

35. SITZUNG

Grenzregionen, die mit dem Migrationsphänomen konfrontiert sind

Entschließung 432(2018)¹

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 UNHCR² 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. Die Gemeinden und Regionen in den Grenzregionen als öffentliche Akteure mit der größten Nähe zur örtlichen Bevölkerung und den Migranten sind die erste Anlaufstelle in Notlagen. Sie 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 Migration als eine Ausnahmesituation zu betrachten, muss sie 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.

¹ 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).

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

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 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 Entschließung 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 und auch die Zusammenarbeit mit staatlichen Akteuren der Herkunfts- und Transitländer beinhaltet. Ein ähnlicher Standpunkt zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wurde von der EU mit der Begründung des sicheren Ablaufs und der Regelung von Migrationsbewegungen eingenommen.

11. Der durch das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (Madriider 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.

12. Der Kongress:

a. ist davon überzeugt, dass die Gemeinden und Regionen der Eckpfeiler der Anstrengungen sind, welche die Integration von Flüchtlingen und Migranten sowie die Aufnahme von Asylsuchenden in einer ganzheitlichen Weise ermöglichen sollen, in der die Menschenrechte, der soziale Zusammenhalt, die Inklusion und die Rechtstaatlichkeit garantiert werden;

b. ist sich der Rolle bewusst, welche die Gemeinden und Regionen beim Kampf gegen die Zunahme von Extremismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit einnehmen können;

c. weiß um die positive Dynamik, die durch einen horizontal und vertikal abgestimmten Ansatz unter Beteiligung aller Akteure entsteht;

d. erkennt an, dass jeder Staat in unterschiedlichem Ausmaß Zuständigkeiten an die Gemeinden und Regionen überträgt.

13. Daher ruft der Kongress die Gemeinden und Regionen der Mitgliedsstaaten dazu auf:

a. im Hinblick auf die Regionalregierungen: das Potenzial der überregionalen und grenzüberschreitenden Vernetzung zwischen Regionalregierungen im Bereich der Integration voll auszuschöpfen. Die Förderung der Vernetzung von Städten im Bereich der Integration ist ein bereits seit Langem verfolgtes Ziel des Kongresses und sie findet sich auch unter seinen Prioritäten für 2017–2020. Eine derartige Vernetzung, bei der die bestehenden, die Grenzregionen vertretenden Organisationen im Mittelpunkt stehen, bietet Vorteile bei der Verbreitung bewährter Praktiken, bündelt

die Kräfte für politischen Druck auf die europäischen Institutionen und erleichtert ihren Zugang zu Finanzmitteln;

b. im Hinblick auf die Kommunal- und Regionalregierungen:

i. bei der Integration einen integrierten Ansatz zu fördern, einschließlich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, möglicherweise auf EU-Ebene gemeinsam mit dem Europäischen Ausschuss der Regionen;

ii. die Aufteilung der Verantwortung zwischen Regionen und innerhalb von Regionen zu verbessern, da Hinterland- und Grenzregionen im Hinblick auf die Migration tatsächlich in unterschiedlicher Weise betroffen sind;

iii. die Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren, Nichtregierungsorganisationen und der Zivilgesellschaft zu fördern, um die Entwicklung inklusiverer Gesellschaften zu erleichtern, die der „Super-Diversität“ der Einwanderungsbevölkerung Rechnung tragen, welche aus einer größeren Vielfalt an Ländern und sozioökonomischen Hintergründen stammt als in der Vergangenheit;

iv. europäische Netzwerke kommunaler Gebietskörperschaften wie das „Netzwerk europäischer Städte für lokale Integrationspolitik“ (CLIP), „Interkulturelle Städte“ oder „Integrating Cities“ („Städte-Integration“) zu nutzen, um im Bereich der Integration Unterstützung zu erhalten und von Erfahrungen hinsichtlich bewährter Praktiken zu profitieren;

v. den „Global Compact on Refugees“ („Globaler Pakt über Flüchtlinge“) der UN zum Vorbild zu nehmen, um den integrierten Ansatz bei der Integration zu unterstützen, einschließlich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, und Mechanismen zur Aufteilung der Verantwortung zu entwickeln;

c. im besonderen Hinblick auf die Integration von Migranten:

i. mit den lokalen Akteuren in den Herkunftsländern zusammenzuarbeiten, um die Integration von Migranten und ihre Einbeziehung in Projekte der Zielländer zu fördern;

ii. Maßnahmen einzuführen, die Migranten nicht nur direkt, sondern auch indirekt bessere Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt bieten.

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.