

## 35. SITZUNG

# Grenzregionen, die mit dem Migrationsphänomen konfrontiert sind

Empfehlung 422(2018)<sup>1</sup>

1. Das Migrationsphänomen ist weiterhin eine entscheidende Herausforderung für die Behörden aller politischen Ebenen und erfordert geeignete und wirksame Maßnahmen in den Mitgliedsstaaten des Europarates.
2. Die jüngsten Zahlen des UNHCR<sup>2</sup> belegen, dass die Anzahl der Menschen, die in bestimmten Regionen der Peripherie Europas ankommen, wieder wächst. Die Anzahl der Personen, die auf dem Seeweg nach Griechenland kamen, stieg in den ersten drei Monaten des Jahres 2018 im Vergleich zu demselben Zeitraum im Jahr 2017 um 33 %, während die Einreisen über die griechisch-türkische Landgrenze von 2016 bis 2017 um 50 % zunahmen. Die Einwanderungen auf dem Seeweg nach Spanien haben sich zwischen 2016 und 2017 verdoppelt.
3. Gemeinden und Regionen stehen wegen der ungleichen Verteilung der Verantwortung für die Bewältigung der gegenwärtigen Situation unter erheblichem Druck. Folglich ist die den Grenzregionen gewährte Unterstützung für den Umgang mit dieser Herausforderung ausschlaggebend.
4. Anstatt als eine Ausnahmesituation muss Migration als ein als systemische Frage anerkanntes Phänomen mit langfristigen Auswirkungen angegangen werden, das eine umfassende Vision erfordert, die sowohl Einwanderungs- als auch Integrationspolitik beinhaltet. Die Komplexität von Migration in der heutigen Zeit hängt nicht nur damit zusammen, dass es kurzfristig keine einfachen Lösungen gibt, sondern auch mit der Frage der Diversität innerhalb der Einwanderungsbevölkerung.
5. Bei der Erörterung von Migrationsfragen sind klare Definitionen wichtig, da möglicherweise unterschiedliche Reaktionen und Investitionen nötig sind, um die derzeitige Situation zu bewältigen; die Gewährleistung der Achtung der Menschenrechte aller Migranten ungeachtet ihres Status bleibt dabei jedoch die Ausgangsbasis für die Behörden.
6. Gemäß dem in Genf verabschiedeten UN-Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 ist ein Flüchtling eine Person, die „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will“. Während Flüchtlinge einen Rechtsstatus innehaben, trifft dies auf Asylsuchende nicht zu.
7. Asylsuchende sind Personen, die in einem bestimmten Staat um Schutz als Flüchtlinge angesucht haben und auf eine Entscheidung über ihren Status warten. Die Staaten haben spezifische Verfahren zur Feststellung des Flüchtlingsstatus eingeführt. Insofern bestehen nationale Asylsysteme zur

---

<sup>1</sup> Diskussion und Zustimmung durch die Kammer der Regionen am 6. November 2018, und Annahme durch den Kongress am 7. November 2018, 2. Sitzung (siehe Dokument [CPR35\(2018\)02](#), Begründungstext), Berichterstatterin: Eirini DOUROU, Griechenland (R, SOC).

<sup>2</sup> <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63039>

Entscheidung darüber, wer Anrecht auf einen Flüchtlingsstatus oder subsidiären Schutzstatus hat. Gleichwohl gibt es ein einheitliches System der Europäischen Union für Asylverfahren, um Mindestnormen wie Freiheit, Sicherheit und Recht sicherzustellen. Die Dublin-Verordnung, die auch das Grundprinzip des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist, legt die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten für die Prüfung eines Asylantrags fest.

8. Abschließend ist laut der Internationalen Organisation für Migration (IOM) ein Migrant jede Person, die sich über eine internationale Grenze oder innerhalb eines Staates weg von ihrem üblichen Wohnort bewegt oder bewegt hat, ungeachtet ihres Rechtsstatus und unabhängig davon, ob die Bewegung freiwillig oder unfreiwillig erfolgt, welche Gründe die Bewegung hat oder wie lange die Aufenthaltsdauer ist.

9. Als Reaktion auf das Migrationsphänomen und die wechselnden Herausforderungen haben die Institutionen des Europarates verschiedene Texte verabschiedet. In der Entschließung 411 (2017) und der Empfehlung 394 (2017) mit dem Titel „Von der Aufnahme zur Integration: die Rolle von Gemeinden und Regionen, die mit Migration konfrontiert sind“, die am 28. März 2017 verabschiedet wurden, hat der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates (im Folgenden „der Kongress“) unterstrichen, dass besonderes Augenmerk auf die Interessen und Grundrechte von Flüchtlingen und Migranten gelegt werden sollte. Ein Bericht über die Situation von unbegleiteten Flüchtlingskindern wurde am 28. März 2018 verabschiedet.

10. Im Begründungstext dieser Empfehlung befürwortet der Kongress einen integrierten Ansatz, der die breitestmögliche Einbindung aller Beteiligten vorsieht, insbesondere in Grenzregionen. Dieser Ansatz umfasst eine externe Dimension, die über die Mehrebenenverwaltung hinausgeht; dies bedeutet, mit staatlichen Akteuren in anderen Ländern, einschließlich der Herkunfts- und Transitländer, zusammenzuarbeiten. Ein ähnlicher Standpunkt zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wurde von der EU mit der Begründung des sicheren Ablaufs und der Regelung von Migrationsbewegungen eingenommen.

11. Gemeinden und Regionen spielen im Rahmen eines integrierten Ansatzes eine entscheidende Rolle. Erstens erbringen und regulieren sie öffentliche Dienstleistungen, die Migranten zugutekommen, einschließlich jener Dienstleistungen, die ausschließlich Migranten zur Verfügung stehen. Zweitens sind diese Behörden häufig für öffentliche Dienstleistungen zuständig (Bildung, Wohnraum, sozialer Schutz), die für die sozioökonomische Integration maßgeblich sind. Drittens fungieren Gemeinden und Regionen als Lobby- und Interessengruppen bei nationalen Regierungen und können daher die nationalen Integrationsmaßnahmen beeinflussen.

12. Der durch das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (Madrider Rahmenübereinkommen) und dessen Protokolle vorgegebene Rechtsrahmen hat die Wahrnehmung von Grenzen verändert: Anstatt als „Barrieren“ zwischen Ländern, Kulturen und Menschen können sie als „Kontakträume“ gesehen werden – eine Auffassung, die die Bedeutung der geteilten Verantwortung nicht nur zwischen Ländern, sondern auch zwischen und innerhalb von Regionen unterstreicht, welche die tatsächlichen Kontaktpunkte sind.

13. In Anbetracht der vorangegangenen Ausführungen und in dem Bewusstsein, dass der integrierte Ansatz bei der Integration ein kontinuierlicher Prozess ist, dem eine Reihe von Initiativen auf europäischer, nationaler, kommunaler und regionaler Ebene folgen müssen, ruft der Kongress die Mitgliedsstaaten des Europarates dazu auf :

a. einen wirksamen und verlässlichen Rechtsrahmen für die Interaktion zwischen den Regierungsebenen festzulegen, vor allem die Zuständigkeitsverteilung zwischen der kommunalen oder regionalen und der nationalen Ebene. Dies gilt nicht nur für eine wirksame vertikale Interaktion, sondern auch für die horizontale Zusammenarbeit zwischen Grenz- und Hinterland Regionen;

b. sich auf europäischer Ebene für Solidarität in Bezug auf die Aufnahme von Migranten einzusetzen und die Schaffung von Alternativen zur Dublin-Verordnung als Mechanismus zur europaweiten Aufteilung von Verantwortung voranzutreiben;

c. durch den Zugang zu europäischen Fonds wie dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF), zur Entwicklungsbank des Europarates (CEB) oder durch die Einrichtung nationaler Fonds für eine angemessene finanzielle Absicherung der kommunalen und regionalen Integrationsmaßnahmen zu sorgen;

d. sicherzustellen, dass die zusätzliche, die Ressourcen beanspruchende Verantwortung durch die Migration zu gleichen Teilen zwischen Grenz- und Hinterland Regionen aufgeteilt wird. Dies erfordert eine gerechte Verteilung von Neuankömmlingen nicht nur auf europäischer Ebene, sondern auch innerhalb der Mitgliedsstaaten. Während die Grenzregionen üblicherweise in einem frühen Stadium für das Krisenmanagement bei der Migration zuständig sind, sollten Regionen im Hinterland Solidarität zeigen und einspringen, wenn es um die Integration geht;

e. Gemeinden und Regionen dazu zu ermutigen, mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zusammenzuarbeiten.

14. Der Kongress ist davon überzeugt, dass die Entwicklungsbank des Europarates (CEB), die Integrationsprojekte unterstützt, zu den Anstrengungen der Gemeinden und Regionen zur Förderung dieser Projekte beitragen kann.