative von Bürgermeister/innen aus Städtepartnerschaften heraus gegründet. Er repräsentiert die verschiedenen Interessen der nationalen und lokalen Verbände und Parteien in und zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten. Der RGRE verfügt aufgrund der Bestellung seiner Mitglieder grundsätzlich über eine hohe demokratische Legitimität. Dies sorgt auch dafür, dass er bei zentralen EU Institutionen durchaus als gewichtiger Ansprechpartner wahrgenommen wird und die Interessen europäischer Kommunen dementsprechend hörbar einbringen kann. Zudem hat der RGRE über seine national staatlich verankerten Mitglieder gute Verbindungen zu den nationalen Regierungen der Mitgliedsstaaten (Niederhafner 2007, S. 183–184). Auf diese Weise kann er grundsätzlich auch die Interessenvertretung der Kommunen und Regionen gegenüber dem Europäischen Rat koordinieren. Er repräsentiert jedoch auch eine Vielzahl an unterschiedlichen Interessen und Regionen, was gemeinsame Positionierungen, gerade in politisch strittigen Fragen, erschwert. Umso bemerkenswerter ist es, dass der RGRE eine Reihe an gemeinsamen migrationspolitischen Positionen formuliert und aktive Arbeitsgruppen zu dem Thema eingerichtet hat. Als Prioritäten ihrer Arbeit hat beispielsweise die **Taskforce Migration** des RGRE im Jahr 2016 die Finanzmittel für Städte und Regionen, die Erschließung von Unterkünften für Geflüchtete und Migrant/innen und die verbesserte Einbindung der lokalen Ebene gefordert.

Die zweite wichtige Organisation für die kommunale Interessenvertretung in der EU-Migrationspolitik ist **EUROCITIES**. Das Netzwerk besteht aus rund 140 großen europäischen Städten. Kleine Städte und ländliche Regionen bleiben außen vor. EUROCITIES hat sich auf eigene Initiative einiger Städte gegründet und ist zu einem starken Player auf EU-Ebene geworden. Dem Netzwerk fehlt zwar die breite demokratische Legitimation und Repräsentationsfähigkeit des RGRE. Es zeichnet sich jedoch durch ein hohes Maß an Flexibilität aus (Niederhafner 2007, S. 173ff). EUROCITIES kann dadurch zügig Positionen zu bestimmten Themen entwickeln und als gemeinsames Sprachrohr der großen, häufig wirtschaftsstarke europäischen Städte auftreten. Die **Arbeitsgruppe zu Migration und**

Integration des Netzwerks EUROCIITIES arbeitet daran, dass die tragende Rolle von Stadt- und Kommunalverwaltungen für die Integration von Migranten im Mehrebenen-system der EU besser anerkannt wird. Die Arbeitsgruppe von ihrem großen Erfahrungsschatz aus den Städten profitieren. Die Arbeitsgruppe hat die Europäische Kommission dabei unterstützt eine Datenbank guter Praktiken für die Integrationspolitik zu erstellen. Zudem hat die Arbeitsgruppe seit 2007 Projekte zur Migration und Integration in Städten geleitet, wie INTI-Cities, MIXITIES und seit 2012 ImpleMentoring, die durch Mittel des INTI-Programms und des Europäischen Integrationsfonds gefördert wurden. Außerdem rief die Arbeitsgruppe 2006 die Reihe der Integrating Cities Konferenzen ins Leben. 2010 entwarf sie die Integrating Cities Charta 2010 um Lokalverwaltungen zur Sicherung von gleichen Chancen und Nichtdiskriminierung aller Bürger/innen zu ermutigen (EUROCIITIES 2018, INTEGRATING CITIES 2018).





















EUROCIITIES unterstützt manche Positionen des RGRE. Da das Netzwerk allerdings ausschließlich größere europäische Städte vertritt, ist diese Unterstützung auf deren Interessen begrenzt. Außerdem möchten sich die Mitglieder von EUROCIITIES den Vorteil erhalten, eigenständig und unabhängig von nationalen Städtevertretungen zu handeln. Da der RGRE auch tausende von ländlichen Kommunen vertritt, kann er umgekehrt die Positionen der EUROCIITIES nur bis zu einem gewissen Grad unterstützen (Niederhafner 2007). Als Teil von EUROCIITIES sind es besonders die **Solidarity Cities**, welche sich um die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen verdient machen: Interessierte Städte tauschen Erfahrungen über gute Praxisbeispiele sowie technische, finanzielle und logistische Unterstützung aus. Sie setzen sich politisch dafür ein, dass Städte in diesem Bereich partizipieren und Zugang zu direkter Finanzierung für erhalten und sie machen Angebote für Bürgschaften zur Aufnahme von mehr Flüchtlingen.

2.4 Finanzielle Defizite

Überblick bestehender EU-Fonds

Auf EU-Ebene gibt es eine Reihe von Fonds, die Kommunen und Regionen in ihrer Migrationsarbeit unterstützen sollen. Manche Fonds wurden speziell für die Unterstützung bei Migrationsherausforderungen entworfen, wie der **Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF)** oder der **Innere Sicherheitsfonds (ISF)**. AMIF kann für Projekte aus nahezu allen thematischen Bereichen verwendet werden, die mit Migration zu tun haben, während der ISF vorwiegend für Grenzschutz und Visaverfahren zur Verfügung steht. Andere Fonds beziehen sich auf spezifische Bereiche wie Arbeit oder Infrastruktur und sind nicht ausschließlich auf die Zielgruppe der Migrant/innen und Geflüchteten gerichtet. Überwiegend für Arbeitseingliederung und Ausbildung genutzt werden können der **Europäische Sozialfond (ESF)**, das **EU-Programm für Arbeit und Soziale Innovation (EASI)** oder das Programm **ERASMUS+**, das Unterstützung bei der Mobilität in Studium und Ausbildung u. a. auch speziell für Migrant/innen und für Geflüchtete anbietet. Um auf lokaler Ebene mit den infrastrukturellen Anforderungen an die Versorgung von Migranten/innen und Geflüchteten

umzugehen, kann der **Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)** genutzt werden. Im Bereich Gesundheit und Ernährung können Gelder des **EU-Gesundheitsprogramms** beantragt werden für ärztliche Behandlung von Migrant/innen und Geflüchteten oder des **Europäischen Hilfsfonds** für die am stärksten benachteiligten Personen, um beispielsweise Essensausgaben zu fördern. Die kulturelle Teilhabe von Migrant/innen und Geflüchteten kann durch das Programm **Kreatives Europa** gestärkt und ihre politische Teilhabe durch das Programm **Europa für Bürgerinnen und Bürger** unterstützt werden. Ein Großteil der Fonds bietet Notfallhilfen im Fall von unerwarteten und hohen Zuwanderungszahlen an.

Fonds										
Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)		✓	✓	✓	✓			✓		✓
Internal Security Fund (ISF)							✓			
European Social Fund (ESF)	✓		✓		✓			✓	✓	✓
EU Programme for Employment and Social Innovation (EaSI)	✓				✓			✓		✓
Fund for European Aid to the Most Deprived (FEAD)				✓				✓		
European Regional Development Fund (ERDF)	✓	✓	✓		✓					✓
Justice Programme					✓		✓			
Creative Europe						✓				
Europe for Citizens								✓		
Rights, Equality and Citizenship					✓				✓	
Erasmus+					✓			✓		
EU Health Programme			✓							
European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)	✓	✓			✓			✓		
European Maritime and Fisheries Fund (EMFF)	✓				✓			✓		
 Beschäftigung & Arbeitsmarkt,  Wohnen & Infrastruktur,  Gesundheit & Pflegedienste,  Materielle Hilfen,  Schule & Ausbildung,  Kultur & Medien,  Gerechtigkeit und Sicherheit,  Inklusion & Integration,  Rechte & Freiheiten,  Öffentliche Verwaltung & Regierung										

Quelle: Guide to EU Funding on Migration and Asylum

Die meisten Fonds werden durch den **Modus der geteilten Verwaltung** vergeben, d.h., die Europäische Kommission betraut die Mitgliedstaaten mit der Durchführung der Programme auf nationaler Ebene. Die bewilligten Projekte werden durch die EU-Fonds nicht vollständig, sondern lediglich kofinanziert. Der Kofinanzierungssatz der EU liegt je nach Projekt und Fond zwischen 50 Prozent und 90 Prozent. Zur Bewerbung aufgefördert wird

durch verschiedene Calls und Ausschreibungen, auf die durch Webseiten und Organisationen hingewiesen wird.^[3]

Kommunale Kritik an bestehenden EU-Fonds

Die Kritik an der Finanzierung der Städte und Kommunen durch EU-Mittel ist vielfältig und betrifft unterschiedliche Bereiche. Insbesondere die erschwerten und komplizierten Zugänge zu den Fonds spielen dabei eine Rolle. So kritisiert der Aktionsplan der Urbanen Partnerschaft zur Inklusion von Migranten/innen und Geflüchteten, dass Städte unter dem AMIF und dem ESF **keine direkten oder nur unzulänglichen Möglichkeiten haben, Mittel zu beantragen**, da diese vor allem über regionale oder nationale Behörden kanalisiert werden. Während einige Städte von guter Zusammenarbeit mit der nationalen Ebene profitieren, berichten andere von schwierigem oder sogar fehlendem Zugang zu EU-Mitteln. Dies kann an ganz unterschiedlichen Faktoren liegen (EU Partnership Inclusion 2017, S. 22).

Im Rahmen der öffentlichen Konsultation der Kommission zur künftigen Finanzierung im Bereich Migration wurden die **Komplexität der Regeln und der hohe Verwaltungsaufwand** bei der Beantragung von EU-Fördermitteln als Hauptkritikpunkte genannt (Europäische Kommission 2018c, S. 5). Sowohl auf nationaler als auch auf regionaler und lokaler Ebene kann ein Mangel an Kapazität und Wissen der zuständigen Behörden dazu führen, dass Gelder gar nicht erst beantragt werden, oder dass dies aus lokaler Sicht zu spät geschieht. Die von der Kommission eingerichtete «High Level Group on Simplification for the post 2020 Cohesion Policy» stellt in ihrem Abschlussbericht fest, dass die schiere Anzahl an Regeln und Richtlinien der Kohäsionspolitik (derzeit mehr als 5000 Seiten Text) lokale Behörden überfordere und eine Vereinfachung des Zugangs zur EU-Forderung dringend notwendig sei (High Level Group 2017, S. 1-2). Hierbei sei besonders hervorgehoben, dass neben den Vorgaben der EU die Nationalstaaten teilweise noch eigene Konditionen für Finanzierung schaffen und somit die Komplexität der Antragsverfahren zusätzlich erhöhen (EU Partnership Inclusion 2017, S. 22; 2018b, S. 3).

Der teils **stockende Top-Down-Informationsfluss** und die daraus resultierende Herausforderung insbesondere für kleine Städte, sich durch das Regelwerk zu kämpfen, zeigt sich in der völligen Fehlannahme mancher Kommunen, dass EU-Mittel von Nationalstaaten beantragt und anschließend automatisch nach eigenem Ermessen auf Kommunen verteilen würden, wie in Hintergrundinterviews aus der kommunalen Praxis berichtet wurde. Auch die gemeinsame Studie von UNHCR und Europäischem Flüchtlingsrat (ecre) kritisiert, dass Mitgliedsstaaten ihren Informationspflichten unter dem AMIF häufig nicht ausreichend nachkommen (Westerby 2018, S. 26). Dabei gibt es durchaus gute Praxisbeispiele, wie beispielsweise in Portugal, wo jährlich ein Kalender mit Ausschreibungen

3 Weiterführende Informationen zu Fördermöglichkeiten finden sich beispielsweise in der Publikation «Guide to EU Funding on Migration and Asylum» der Green European Foundation for the Greens/ EFA Group im Europäischen Parlament (Blas 2016).

veröffentlicht wird oder in der Slowakei, wo jede neue Ausschreibung von einem Informationstag und umfassender Online-Dokumentation begleitet wird (ebd. S. 25). Auch die Einrichtung eines «Kümmerers» in diesem Bereich könnte zu mehr Transparenz führen und die Kommunen in die Lage versetzen, noch mehr Möglichkeiten wahrzunehmen.

66 Prozent der Befragten in der öffentlichen Konsultation der Kommission benannten zudem einen **Mangel an Flexibilität** in der Reaktion auf Veränderungen vor Ort als schwierige Herausforderung (Europäische Kommission 2018c, S. 5). Denn selbst wenn die Koordination zwischen lokaler und nationaler Ebene gut funktioniert und die entsprechende Erfahrung in der Antragstellung gegeben ist, führen mehrstufige Verfahren dazu, dass kaum kurzfristig auf neue Entwicklungen vor Ort reagiert werden kann.

Erschwerend kommt für Kommunen hinzu, dass ihnen die Möglichkeit verschlossen bleibt, direkt Gelder unter dem **Notfallmechanismus** des AMIF zu beantragen. Aufgrund der schweren Vorhersagbarkeit von Fluchtmigration haben Kommunen im Ernstfall jedoch wenig zeitlichen Vorlauf zur rechtzeitigen Beantragung von Mitteln über reguläre Wege. So musste sich beispielsweise die Stadt Athen für Notfallfinanzierung auf einen Fonds des UNHCR bewerben, der wiederum Gelder aus dem Notfallmechanismus des AMIF erhalten hatte (EUROCITIES 2016, S. 8).

Die teilweise **inhaltliche Überschneidung zwischen AMIF, ESF, ERDF und EAI** in der Integrationsfinanzierung **bei gleichzeitig unterschiedlichen Antragskonditionen** und Deadlines trägt zusätzlich zur Komplexität des Felds bei. Zahlreichen Kommunen kritisieren zudem, Ausschreibungen seien schwer zu finden und die Fonds wirkten in ihrer Fülle unübersichtlich. Auch fehlt zahlreichen Kommunen das notwendige Know-How für die aufwendigen Antrags- und Abrechnungsverfahren.

Kritikpunkte an den bestehenden EU-Fonds:

- *Komplexität der Regeln und hoher Verwaltungsaufwand*
- *Mangelnde Flexibilität (Fristen und Agenden)*
- *Mangelhafter Informationsfluss in Richtung Kommunen*
- *Fehlender direkter Zugang zu dem Notfallmechanismus*
- *Inhaltliche Überschneidungen zwischen den einzelnen Fonds*
- *Zwingende Ko-Finanzierung durch die Kommunen trotz fehlender Eigenmittel*

Schließlich stellt insbesondere für finanziell schlecht ausgestattete Städte die Notwendigkeit einer Kofinanzierung der AMIF-Mittel (bisher in der Regel 25 Prozent, in Zukunft laut Kommissionsvorschlag 10 Prozent (Europäische Kommission 2018b) eine zusätzliche Hürde dar. Wenn keine eigenen Gelder vorhanden sind, haben Städte häufig Schwierigkeiten Zuschussfinanzierung über private Finanzinstitute zu erlangen, da Integrationsmaßnahmen keinen direkten Umsatz generieren (EU Partnership Inclusion 2017, S. 17). Eine Finanzierung über Urban Innovative Actions der Europäischen Kommission wird daher von

Kommunen geschätzt, da diese einen direkten Zugang zur EU-Förderung bieten. Allerdings verweisen Kommunen darauf, dass die Bedingung, ein Projekt müsse einen in Europa bislang nicht vorhandenen Ansatz testen, insbesondere im sozialen Bereich zu kurz greife, da Städte nach einer ersten erfolgreichen Durchführung von Projekten Anschlussfinanzierung über andere Wege finden müssen (EU Partnership Inclusion 2018b, S. 4-5).

2.5 Strukturelle Defizite: Das Partnerschaftsprinzip als ungenutztes Potenzial

Einige der beschriebenen Kritikpunkte an den EU-Fonds hängen mit einer **unvollständigen Implementation und Nutzung des sogenannten Partnerschaftsprinzips** zusammen, das die enge Kooperation zwischen allen Ebenen der EU vorsieht. Die Nichtanwendung dieses Prinzips führt dazu, dass die Kommunen oftmals nicht ausreichend in die Prozesse einbezogen sind und die Kooperation mit der EU-Ebene auf der nationalen Ebene vorbehalten bleibt. Während europäische Mittel zur Förderung von Integration und Migrationsmanagement auf supranationaler Ebene beschlossen und, wie im Falle des AMIF, vor allem über nationale Ausschreibungen abgerufen werden, finden sowohl die Integration von Geflüchteten und Migranten als auch die Vorbereitung auf Rückkehr in Herkunftsländer aber auf der lokalen Ebene statt. Eine kohärente Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Ebenen und Projektpartnern soll im europäischen Kontext durch Partnerschaftsvereinbarungen gewährleistet werden. Diese sind in den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds sowie dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds festgeschrieben (Europäische Kommission 2016; Europäische Union 2014a; Europäische Union 2014b; Westerby 2018). Die konkrete Ausgestaltung ist den Mitgliedsstaaten überlassen, was insbesondere im AMIF zu erheblichen nationalen Unterschieden bei der Umsetzung führt (Westerby 2018, S. 38). Generell aber ist der Rahmen für diese partnerschaftliche Kooperation und gemeinsame Steuerung über verschiedene politische Ebenen hinweg eher schwach angelegt (EU Partnership Inclusion 2018b, S. 3). Dies ist nicht zuletzt auf die überwiegend intergouvernementale Ordnung dieser Bereiche zurückzuführen. Obwohl die Verordnung 514/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates Mitgliedsstaaten verpflichtet eine Partnerschaft «zwischen zuständigen Behörden gegebenenfalls auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene» (Artikel 12(1)) zu bilden und diese in «die Vorbereitung, die Durchführung, das Monitoring und die Evaluierung der nationalen Programme» (Artikel 12(3)) einzubinden, weist eine gemeinsame Studie des UN-Hochkommissariats für Geflüchtete (UNHCR) und des European Council on Refugees and Exiles (ecre) darauf hin, dass nationale Interpretationen beispielsweise bezüglich der Anforderungen von Konsultation stark auseinander gingen und die Umsetzung des Partnerschaftsprinzips nicht Teil nationaler Evaluierungsberichte seien. **Darüber hinaus beschränkt das Partnerschaftsprinzip den Austausch auf die nationale und subnationale Ebene, spezifiziert jedoch keinen direkten Austausch zwischen der subnationalen und der europäischen Ebene** (Westerby 2018, S. 37,

38).^[4] In Ermangelung einer einheitlichen Umsetzung und Evaluation des Partnerschaftsprinzips können Kommunen ihr volles Potential im Bereich der Migration und Integration nicht ausschöpfen. **Die Gestaltungsmacht konzentriert sich auf die nationalen Regierungen, die als «Gatekeeper» für den formalen Prozess finanzieller Förderung, wie auch für dessen inhaltliche Ausrichtung fungieren.**

Für Kommunen zeigt sich dieser Mangel an Kooperation in der Planung und Ausrichtung der Integrationsfinanzierung beispielsweise in der engen Fassung der Zielgruppe des AMIF. Obwohl Kommunen in den letzten Jahren zunehmend den Mehrwert ganzheitlicher und sozialraumorientierter Ansätze zur Förderung von Integration und zur Stärkung der Gesellschaft entdecken, beschränkt der AMIF seine Förderung auf Drittstaatsangehörige und schließt somit eine inklusive Finanzierung von Projekten aus, die sich auch an Menschen mit Migrationshintergrund und die einheimische Bevölkerung richtet. Hierfür müssen sich Kommunen auf andere Fonds bewerben (EU Partnership Inclusion 2018b, S. 4).

2.6 Auf dem Weg zu Handlungsempfehlungen: Zentrale Stolpersteine zur besseren Einbindung von Kommunen

Die vorangehenden Ausführungen zeigen, dass kommunale Interessen und Erfahrungen durchaus heute schon in die Entstehung von migrationspolitischen Instrumenten der EU einfließen.

Allerdings gibt es wie gezeigt auch allerlei Stolpersteine: Zuvorderst zu nennen ist die **Komplexität der EU-Fonds**. Eine strukturelle Herausforderung liegt aber auch in der **Diversität der europäischen Kommunen**. Unterschiedliche, teils gegensätzliche Positionen, die je nach Nationalstaat, Parteizugehörigkeit, Einwohnerzahl, Ländlichkeit oder geographischer Lage variieren können, erschweren die Zusammenarbeit. Im Bereich Migration sind darüber hinaus die Positionen gespalten zwischen Städten und Regionen, die an den EU-Außengrenzen liegen und damit Eintrittsorte für Asylsuchende sind sowie Regionen und Metropolen, die aufgrund ihres Wohlstands und/oder ihrer Arbeitsmarktlage Ziel

4 In die richtige Richtung geht hierbei der neue Vorschlag der Kommission für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa. Der Vorschlag betont das Prinzip von Partnerschaftsvereinbarungen und sieht vor, dass die Kommission wenigstens einmal pro Jahr «die Partner auf Unionsebene vertretenden Organisationen zur Durchführung der Programme» anhört (Europäische Kommission 2018e, Titel I, Kapitel II, Artikel 6(4)).

von Einwanderern sind, auf der einen Seite, und Kommunen, in denen es kaum Zuwanderung gibt bzw. solche, die von Abwanderung betroffen sind, auf der anderen Seite.

Eine weitere Hürde besteht darin, dass Vertreter/innen der Kommunen in der Regel **nur informierend und beratend** eingebunden werden. Bei ihren Gesetzesvorschlägen kann sich die Kommission auf die kommunalen Stellungnahmen beziehen. Sie ist aber nicht dazu verpflichtet die Prioritäten, Positionen und Vorschläge der Kommunen aufzunehmen. So kann Know-how ungenutzt bleiben und Themen mit dringendem Handlungsbedarf können unbeachtet bleiben oder vertagt werden.

Die im Folgenden entwickelten Vorschläge werden diesen Herausforderungen Rechnung tragen. Sie zeigen einen Weg auf, wie die Instrumente europäischer Asylpolitik weiterentwickelt werden können, um das Potenzial europäischer Kommunen für die Bewältigung migrationspolitischer Aufgaben zu erschließen.

Die meisten Empfehlungen schließen an Vorschläge an, die Kommunen und europäische Städtenetzwerke in den vergangenen Jahren publiziert haben. So hat beispielsweise Eurocities im Rahmen der Urbanen Partnerschaft die Entwicklung konkreter Empfehlungen für besseren städtischen Zugang zur EU-Finanzierung für Integration koordiniert; die Stadt Amsterdam hat gemeinsam mit der Europäischen Kommission die Ideenwerkstatt «Urban Academy on Integration» geschaffen und die «European Investment Bank Group» hat in Zusammenarbeit mit weiteren Partnern Vorschläge für neue kombinierte Zuschussmittel («financial blending facilities») für Städte und Kleinere und Mittlere Unternehmen (KMU) zur Integration von Migrant/innen und Geflüchteten entwickelt (EU Partnership Inclusion 2017, S. 12-14). Von Januar bis März 2018 führte die Europäische Kommission darüber hinaus eine öffentliche Online-Konsultation durch, um Feedback und Vorschläge für den Bereich Migration im Rahmen des EU-Haushalts 2021 – 2027 einzuholen. Konkret ging es dabei vor allem um den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds sowie um den Europäischen Sozialfonds. Von insgesamt 350 Antworten kamen 18,4 Prozent von regionalen oder lokalen Behörden. Unter anderem beteiligten sich EUROCITIES, der Rat der Gemeinden und Regionen Europas und verschiedene europäische Kommunen an der Konsultation (Europäische Kommission 2018c). Sowohl die öffentliche Konsultation der Kommission als auch die Empfehlungen der Urbanen Partnerschaft zeigen klare Mängel im städtischen Zugang, inhaltlichen Zuschnitt und der partnerschaftlichen Planung und Ausgestaltung der EU-Finanzierung in den Bereichen Migration und Integration auf. Im Folgenden entwickeln wir u.a. Empfehlungen zur Behebung dieser Mängel.

3 Was zu tun ist: Handlungsempfehlungen zur besseren Einbindung der Kommunen in die EU-Asyl- und Flüchtlingspolitik

Will man Kommunen besser in die Migrationspolitik und insbesondere in die Aufnahme von Geflüchteten einbinden, so empfiehlt sich politisches Handeln in drei Feldern: Erstens müssen die finanziellen Defizite aufgehoben und bestehende EU-Fonds reformiert werden, um allen, insbesondere auch kleineren Kommunen den Zugang zu erleichtern und kohärentes Handeln vor Ort zu ermöglichen. Zweitens müssen die strukturellen Defizite angegangen und Mitspracherechte der Kommunen, u.a. im Rahmen der Fonds, so verbessert werden, dass kommunale Expertise in EU-Migrationspolitik einfließen kann. Drittens muss ein neuer Relocation-Mechanismus eingeführt werden, der Kommunen und Schutzsuchenden gleichermaßen aktive Rollen bei der Verteilung in Europa zuweist.

Einfacher Zugang zu EU-Fonds durch:

1. *Eine Kommune, ein Antrag*
2. *Vereinfachte Ko-Finanzierung*
3. *One-Stop-Shop zur Beratung von Kommunen*
4. *Direkte Antragsmöglichkeit auf Notfallunterstützung*

3.1 EU-Fonds reformieren

Im Folgenden werden vier Vorschläge zur Reform der EU-Fonds vorgestellt, die einen Großteil der oben angesprochenen Probleme lösen würden:

- 1) Kohärentes Maßnahmenpaket statt Projekt-Chaos:** Da die Übergänge auf kommunaler Ebene zwischen «Erstintegration» und längerfristiger Integration häufig fließend sind, ist eine enge Verknüpfung der Fördermöglichkeiten unerlässlich. Synergien zwischen den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) und dem zukünftigen Fonds für Asyl und Migration (AMF) sollten sowohl in der inhaltlichen Ausrichtung als auch bezüglich der Antragsverfahren gestärkt werden, um die Komplementarität der Fonds für eine maximale Wirkung vor Ort zu steigern. In den aktuellen Vorschlägen der Kommission wird der Fonds für Asyl, Migration und Integration (AMIF) in den Fonds für Asyl und Migration (AMF) transformiert. Während der AMF Maßnahmen der Aufnahme und »Erstintegration« finanziert, soll langfristige Integration vor allem durch den neuen Europäischen Sozialfonds+ (ESF+) sowie den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) unterstützt werden (Europäische Kommission 2018b). Zu empfehlen ist deshalb, dass

Kommunen einen einzigen Antrag für die Förderung eines Maßnahmenpakets stellen können, der aus verschiedenen Fonds bedient wird. Die Entscheidung darüber, welche Fonds für welche Aspekte herangezogen werden, sollte in Absprache mit der Europäischen Kommission durch die nationalen Behörden erfolgen. Kommunen würden dadurch stärker in kohärenten Maßnahmenpaketen denken als in Einzelprojekten. Sie würden nicht durch Bürokratie überfordert und könnten zudem flexibler bleiben.

- 2) Ko-Finanzierung vereinfachen:** Engpässe in der Ko-Finanzierung, Anschlussfinanzierung oder der Finanzierung von Projekten mit breiten Zielgruppen dürfen kein Ausschlusskriterium für Kommunen darstellen und müssen durch finanzielle Drittförderung vermieden werden. Sofern die Bedingung einer Ko-Finanzierung weiterhin für notwendig und gegenüber einer vollumfänglichen Förderung präferiert wird, sollte die Europäische Investitionsbank (EIB) eine wichtige Rolle spielen. **Den Kommunen sollte es möglich sein, Zuschüsse und Finanzierung aus EU-Fonds mit Instrumenten der Europäischen Investitionsbank zu kombinieren.** Der Vorstoß, der derzeit durch die Urbane Partnerschaft zur Inklusion von Migranten und Geflüchteten, die Initiative der EK, unter Koordinierung der EIB erarbeitet wird und dies vorschlägt, ist deshalb zu unterstützen (Urban Partnership 2017, S. 17; 2018b, S. 7). Darüber hinaus sollten Urban Innovative Actions auch über die erste Realisierung innovativer Ansätze hinaus als Beispiele guter Praxis nutzbar gemacht werden, um die Kommunen zu unterstützen, auf neue Herausforderungen nachhaltig, flexibel und gestalterisch zu reagieren.
- 3) Zugang zu Fördermitteln vereinfachen:** Gemeint ist damit vor allem eine Vereinfachung der Antragstellung und ein verbesserter Zugang zur Kenntnisnahme aller EU-Fördermöglichkeiten. Aber auch die Abwicklung eines EU-geförderten Projektes bindet derzeit noch zu viele Ressourcen, gerade für kleinere und mittlere Kommunen. Entsprechend den Empfehlungen der «High Level Group on Simplification for the post 2020 Cohesion Policy» ist eine Vereinfachung des Zugangs zu EU-Fördermitteln dringend notwendig. Die Kommission sowie Nationalstaaten sollten die Expertise kommunaler Akteure in der gemeinsamen Weiterentwicklung von Antragsverfahren nutzen, um Zugänge effizienter zu gestalten. Die nationale Ebene sollte zudem sicherstellen, dass EU-Mindestanforderungen für die Beantragung von Mitteln durch nationale Konditionen («gold-plating») nicht zusätzlich verkompliziert und bürokratisiert werden. Trotz verschiedener Informationsportale und Beratungsangebote zur EU-Förderung auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene fühlen sich vor allem kleinere Städte mit wenig personellen Ressourcen unsicher in der Antragsstellung und Abwicklung von EU-Projekten. **Als vereinheitlichte Informationsquelle und Anlaufstelle sollten deshalb nationale One-Stop Shops eingerichtet werden, die die Kommunen bei der kompletten Abwicklung der Antragstellung in allen Phasen begleiten und mit allen notwendigen Informationen und Beratung zur Seite stehen.** Dies geschieht zwar bereits teilweise durch die nationalen Behörden, ist aber noch deutlich ausbaufähig. Ergänzend sollte auf nationaler Ebene **ein Jahreskalender mit nationalen Ausschreibungen** nach portugiesischem Vorbild herausgegeben werden.

- 4) Kommunale Bewerbung auf Notfallunterstützung ermöglichen:** Solange es keine europäischen Resettlement-Programme in signifikantem Umfang gibt, lässt sich die Reaktion auf Fluchtzuwanderung nur eingeschränkt langfristig planen. **Kommunen sollte daher die Möglichkeit eröffnet werden, sich bei Bedarf auf die Notfallunterstützung des AMIF direkt bewerben zu können.** Auch weitere, niederschwellige und flexible Angebote, etwa schnellere Innovationsfonds, wären denkbar.

3.2 Mitspracherechte der Kommunen stärken

Mitspracherechte der Kommunen stärken

- 1. Partnerschaftsprinzip stärken*
- 2. EU-Schlichtungsstelle zwischen Kommunen und nationaler Ebene einrichten*

Diskrepanzen zwischen inhaltlicher Planung «am grünen Tisch» auf europäischer Ebene, dem Agieren nationaler Behörden und den Anforderungen lokaler Praxis sind nicht vollständig vermeidbar, doch sind strukturelle Defizite bei der Einbindung der Kommunen vergleichsweise leicht reduzierbar. Zwei Maßnahmen zur strukturellen Stärkung der Kommunen werden hierfür vorgeschlagen:

- 1) Partnerschaftsprinzip im AMF stärken:** Um lokalen Herausforderungen in den Bereichen Migration und Integration inhaltlich adäquat zu begegnen, sollte das bereits existierende Partnerschaftsprinzip deutlich gestärkt werden, so dass die frühzeitige und partnerschaftliche Koordination bei der Europäischen Union, den Mitgliedstaaten sowie den lokalen und regionalen Behörden liegt, wenn es darum geht, Maßnahmen auf EU-Ebene auszuarbeiten und umzusetzen. Dies fordern u.a. auch EURO CITIES, der Rat Europäischer Städte und Gemeinden und der Regionalverband Ruhr (Europäische Kommission 2018a) sowie deutsche Abgeordnete der Grünen im Europaparlament. Aus Sicht des vorliegenden Papiers gilt dies insbesondere für den zukünftigen Fonds für Migration und Asyl (AMF). Da das Prinzip zwar rechtlich bindend ist, die Mitgliedsstaaten jedoch frei in der Ausgestaltung sind, **sollte die Europäische Kommission in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Integrationsnetzwerk einen Austausch guter Praxis organisieren, der sich an Mitgliedsstaaten und deren Kommunen richtet und darauf aufbauend verpflichtende Bausteine für die Ausgestaltung des Partnerschaftsprinzips entwickeln.** Besondere Berücksichtigung sollte dabei eine möglichst frühe Einbindung von Kommunen in die Entwicklung nationaler Programme auf Basis der EU-Fonds sowie in die Evaluierung finden.
- 2) Europäische Schlichtungsstelle zwischen Kommunen und Nationalstaat einrichten:** Sollte der Dialog zwischen der nationalen und der lokalen Ebene zu Konflikten führen, müssen Kommunen die formal festgeschriebene Möglichkeit haben, ihre Position und ihren Bedarf auf europäischer Ebene zu kommunizieren. Um dies zu gewährleisten und bestenfalls bereits im Vorfeld zwischen Kommunen und

Nationalstaat zu vermitteln, sollte eine neutrale Schlichtungsstelle in der zuständigen Generaldirektion der Europäischen Kommission eingerichtet werden. **Darüber hinaus ist eine übergreifende Schlichtungsstelle, die für alle Fonds zuständig ist, denkbar.**

3.3 Kommunalen Relocation-Mechanismus einführen

Die bisherigen Empfehlungen sind wichtige Bausteine, um kommunale Mitsprache auf europäischer Ebene sowie die Zugänge von Kommunen zu europäischer Förderung zu stärken. Damit würden wichtige finanzielle und strukturelle Defizite in der Einbindung der Kommunen in die EU-Flüchtlingspolitik behoben. Will man die Kommunen aber wirklich in ihrer migrationspolitischen und auch in ihrer spezifischen flüchtlingspolitischen Kompetenz ernst nehmen und nachhaltig stärken, muss man über die Reform bestehender Instrumente hinausgehen: Kommunen mit ihren oft hochengagierten Zivilgesellschaften müssen in die Aufnahme und Umverteilung von Geflüchteten in Europa direkt und aktiv einbezogen werden, wie dies ein Vorschlag von Gesine Schwan bereits seit längerem fordert (Humboldt-Viadrina Governance Platform 2017). Kommunen müssen ermächtigt werden, ihre lokal äußerst unterschiedlichen Gegebenheiten in Aufnahmeentscheidungen einzubringen. Dies gilt ebenso für die Schutzsuchenden selbst, die ebenfalls in ihrer Entscheidungskompetenz ernst genommen werden sollen. Der im Folgenden vorgeschlagene, in aktuellen Fachdebatten geformte kommunale Relocation-Mechanismus erfüllt diese Anforderungen. Er erweitert und ergänzt bestehende Ansätze.

3.3.1 Ablauf des kommunalen Relocation-Mechanismus in vier Schritten

Schritt 1 – Bewerbung der Kommunen

Kommunen sprechen ihr Interesse an einer Teilnahme an dem Programm mit den zuständigen nationalen Behörden ab und erarbeiten im Austausch mit Partnern aus Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft konkrete Pläne für die Aufnahme und Integration einer bestimmten Anzahl von Schutzsuchenden. Dazu gehört die Entscheidung über die Zahl der Plätze, die ggf. notwendige Abstimmung mit anderen Ebenen (z.B. des Bundeslandes wegen dort befindlicher Kompetenzen/Ressourcen) sowie **die Bildung lokaler Unterstützerguppen bestehend aus haupt- und ehrenamtlichen Vertretern aus Kommune, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft**, die sich bereit erklären, mindestens während des ersten Jahres als Paten zur Verfügung zu stehen. Viele Kommunen sammeln bereits erfolgreich Erfahrung mit solchen gemischten Patensystemen, in denen Haupt- und Ehrenamtliche engagiert sind und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteurinnen und Akteure klar benannt sind. Private Unterstützer/innen gehen keine finanziellen Verpflichtungen ein. Mit dem Konzept bewirbt sich die Kommune direkt bei der Europäischen Kommission bzw. bei organisierenden Akteur/innen des Relocation-Programms (z.B. EASO). Sofern das Konzept positiv evaluiert wird, wird die Kommune in das Programm aufgenommen

Schritt 2 – Registrierung der Schutzsuchenden

Anerkannte Flüchtlinge und Personen aus Staaten mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit, die

sich bereits innerhalb der EU, also z.B. in Griechenland, Spanien oder Italien, befinden, werden durch nationale Behörden und EASO über die Existenz eines kommunalen Umsiedlungsprogramms informiert. Eine **Registrierung ist freiwillig**: Nur, wenn das Programm auf Freiwilligkeit beruht, lässt sich das Ideal der freien Wahl («free choice») aus Sicht der Geflüchteten zumindest ansatzweise erreichen. Das notwendige Vertrauen in den Mechanismus seitens der Geflüchteten muss mit einem hohen Standard beim Datenschutz und einer maximalen Transparenz hinsichtlich des Ablaufs und der tatsächlichen Entscheidungsfreiheiten angestrebt werden. Die Registrierung könnte, ebenso wie dies unter dem verpflichtenden Relocation-Mechanismus 2015-2017 geschah, durch die Behörden der Erstantkunftsstaaten mit Unterstützung durch EASO durchgeführt werden. Es gelten dabei dieselben Richtlinien zum Schutz persönlicher Daten wie in den aktuellen Verfahren zu Relocation und Resettlement. Die penible Einhaltung und Kontrolle dieser Richtlinien ist ein entscheidender Aspekt zur Einhaltung der Persönlichkeitsrechte der Schutzsuchenden und deren Bereitschaft an dem Programm teilzunehmen. Idealerweise erfolgt die Aufnahme ins Programm, wie dies im EUREMA-Pilotprojekt zur Umsiedlung aus Malta der Fall war, nach der Anerkennung der Schutzbedürftigkeit (EASO 2012, S. 1). Hierfür benötigen Erstantkunftsstaaten deutlich höhere operative und finanzielle Unterstützung, um ihre rechtlichen Pflichten zu erfüllen, Menschenrechtstandards zu wahren und Verfahren effizient durchzuführen (Enderlein und Koenig 2016, S. 10). Sofern die nationalen Asylsysteme der Erstantnahmestaaten überfordert sind, wäre eine Aufnahme ins Programm auch zu einem früheren Zeitpunkt, also bereits vor der Anerkennung der Schutzbedürftigkeit, möglich – ggf. gekoppelt an Bleibewahrscheinlichkeiten, so wie dies in anderen Relocation-Programmen bereits üblich ist.

Schritt 3 – Matching-Verfahren

Das Matching-Verfahren funktioniert über eine durch das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) koordinierte **Online-App, die Bedarfe und Angebote beider Seiten in den Mittelpunkt** stellt. **Kommunen** tragen dazu Informationen über Strukturdaten und Integrationsangebote ein (u.a. Informationen zur Situation bezüglich Arbeitsmarkt, Bildung, Wohnraum, Unterstützungsmöglichkeiten für besonders vulnerable Personen). **Schutzsuchende** geben ihre individuellen Voraussetzungen (z.B. Bildung, (berufliche) Kompetenzen, frühere Aufenthalte oder Arbeitsbeziehungen, Sprachkenntnisse, familiäre Beziehungen, soziale Anknüpfungspunkte an Diaspora-Gemeinschaften, besondere Bedarfe und Erwartungen/Wünsche (z.B. ländliches oder städtisches Wohnumfeld, ÖPNV, Freizeitaktivitäten) an. **Im Abgleich mit den kommunalen Integrationsprofilen wird den Schutzsuchenden dann eine Auswahl an passenden Kommunen präsentiert, unter denen sie anschließend Präferenzen angeben können.** Schutzsuchende werden in ihrem Entscheidungsprozess von Mitarbeiter/innen von IOM, EASO oder dem UNHCR unterstützt. Nachdem die Schutzsuchenden ihre individuelle Wahl getroffen haben, werden sie entsprechend der Verfügbarkeit von kommunalen Aufnahmeplätzen einer ihrer präferierten Kommunen zugeordnet. **Um dem Risiko von Diskriminierung und Cherry-Picking zu begegnen, wird ein Matching-Algorithmus entwickelt,** der auf eine Ausgewogenheit zwischen verschiedenen Kategorien abzielt (Familienverbindungen und soziale Anknüpfungspunkte an Diaspora-Gemeinschaften, frühere Aufenthalte oder Arbeitsbeziehungen, Vulnerabilität,

Sprachkenntnisse, und (berufliche) Kompetenzen, die zu lokalen Bedarfen passen, etc.). Besonderer Schwerpunkt wird in Übereinstimmung mit der entsprechenden EU-Richtlinie auf die Vulnerabilität von Schutzsuchenden gelegt. Dazu zählen nach der EU-Aufnahmerichtlinie Personen wie Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer des Menschenhandels, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z.B. Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien. (Europäische Union 2013/33/EU, Artikel 21 und 22). Ein solches Matching-Verfahren könnte beispielsweise eine Erweiterung des EASO Pilotverfahrens darstellen, das weiter unten noch näher ausgeführt werden wird (EASO 2018).

Ergänzend und um die Legitimität der Auswahl vor Ort zu garantieren, können in den Kommunen Gremien gebildet werden, die ausgewogen mit diversen Akteuren aus Verwaltung und Zivilgesellschaft besetzt sind – vergleichbar den deutschen Härtefallkommissionen auf Ebene der Bundesländer. Aber auch «Stakeholder-Räte», wie sie ein Papier der Humboldt-Viadrina Governance-Plattform (2017) vorschlägt, wären denkbar. Diese Gremien prüfen die vorgeschlagene Zuweisung auf ihre Übereinstimmung mit den Integrationsvoraussetzungen und der aktuellen Situation vor Ort und können bei Unstimmigkeiten erneut Rücksprache mit der koordinierenden Stelle (EASO) aufnehmen. **Durch diesen Einbezug lokaler Multiplikator/innen wird gegenüber den üblichen Zuweisungen auf Basis eines Verteilschlüssels eine Personalisierung des Prozesses auf beiden Seiten erreicht. Dies könnte die Aufnahmebereitschaft bezüglich der ausgewählten Personen vor Ort erhöhen.**

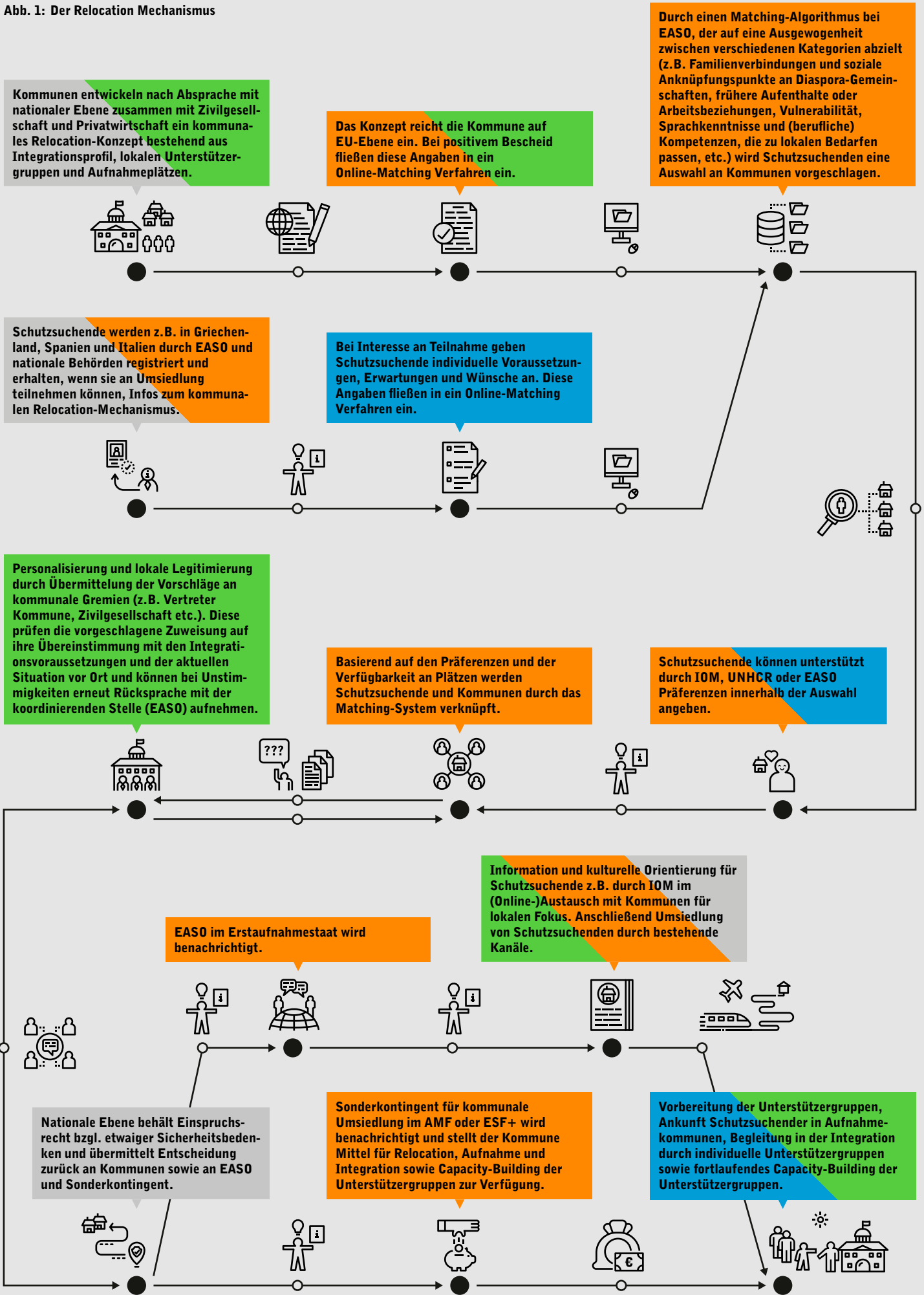
Die Profile der Schutzsuchenden werden anschließend an die nationale Ebene weitergeleitet, die ein Einspruchsrecht aufgrund etwaiger nationaler Sicherheitsbedenken behält. Das Ergebnis der nationalen Entscheidung wird wiederum den Kommunen mitgeteilt. **Die Kommunen erhalten somit die Möglichkeit, sich nicht nur auf eine bestimmte Anzahl an Personen, sondern individuell auf die Aufnahme und Integration konkreter Menschen vorzubereiten.** Auch das Sonderkontingent für kommunale Umsiedlung im AMF oder ESF+ erhält die entsprechenden Informationen, um Mittel zur Verfügung zu stellen (Finanzierung s.u.).

Schritt 4 – Umsiedlung

Ausgewählte Schutzsuchende erhalten, ähnlich wie Teilnehmende nationaler Umsiedlungsprogramme, weitere Informationen und Vorbereitungskurse (etwa über Normen und Werte, Verhaltensregeln, Strukturen und Anlaufstellen im Zielland) mit einem zusätzlichen lokalen Fokus. Dies könnte beispielsweise durch IOM mithilfe von Informationen der lokalen Unterstützerguppen durchgeführt werden, so dass persönliche Kontakte bereits vor der Umsiedlung stattfinden könnten.

Über die bereits unter dem verpflichtenden Umsiedlungsmechanismus 2015-2017 aufgebauten Wege werden die Personen anschließend in die aufnehmenden Kommunen

Abb. 1: Der Relocation Mechanismus



Aktionen von:

■ Europäische Institutionen/Internationalen Organisationen
 ■ Mitgliedsstaaten
 ■ Kommunen
 ■ Schutzsuchende

Quelle: eigene Darstellung.

gebracht und von ihrer Unterstützerguppe willkommen geheißen. Sie erhalten Unterstützung in der Erstorientierung und werden über einen bestimmten Zeitraum individuell in der Integration begleitet, um Anschluss an Bildungssysteme, Arbeitsmarkt, kulturelle Orientierung und privaten Wohnraum zu finden.

Lehren aus den Erfahrungen ähnlicher Programme

Der hier beschriebene Vorschlag basiert auf Erkenntnissen aus dem verpflichtenden europäischen Relocation-Programm 2015-2017, dem EASO Pilot Matching-Tool für Relocation sowie dem EUREMA-Pilotprojekt zur Verteilung aus Malta. Angedacht wurde die Kombination eines kommunalen Verteilsystems mit dem Relocation-Programm u.a. von Helene Heuser (2018). Der hier vorgestellte Mechanismus schließt daran an, setzt aber voraus, dass parallel ein staatliches Programm weitergeführt wird. Die kommunalen Plätze würden in diesem Fall ein zusätzliches Kontingent darstellen, die staatliche Verpflichtung zur Umsiedlung bleibt jedoch bestehen.

Eine entscheidende Weiterentwicklung des hier vorgestellten Mechanismus zu EUREMA und dem EASO Pilotverfahren ist einerseits der Einbezug der Kommunen, sowie andererseits der stärkere Fokus auf ein individuelles Matching-Verfahren, in dem Schutzsuchende Mitsprachemöglichkeiten haben. Die Erfahrung aus dem EUREMA-Pilotprojekt zeigt, dass Informationsveranstaltungen und kulturelle Orientierung nicht immer dazu führen, dass Erwartungen der Schutzsuchenden und Realität der Aufnahmeländer übereinstimmen (EASO 2012, S. 13). Vielversprechender scheint daher **ein individuelles, mehrstufiges Matching-Verfahren**, das im Sinne von Agency-Konzepten sowohl die Bedürfnisse der Geflüchteten als auch der Kommunen berücksichtigt (Schneider und Büchsel 2016, S. 31). Anders als in EUREMA soll zudem die Koordination des Programms beim EASO in Zusammenarbeit mit UNHCR, IOM und ECRE liegen. Damit werden internationale und europäische bzw. behördliche und zivilgesellschaftliche Akteure einbezogen. Zur Entwicklung des individuellen Matching-Verfahrens greifen wir daher auch auf «lessons learned» des Pilot-Instruments von EASO zurück. Gegen Ende des Relocation-Programms 2015 – 2017 wurde von EASO ein Matching-Verfahren, basierend auf einem Algorithmus^[5], eingeführt. Dieses Verfahren sollte im Interesse der geflüchteten Personen sowie der aufnehmenden EU-Mitgliedsstaaten die Integration fördern und das Risiko von Sekundärmigration verringern. Berücksichtigt wurden im Rahmen des Matchings einerseits verschiedene Bedarfe und Kompetenzen der Asylsuchenden (familiäre, soziale oder

5 Auch durch das Immigration Policy Lab (IPL), einer Kooperation der ETH Zürich und Stanford University, wurde unter Verwendung von Big Data ein innovativer Algorithmus entwickelt, der das Resettlement von Flüchtlingen verbessern soll und laut Tests von IPL die Wahrscheinlichkeit für Flüchtlinge Arbeit zu finden um 40 bis 70 Prozent erhöhen könnte: «IPL's data-driven approach to refugee resettlement presents a creative solution that can be implemented in any country that resettles refugees across domestic locations, offering a way to improve outcomes not only for refugees but also for the communities in which they live» (IPL 2018). Auch dieser Algorithmus könnte weitere Inspiration bieten, löst das Problem einer als fremdbestimmt wahrgenommen Zuweisung jedoch nicht.

kulturelle Bindungen, Sprachkenntnisse, Berufserfahrung und Vulnerabilität) sowie andererseits Charakteristika und Präferenzen der Mitgliedsstaaten unter Beachtung des Prinzips der Nicht-Diskriminierung. Um beispielsweise zu verhindern, dass Asylsuchende mit hoher Qualifizierung bevorzugt werden, hatten die EU-Mitgliedsstaaten zwar die Möglichkeit Wirtschaftssectoren anzugeben, in denen Arbeitskräftemangel besteht, konnten jedoch keine Präferenzen für bestimmte Professionen definieren. Personen mit hoher Vulnerabilität wurden durch den Algorithmus in der Umverteilung bevorzugt (EASO 2018). Während IOM die Einführung eines Matching-Verfahrens zur Unterstützung der anschließenden Integration grundsätzlich befürwortet, wird kritisch angemerkt, dass dieses Instrument sehr spät in den Prozess integriert wurde sowie mögliche interpersonelle und berufliche Verbindungen der Asylsuchenden zu verschiedenen Mitgliedsstaaten nicht ausreichend berücksichtigt hat (IOM 2018, S. 4). **Der vorliegende Vorschlag greift diese Kritik auf, indem die Rolle und Entscheidungskompetenz von Schutzsuchenden stärkt und ihnen eine aktive Rolle bei der Ortswahl zuschreibt.**

Ein weiterer wichtiger Eckpunkt des hier vorgestellten Vorschlags besteht zudem im Einbeziehen zivilgesellschaftlicher Akteure und lokaler Unterstützerguppen. Ein Ländervergleich des European Resettlement Network zeigt, dass Initiativen zu privat geförderter Umsiedlung («community sponsored resettlement») bessere Integrationsergebnisse aufweisen als ausschließlich staatliche organisierte Umsiedlung (ERN 2017, S. 11, 15). Dies liegt vor allem daran, dass Geflüchtete durch private Sponsoren soziales Kapital und Netzwerke aufbauen und teilweise mit Familienmitgliedern vereint werden. Private Netzwerke und zivilgesellschaftliche Initiativen bieten Unterstützung bei der Orientierung auf dem Arbeitsmarkt und der Suche nach privatem Wohnraum (European Foundation for Democracy 2018, S. 25, 29). All dies können hohe Anreize sein, vor Ort zu bleiben (Fratzke 2017, S. 7). Das Beispiel Kanadas zeigt, dass privat geförderte Umsiedlung darüber hinaus zu einer höheren Akzeptanz der Aufnahme von Geflüchteten in der Gesellschaft beitragen kann (ERN 2017, S. 15). Auch in Europa werden Pilotansätze sogenannter «public-private partnerships» für die Umsiedlung von Geflüchteten erprobt, beispielsweise in Großbritannien, Italien und Deutschland (ERN 2017, S. 35). Erfahrungen in Deutschland zeigen, dass die Unterstützungsfunktion von Privatpersonen (sozial, emotional oder finanziell) maßvoll gehalten werden muss, um die unterstützenden Akteure nicht zu überfordern. **Der hier vorgeschlagene Mechanismus sieht daher vor, Ressourcen von Privatpersonen, NGOs und (Kommunal)Verwaltungen zu kombinieren**, so wie es das European Resettlement Network empfiehlt (ERN 2017, S. 38). Diese Forderung wurde in den erwähnten Pilotprojekten bisher noch nicht umgesetzt, Kommunen spielen hierin nur eine geringe bis keine organisatorische Rolle. Eine Ausnahme bildet das «UK Full Community Sponsorship Scheme», in dem Sponsoren und Kommunen gemeinsam die Aufnahme von Geflüchteten planen und Kommunen und Staat unterstützen (ERN 2017, S. 26).

Wie soll das Programm finanziert werden?

Zur Finanzierung des kommunalen Relocation-Mechanismus sollte die Europäische Kommission ihre derzeitigen Vorschläge für den Haushalt 2021-2027 um ein **kommunales**

Sonderkontingent für Relocation im Rahmen des AMF oder des ESF+ ergänzen. Aus diesem Sonderkontingent sollen Kommunen, die sich bereit erklären, Schutzsuchende aus europäischen Erstankunftsstaaten aufzunehmen, eine Finanzierung erhalten, die über der Summe liegt, die die Mitgliedsstaaten bereits unter dem verpflichtenden Relocation-Programm pro Asylsuchendem erhalten haben (derzeit 6.000 Euro). Darüber hinaus erhalten Kommunen, zusätzliche Fördermittel für Capacity-building privater Unterstützerguppen. Es ist durchaus diskutierbar, wie ein Vorschlag der Humboldt-Viadrina Governance Platform für einen kommunalen Förderfonds (Humboldt-Viadrina Governance Platform 2017) vorsieht, zusätzliche Mittel für kommunale Entwicklungs- und Infrastrukturprojekte auszugeben. Allerdings besteht hier die Gefahr, dass die Wahrnehmung von Schutzsuchenden als kommunale Finanzquelle die humanitäre Verpflichtung überlagert. Auch Fragen der möglichen Rückzahlung von Investitionsmitteln im Falle einer Weiterwanderung (s.u.) sind noch ungeklärt. Dennoch ist der Vorschlag nicht per se zu verwerfen. Stattdessen schlagen wir, dass die genaue Ausgestaltung und Höhe der Finanzierung durch eine Arbeitsgruppe der Europäischen Kommission bestehend aus Vertretern interessierter Mitgliedsstaaten, europäischer Kommunen, EASO, IOM, UNHCR und weiterer relevanter Akteure (u.a. ECRE) festgelegt werden. Diese Arbeitsgruppe sollte auch weitere Details des Mechanismus ausarbeiten.

Was tun, wenn Menschen weiterwandern wollen?

Eine wichtige Frage jeglicher Umsiedlung lautet, wie mit Sekundärmigration umgegangen werden soll. Was passiert also, wenn Kommune und Schutzsuchende zwar zueinander finden, Schutzsuchende jedoch kurz nach ihrer Ankunft aus verschiedenen Gründen weiterreisen möchten? Dadurch würden andere Kommunen, die sich ggf. nicht an einer Aufnahme beteiligen wollten, doch in die Pflicht genommen. Außerdem würde die Frage aufkommen, wie mit bereits ausgezahlten Zuschüssen an die Kommune umgegangen werden sollte.

Zunächst lässt sich hier anführen, dass durch das vorgeschlagene Verfahren bereits die Notwendigkeit eines passgenauen Matching zwischen den Integrationsvoraussetzungen von Geflüchteten (z.B. Bildung, berufliche Kompetenzen, Vulnerabilität und familiäre oder andere soziale Beziehungen) und den Integrationsbedingungen vor Ort (z.B. Situation am Arbeits-, Ausbildungs- und Wohnungsmarkt) berücksichtigt wird. Dies gilt als wichtiges Kriterium für eine hohe Bleibewahrscheinlichkeit am ausgewählten Ort (Schneider und Büchsel 2016, S. 31). Genügt dies nicht, ließe sich zusätzlich über eine spezifische Form der zeitlich befristeten Wohnsitzauflage nachdenken, der die Schutzsuchenden vor der Umsiedlung zustimmen. Teilnehmende müssen sich mit ihrer Registrierung verpflichten, für einen bestimmten Zeitraum am gewählten Ort zu leben. Ein Vorschlag über die Dauer dieses Zeitraums und mögliche Ausnahmetatbestände sollte Verhandlungsgegenstand der o.g. Ebenen-übergreifenden Arbeitsgruppe der EU-Kommission sein. Denkbar wären zwei bis drei Jahre, wie in der deutschen Wohnsitzauflage umgesetzt.

Warum ein Mechanismus für Relocation und nicht für Resettlement?

Relocation meint die Umsiedlung von bereits in der EU anerkannten Flüchtlingen bzw. – im Regelfall – von in einem Land der EU befindlichen Schutzsuchenden aus Herkunftsländern

mit einer hohen Schutzquote, aber noch keinem anerkannten Flüchtlingsstatus von einem Ort innerhalb der EU an einen anderen. Resettlement dagegen meint die Aufnahme von durch den UNHCR als Geflüchtete anerkannte Personen aus Drittstaaten außerhalb der EU. Der hier vorgeschlagene Mechanismus befasst sich nur mit der Umsiedlung im Rahmen der Relocation von einem EU-Staat in einen anderen. Dies hat im Wesentlichen einen pragmatischen Grund: Es scheint realistischer, dass Kommunen zunächst bei der drängenden Frage der Umverteilung innerhalb der EU einbezogen werden bevor ihnen ein Mitspracherecht bei der Einreise von Geflüchteten aus Drittstaaten zugestanden wird. Es läge jedoch nahe, den Mechanismus sowohl für Relocation als auch für Resettlement zu nutzen.

Expertinnen und Experten sind sich längst darüber einig, dass ein kohärentes europäisches Resettlement-Rahmenwerk für die Umsiedlung von Geflüchteten aus Herkunfts- oder Erstfluchtstaaten das Ziel europäischer Migrationspolitik darstellen muss. Auch in einem solchen Konstrukt ließen sich durchaus Kommunen mitdenken. Die Europäische Kommission hat sich aktuell intensiv mit Fragen privater Unterstützung von Umsiedlung aus Drittstaaten (Resettlement) beschäftigt und dazu auch eine Machbarkeitsstudie durchgeführt (Europäische Kommission 2018d).

4 Schlussbemerkungen

Dieses Policy-Paper ging von der Beobachtung aus, dass zahlreiche Städte und Gemeinden in Europa pragmatischer, progressiver und solidarischer mit migrationspolitischen Herausforderungen umgehen als dies die Nationalstaaten derzeit tun. Allerdings gibt es selbstverständlich auch Kommunen, die sich der Aufnahme von Geflüchteten und Migrant/innen verweigern. Sie werden durch die hier genannten Vorschläge nicht zur Aufnahme gezwungen, da sie das freiwillige Engagement der Kommunen voraussetzen. Es geht in den hier entwickelten Vorschlägen also weniger darum, ein Umdenken bei restriktiven Kommunen und Nationalstaaten zu erreichen, sondern darum, progressive Kommunen zu stärken. Genau diesen fehlt es derzeit an finanziellen Zugängen, Mitspracherechten und einer Einbindung in Umverteilungsentscheidungen. Sieben Vorschläge könnten dies ändern.

A. Finanzielle Stärkung der Kommunen

- A.1 Bestehende Fonds werden besser aufeinander abgestimmt. Kommunen können einen **einzigsten Antrag mit einem kohärenten Maßnahmenpaket** stellen, das dann ggf. aus verschiedenen Fonds finanziert wird (ausführlich S. 26).
- A.2 **Die Ko-Finanzierung** von EU-Projekten wird vereinfacht. Kombinierte Zuschüsse werden ermöglicht, so dass Kommunen die Finanzierung aus EU-Fonds (wie AMF und ESF) mit anderen Zuschüssen wie etwa der Europäischen Investitionsbank verbinden können (ausführlich S. 27).
- A.3 Der **Zugang zu Fördermitteln** wird vereinfacht. Dazu gehört vor allem der bessere transparentere Zugang zu den Informationen wie Fristen und klare Ansprechpartner/innen für Kommunen in einem «One Stop Shop»(ausführlich S. 27).
- A.4 Kommunen können sich **direkt auf flexible Soforthilfe bewerben**, insbesondere auf die AMIF-Notfallunterstützung (ausführlich S. 27).

B. Stärkung der Mitspracherechte der Kommunen

- B.1 Zur Stärkung kommunaler Mitspracherechte und besseren Abstimmung zwischen den Ebenen wird das vorhandene **Partnerschaftsprinzip gestärkt, das den Kommunen Mitgestaltungsrechte garantiert**. Das gilt insbesondere für den neuen AMF-Fonds (ausführlich S. 28).
- B.2 Die Europäische Kommission kümmert sich mittels einer **Schlichtungsstelle um Streitfälle zwischen Kommunen und nationalen Behörden** bzgl. der nationalen Ausgestaltung migrationspolitischer Förderprogramme (ausführlich S. 28).

C. Einführung eines kommunalen Relocation-Mechanismus

- C.1 Ein neuer **kommunaler Relocation-Mechanismus** nimmt die Bedürfnisse von Kommunen und Schutzsuchenden ernst (ausführlich S. 29).

Einige Vorschläge sind sicherlich leichter umzusetzen als andere. Die politisch am weitesten gehende Empfehlung ist sicherlich der kommunale Relocation-Mechanismus, der durch die aktive Einbeziehung von Kommunen **und** Schutzsuchenden einen grundlegenden Wandel verspricht: Erstens läuft die Zuwanderung in die Kommune auf diese Weise geregelter und wird als eigene, kommunale Entscheidung wahrgenommen. Damit wird dem Narrativ einer vermeintlichen Überforderung oder einer unaufhaltsamen «Flüchtlingswelle» effektiv entgegengewirkt. Die Erfahrung kommunaler «Migrationskontrolle» kann das Vertrauen in das lokale, aber auch die darüber liegenden politischen und administrativen Systeme stärken. Auch eine positive Haltung der Bevölkerung gegenüber Schutzgewährung kann so gestärkt werden. Zweitens kann ein Matching-Verfahren, das die Bedarfe und Integrationsvoraussetzungen sowohl der Schutzsuchenden als auch der aufnehmenden Kommunen in den Blick nimmt, langfristige Integrationsperspektiven und regionale Entwicklungsstrategien in Umsiedlungsprozesse einbringen. Drittens schließlich vergrößert der Einbezug lokaler Unterstützerguppen das Sozialkapital der Geflüchteten, stärkt den sozialen Zusammenhalt vor Ort und macht den Erfolg von Integrationsprozessen nachhaltiger.

Jenseits der konkreten Vorschläge will dieses Papier aber auch ein klares Signal für eine bessere Zusammenarbeit der politischen Ebenen senden. Es ist an der Zeit, dass EU und Nationalstaaten Kommunen ernsthaft in die europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik einbeziehen. Sie sind bereit dazu. Diese Chance darf Europa nicht verstreichen lassen.

Abkürzungsverzeichnis

AdR	Ausschuss der Regionen
AMF	Fonds für Asyl und Migration
AMIF	Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds
DIFU	Deutsches Institut für Urbanistik
EASI	EU-Programm für Arbeit und Soziale Innovation
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (European Asylum Support Office)
ECRE	Europäischer Flüchtlingsrat (European Council on Refugees and Exiles)
EFRE/ ERDF	Europäischer Fond für regionale Entwicklung
EIB	Europäischen Investitionsbank
EIN	Europäischen Integrationsnetzwerk
EMF	Europäische Migrationsforum
ERN	European Resettlement Network
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESF+	Neuer Europäischer Sozialfonds
ESIF	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
EUREMA	European Real Estate Management
EWSA	Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GMFMMD	Global Mayoral Forum on Mobility, Migration and Development
IOM	Internationale Organisation für Migration

ISF	Innerer Sicherheitsfonds
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
RGRE	Rat der Gemeinden und Regionen Europas
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
UNHCR	Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (United Nations High Commissioner for Refugees)

Literaturverzeichnis

- Acuto, Michele; Morissette, Mika; Tsouros, Agis (2017): City Diplomacy: Towards More Strategic Networking? Learning with WHO Healthy Cities. In: *Global Policy* 8 (1): 14–22.
- Acuto, Michele; Rayner, Steve (2016): City networks: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins? In: *International Affairs* 92 (5): 1147–1166.
- Ambrosini, Maurizio; Van der Leun, Joanne (2015): Introduction to the Special Issue: Implementing Human Rights: Civil Society and Migration Policies. In: *Journal of Immigrant and Refugee Studies* 13 (2): 103 – 115.
- Angenendt, Steffen/Bendel, Petra (2017): Internationale und nationale Aspekte des Whole of Government, Heinrich-Böll-Stiftung E-Paper #4, Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik», Online verfügbar unter https://heimatkunde.boell.de/sites/default/files/e-paper_4_aussenmigrationspolitik.pdf, zuletzt geprüft am 13. Dezember 2018.
- Barber, Benjamin (2014): *If mayors ruled the world*. New Haven, London: Yale University Press.
- Bauder, Harald and Gonzales, Dayana (2018): Municipal Responses to 'Illegality': Urban Sanctuary Across National Contexts. In: *Social Inclusion* 6 (1): 124 –134.
- Bendel, Petra (2010): Integrationspolitik der Europäischen Union. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Hg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik. Online verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07550.pdf>, zuletzt geprüft am 06.11.2018.
- Bendel, Petra (2018): Wanderungsbewegungen nach Europa: fester Bestandteil von Politik – überall? In: *ZAR* (5-6): 181-288.
- Blas, Mojca (2016): Guide to EU Funding on Migration and Asylum. Hg. v. The Greens/EFA Group, European Parliament. Online verfügbar unter https://gef.eu/wp-content/uploads/2017/01/The_Guide_to_EU_Funding_on_Migration_and_Asylum.pdf, zuletzt geprüft am 27.09.2018.
- BMI (2018): Bundeswettbewerb «Zusammenleben Hand in Hand - Kommunen gestalten». Online verfügbar unter <https://kommunalwettbewerb-zusammenleben.de>, zuletzt geprüft am 06.11.2018.
- Boni, Anna (2016): «States grant asylum, but cities provide shelter.» How cities are responding to Europe's refugee crisis. Hg. v. CityMetric. Online verfügbar unter <http://www.eurocities.eu/eurocities/documents/CityMetric-States-grant-asylum-but-cities-provide-shelter-How-cities-are-responding-to-Europe-s-refugee-crisis-by-Anna-Lisa-Boni-WSP0-AA5GBF>, zuletzt geprüft am 16.07.2018.
- Borkowski, Andrea; Bendel, Petra (2016): Entwicklung der Integrationspolitik. In: Brinkmann, Heinz Ulrich; Sauer, Martina (Hg.): *Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration (Lehrbuch zu zentralen Aspekten der Integration in Deutschland aus sozialwissenschaftlicher Perspektive)*, Wiesbaden: Springer: 99–116.

- Caponio, Tiziana (2014): The legal and political dimension of local integration policy. KING Project – Social Science Unit Desk Research Paper n. 9. Hg. v. ISMU Foundation. Online verfügbar unter king.ismu.org/wp-content/uploads/Caponio_DeskResearch.pdf, zuletzt geprüft am 07.11.2018.
- Caponio, Tiziana (2010): Conclusion: making sense of local migration policy arenas. In: Caponio, Tiziana; Borkert, Maren (Hg.): The Local Dimension of Migration Policy-making. Amsterdam: Amsterdam University Press: 161–195.
- Caponio, Tiziana; Borkert, Maren (2010): Introduction: the local dimension of migration policymaking. In: Caponio, Tiziana; Borkert, Maren (Hg.): The Local Dimension of Migration Policymaking. Amsterdam: Amsterdam University Press: 9–32.
- Cities of Migration (2018): Bed, Bath and Bread. Online verfügbar unter http://citiesofmigration.ca/good_idea/bed-bath-and-bread, zuletzt geprüft am 07.11.2018.
- Colini, Laura (2018): Welcoming Mayors Stand Up. Hg.v. Urbact. Online verfügbar unter <http://www.blog.urbact.eu/2018/06/welcoming-mayors-stand-up>, zuletzt geprüft am 08.1.2018.
- Curtis, Simon (2014): Cities and Global Governance: State Failure or a New Global Order? In: Millennium: Journal of International Studies 44 (3): 455–477.
- Dekker, Rianne; Emilsson, Henrik; Krieger, Bernhard; Scholten, Peter (2015): A Local Dimension of Integration Policies? A Comparative Study of Berlin, Malmö, and Rotterdam. In: The International migration review 49 (3): 633–658.
- Delvino, Nicola: European Cities and Migrants with Irregular Status: Municipal initiatives for the inclusion of irregular migrants in the provision of services. Report for the «City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe» (C-MISE). Hg. v. University of Oxford COMPAS. Online verfügbar unter <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/City-Initiative-on-Migrants-with-Irregular-Status-in-Europe-CMISE-report-November-2017-FINAL.pdf>, zuletzt geprüft am 17.08.2018.
- DG/HOME (2016): Brussels - How Europe's towns and cities can address current refugee crises? Online verfügbar unter <https://ec.europa.eu/migrant-integration/event/brussels---how-europes-towns-and-cities-can-address-current-refugee-crises>, zuletzt geprüft am 27.09.2018.
- DG/HOME (2018): Europe: New Integration Network takes off with first meeting. Online verfügbar unter <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/europe-new-integration-network-takes-off-with-first-meeting>, zuletzt geprüft am 27.09.2018.
- DIFU Deutsches Institut für Urbanistik (2018): Vielfalt gestalten. Integration und Stadtentwicklung in Klein- und Mittelstädten. In: Edition Difu – Stadt Forschung Praxis Bd. 17.
- EASO (2012): EASO fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta. Online verfügbar unter www.refworld.org/pdfid/52aef8094.pdf, zuletzt geprüft am 07.11.2018.
- EASO (2018): EASO Matching Tool in support of the Relocation process. Online verfügbar unter <https://www.easo.europa.eu/easo-matching-tool>, zuletzt geprüft am 13.12.2018.

- Enderlein, Henrik; Koenig, Nicole (2016): Auf dem Weg zu Dublin IV: Normen, Verantwortung und Kosten teilen. Policy Paper 169. Hg.v. Jacques Delors Institut Berlin. Online verfügbar unter <https://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2016/09/DublinIV-EnderleinKoenig-JDIB-Aug16.pdf>, zuletzt geprüft am 26.09.2018.
- ERN European Resettlement Network (2017): Private Sponsorship in Europe. Expanding complementary pathways for refugee resettlement. Online verfügbar unter <https://www.resettlement.eu/resource/ern-scoping-paper-private-sponsorship-europe-expanding-complementary-pathways-refugee>, zuletzt geprüft am 07.11.2018.
- Eule, Tobias G. (2014): Inside immigration law. Migration management and policy application in Germany. Farnham: Ashgate.
- EU Partnership on Inclusion of Migrants and Refugees (2017): Action Plan Partnership on Inclusion of migrants and refugees. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/futurium/sites/futurium/files/action_plan_inclusion_of_migrants_and_refugees.pdf, zuletzt geprüft am 09.08.2018.
- EU Partnership on Inclusion of Migrants and Refugees (2018a): About. Online verfügbar unter <https://ec.europa.eu/futurium/en/node/1727>, zuletzt geprüft am 07.11.2018.
- EU Partnership on Inclusion of Migrants and Refugees (2018b): Recommendations for improving cities› use of and access to EU funds for integration of migrants and refugees in the new programming period. Online verfügbar unter <https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/uae-inclusion-recommendations-funding.pdf>, zuletzt geprüft am 09.08.2018.
- EUROCITIES (2015): EUROCITIES statement on asylum in cities. Online verfügbar unter <http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Final%20EUROCITIES%20statement%20on%20asylum.pdf>, zuletzt geprüft am 17.08.2018.
- EUROCITIES (2016): Refugee Reception and Integration in Cities. Hg. v. Eurocities. Online verfügbar unter <http://www.eurocities.eu/eurocities/documents/Refugee-reception-and-integration-in-cities-WSP0-A8KCQ5>, zuletzt geprüft am 07.11.2018.
- EUROCITIES (2018): About us. Online verfügbar unter http://www.eurocities.eu/eurocities/about_us, zuletzt geprüft am 27.09.2018.
- Europäischer Ausschuss der Regionen (2018): Europäische Union - European Commission. Online verfügbar unter https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_de, zuletzt geprüft am 27.09.2018.
- Europäische Kommission (2001): Press release - European Governance A White Paper. Online verfügbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm, zuletzt geprüft am 27.09.2018
- Europäische Kommission (2016): Implementation of the partnership principle and multi-level governance during the 2014-2020 ESI Funds. Online verfügbar unter http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2016/implementation-of-the-partnership-principle-and-multi-level-governance-during-the-2014-2020-esi-funds, zuletzt geprüft am 25.09.2018.
- Europäische Kommission (2017): Relocation. EU Solidarity between Member States. Online verfügbar unter <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/>

- [what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_relocation_eu_solidarity_between_member_states_en.pdf](#), zuletzt geprüft am 25.09.2018.
- Europäische Kommission (2018a): Consultation EU Funds Migration - Results. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/copy_of_consultation_-_eu_funds_migration_-_results.xls, zuletzt geprüft am 09.08.2018.
- Europäische Kommission (2018b): European Commission - Fact Sheet. Questions and Answers: Future EU funding for Borders and Migration. Hg. v. European Commission. Online verfügbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4127_en.htm, zuletzt geprüft am 20.08.2018.
- Europäische Kommission (2018c): Factual summary of the public consultation on the EU long-term budget in the area of migration. European Commission. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factual_summary_mff_opc_on_migration.pdf, zuletzt geprüft am 09.08.2018.
- Europäische Kommission (2018d): Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement. Final Report. Online verfügbar unter <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1dbb0873-d349-11e8-9424-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-77978210>, zuletzt geprüft am 06.11.2018.
- Europäische Kommission (2018e): Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa. COM(2018) 375 final. 2018/0196(COD).
- Europäische Kommission (2018f): What is the Urban Agenda for the EU? Online verfügbar unter <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda-eu/what-urban-agenda-eu>, zuletzt geprüft am 07.11.2018.
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2018): Europäische Union - European Commission. Online verfügbar unter https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-economic-social-committee_de, zuletzt geprüft am 27.09.2018.
- Europäisches Parlament (2018): Legislative Train Schedule towards a new Policy in Migration. Permanent EU Relocation Mechanism. Online verfügbar unter <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-permanent-eu-relocation-mechanism>, zuletzt geprüft am 25.09.2018.
- European Foundation for Democracy (2018): Refugees in Europe. Review of Integration Practices & Policies. Online verfügbar unter <http://europeandemocracy.eu/wp-content/uploads/2018/05/2018-Refugees-In-Europe-Full-Version.pdf>, zuletzt geprüft am 27.09.2018.
- European Resettlement Network (ERN) (2017): Private Sponsorship in Europe. Expanding complementary pathways for refugee resettlement. ERN+ Scoping Paper. Online verfügbar unter <https://www.resettlement.eu/resource/>

ern-scoping-paper-private-sponsorship-europe-expanding-complementary-paths-refugee, zuletzt geprüft am 26.09.2018.

Europäische Union (2013): RICHTLINIE 2013/33/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung). L 180/96 – L 180/115.

Europäische Union (2014a): DELEGIERTE VERORDNUNG (EU) Nr. 240/2014 DER KOMMISSION vom 7. Januar 2014 zum Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds. L 74/1 – L 74/7.

Europäische Union (2014b): VERORDNUNG (EU) Nr. 514/2014 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 16. April 2014 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und das Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements. Verordnung Nr. 514/2014.

Fleischmann, Larissa; Steinhilper, Elias (2017): The Myth of Apolitical Volunteering for Refugees: German Welcome Culture and a New Dispositif of Helping. In: Social Inclusion 5 (3): 17–27.

Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. (2016): Osnabrück beschließt Aufnahme von Flüchtlingen aus Griechenland. Online verfügbar unter <https://www.nds-fluerat.org/20069/aktuelles/osnabrueck-beschliesst-aufnahme-von-fluechtlingen-aus-griechenland>, zuletzt geprüft am 25.09.2018.

Fratzke, Susan (2017): Engaging communities in refugee protection. The potential of private sponsorship in Europe. mpi Europe Policy Brief Issue No.9. Hg v. Migration Policy Institute Europe. Online verfügbar unter www.migrationpolicy.org/research/engaging-communities-refugee-protection-potential-private-sponsorship-europe, zuletzt geprüft am 26.09.2018.

Geisel, Thomas; Reker, Henriette; Sridharan, Ashok (2018): Offener Brief der Bürgermeister aus Köln, Düsseldorf und Bonn an die Bundeskanzlerin zur Aufnahme Geflüchteter. Hg. v. Stadt Köln. Online verfügbar unter https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf13/presse/2018/schreiben_an_bundestkanzlerin_merkel.pdf, zuletzt geprüft am 27.07.2018.

GMFMMD Global Mayoral Forum on Mobility, Migration and Development (2014): Call of Barcelona. Online verfügbar unter <http://www.bcn.cat/novaciutadania/pdf/ca/home/DeclaracioBcn.en.pdf>, zuletzt geprüft am 25.09.2018.

Heuser, Helene (2018): Zwei Jahre EU-Umsiedlungsprogramm: Erfolgreiches Pilotprojekt oder gescheiterter Notfallmechanismus? NVwZ 6/2018.

Heuser, Helene (2019): Kommunale Spielräume zur Förderung legaler Zufluchtswege, Bundeszentrale für politische Bildung.

High Level Group on monitoring simplification for beneficiaries of the European Structural and Investment Funds (2017): Key recommendations of the High Level Group on Simplification for the post 2020 Cohesion Policy. Online verfügbar unter <http://>

- europa.eu/rapid/attachment/IP-17-1921/en/Key%20recommendations%20of%20the%20High%20Level%20Group_factsheet.pdf, zuletzt geprüft am 25.09.2018.
- Hillmann, Felicitas; Alpermann, Hendrikje (2018). Kulturelle Vielfalt in Städten: Fakten - Positionen - Strategien. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Hillmann, Felicitas; Calbet i Elias, Laura (im Erscheinen): Migration-led regeneration in Genua und Manchester – ein Vergleich. In: Raumforschung und Raumordnung.
- Humboldt-Viadrina Governance Platform (2017): Manifesto Relaunching Europe Bottom-Up. Online verfügbar unter https://www.governance-platform.org/wp-content/uploads/2017/11/HVGP_Manifesto_20170818.pdf, zuletzt geprüft am 16.07.2018.
- Humphris, Rachel (2014): Integration Practice: Initiatives and Innovations by Institutions and Civil Society. KING Project – Applied Social Studies Unit Desk Research Paper n. 15. Hg. v. ISMU Foundation. Online verfügbar unter http://www.king.ismu.org/wp-content/uploads/Humphris_DeskResearch.pdf, zuletzt geprüft am 16.08.2018.
- INTEGRATING CITIES (2018): Integrating Cities. Common solutions for shared challenges. Online verfügbar unter <http://www.integratingcities.eu>, zuletzt geprüft am 27.09.2018.
- IOM (2018): A Permanent Solidarity Mechanism in the EU. Lessons learnt from relocation. Genf: Internationale Organisation für Migration.
- IPL (2018): Harnessing Big Data to Improve Refugee Resettlement. Online verfügbar unter <https://immigrationlab.org/project/harnessing-big-data-to-improve-refugee-resettlement>, zuletzt geprüft am 09.01.2019.
- Katholisches Forum (2016): Leben in der Illegalität. Dokumentensammlung. Online verfügbar unter <http://forum-illegalitaet.de/dokumentensammlung/#staedtestudien>, zuletzt geprüft am 07.11.2018.
- Niederhafner, Stefan (2007): Städte als politische Akteure im Mehrebenensystem der EU. Eine vergleichende Untersuchung der pan-europäischen Interessenorganisationen Eurocities und RGRE unter besonderer Berücksichtigung der Länder Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Dissertation. Technische Universität Darmstadt, Darmstadt. Fachbereich Gesellschafts- und Geschichtswissenschaften. Online verfügbar unter http://tuprints.ulb.tu-darmstadt.de/1079/1/Stefan_Niederhafner-Staedte_in_der_EU.pdf, zuletzt geprüft am 16.09.2017.
- Penninx, Rinus; Caponio, Tiziana; Garcés-Mascareñas, Blanca; Matusz Protasiewicz, Patrycja; Schwarz, Hannah (2014): European Cities and their Migrant Integration Policies. A State of the Art Study for the Knowledge for Integration Governance (KING) Project. KING Project – Social Science Unit Overview Paper n.5. Hg. v. ISMU Foundation. Online verfügbar unter http://www.king.ismu.org/wp-content/uploads/Penninx_OverviewPaper5.pdf, zuletzt geprüft am 16.08.2018.
- Penninx, Rinus; Garcés-Mascareñas, Blanca (2018): Integrationspolitik in europäischen Städten: strukturelle Konvergenz und substanzielle Differenzierung. In: Frank Geseemann und Roland Roth (Hg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer VS: 837–868.

- Rast, Maria; Ghorashi, Halleh (2018): Dancing with «The Other»: Challenges and Opportunities of Deepening Democracy through Participatory Spaces for Refugees. In: *Social Inclusion* 6 (1): 188–198.
- RGRE Rat der Gemeinden und Regionen Europas (2018): Refugees and Migration. Online verfügbar unter <http://www.ccre.org/en/actualites/view/3364>, zuletzt geprüft am 27.09.2018.
- Sanahuja, Ramón (2016): National governments are failing refugees, so cities must step up to meet the challenge. Hg. v. open Democracy. Online verfügbar unter <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/ram-n-sanahuja/national-governments-are-failing-refugees> zuletzt geprüft am 25.09.2018.
- Schammann, Hannes (2015): Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 9 (3): 161–182.
- Schammann, Hannes; Kühn, Boris (2017): Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland. Hg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung. Online verfügbar unter library.fes.de/pdf-files/wiso/12763.pdf, zuletzt geprüft am 07.11.2018.
- Schneider, Jan; Büchsel, Teresa (2016): Ankommen und Bleiben – Wohnsitzauflagen als integrationsfördernde Maßnahme? Hg. v. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH. Online verfügbar unter https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2016/11/SVR_FB_Wohnsitzauflage.pdf, zuletzt geprüft am 26.09.2018.
- Solidarity Cities (2015): About. Online verfügbar unter <https://solidaritycities.eu/about>, zuletzt geprüft am 17.08.2018.
- SVR Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2018): Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018. Online verfügbar unter https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2018/08/SVR_Jahresgutachten_2018.pdf, zuletzt geprüft am 06.11.2018.
- Stadt Amsterdam (2018): Bed, bath and bread provisions. Online verfügbar unter <https://www.amsterdam.nl/en/refugees/bed-bath-bread>, zuletzt geprüft am 17.08.2018.
- Togral Koca, Burcu (2016): New Social Movements: «Refugees Welcome UK». In: *European Scientific Journal*, 12 (2): 96–108.
- URBAN Intergroup at the European Parliament (2018): About us. Online verfügbar unter <http://urban-intergroup.eu/about-us>, zuletzt geprüft am 27.09.2018.
- Westerby, Rachel (2018): Follow the Money. Assessing the use of EU Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) funding at the national level. Hg. v. UNHCR und ecre. Online verfügbar unter <http://www.unhcr.org/cy/2018/01/29/follow-money-critical-analysis-use-eu-asylum-migration-integration-fund-amif>, zuletzt geprüft am 07.11.2018.

Die Autorinnen und Autoren

Petra Bendel ist Professorin für Politische Wissenschaft, Geschäftsführerin des Zentralinstituts für Regionenforschung der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und Stellvertretende Vorsitzende des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Sie ist Mitglied verschiedener Expertenkommissionen, u.a. der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit.

Hannes Schammann ist Professor für Migrationspolitik an der Universität Hildesheim. Zuvor arbeitete er mehrere Jahre in der migrationspolitischen Praxis, u.a. beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, bei der Robert-Bosch-Stiftung und bei der Bundesarbeitsgemeinschaft Ev. Jugendsozialarbeit. Er leitet mehrere Projekte zur Rolle von Kommunen in der Migrationspolitik und ist Mitglied in zahlreichen Beratungsgremien. <http://www.uni-hildesheim.de/migrationspolitik>

Christiane Heimann ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Migrationspolitik an der Universität Hildesheim. Zuvor forschte und lehrte sie an verschiedenen Universitäten in Deutschland, den USA, Spanien und Großbritannien. Sie studierte und promovierte an der Universität Bamberg. <http://www.uni-hildesheim.de/migrationspolitik>

Janina Stürner forscht am Zentralinstitut für Regionenforschung der FAU Erlangen-Nürnberg zu Migrations-Governance in Mehrebenensystemen, Strategien von Städtenetzwerken in der EU-Asyl- und Migrationspolitik sowie transnationaler Kooperation für Migration und Entwicklung. Sie hat in Freiburg und Aix-en-Provence studiert und praktische Erfahrungen u.a. als Referentin für junge Geflüchtete der Stadt Stuttgart gesammelt.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin
Projektleitung, Fachkontakt, Redaktion: Dr. Christine Pütz, Referat EU **E** puetz@boell.de

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: Februar 2019

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Weitere E-Books zum Downloaden unter
www.boell.de/publikationen