



**HUMBOLDT-VIADRINA
Governance Platform**

Europäische Flüchtlingsintegration als gemeinsame kommunale Entwicklung

Konzeptpapier von Prof. Dr. Gesine Schwan

Berlin, 16. März 2017

Inhaltsverzeichnis

1.	Aktuelle Ausgangssituation	2
2.	Ein neuer Vorschlag.....	3
3.	Notwendigkeit eines neuen Ansatzes	3
4.	Chancen eines positiven Anreizsystems für Kommunen, Flüchtlinge aufzunehmen	8
5.	Zentrale zu klärende Fragen	10

1. Aktuelle Ausgangssituation

Immer drängender zeigt sich die Aufgabe, dass die EU im Zuge eines Neustarts nach dem Brexit-Votum eine gemeinsame Asyl- und Flüchtlingspolitik praktiziert. Sie müsste von der grundlegenden Einsicht ausgehen, dass die zunehmenden Flüchtlingswanderungen keine unvorhersehbaren Naturkatastrophen und nicht nur nicht neu sind, sondern anhalten werden, je weniger es gelingt, dass die Ursprungsländer auf wirtschaftliche und rechtsstaatlich-politische Weise auf die eigenen Beine kommen. Sie könnte aber zugleich der EU zu einem positiven Neuanfang verhelfen, wenn man die Aufnahme von Flüchtlingen nicht nur als Belastung, sondern als Chance für eine menschliche Bereicherung und einen ökonomischen Aufschwung begreift und wenn die Bürger sehen, dass die EU tatsächlich Lösungen in der Flüchtlingspolitik bieten kann.

Die EU-Kommission hat zwar kürzlich neue Vorschläge für eine gemeinsame Politik vorgelegt (europäische Grenze und Grenzschutz, einheitliches europäisches Asylverfahren, nationale Kontingente in Europa), aber ob diese von den Mitgliedstaaten angenommen und umgesetzt werden ist ebenso offen wie die Frage, ob sie gute und nachhaltige Wirkungen entfalten werden.

Zugleich wird der Druck auf die EU größer,

- a) unkontrollierten bzw. ungesteuerten Einreisen von Flüchtlingen nach Europa gegenzusteuern,
- b) sich aber nicht nur auf Abschreckung zu fokussieren (Festung Europa), was den Werten der EU zuwiderläuft und außerdem auf Dauer unwirksam ist,
- c) Tragödien im Mittelmeer oder woanders auf der Fluchtroute zu vermeiden,
- d) sich in der Flüchtlingspolitik nicht weiter vom türkischen Präsidenten Erdogan abhängig zu machen,
- e) die bereits im September 2015 vom Europäischen Rat beschlossene Umsiedlung (Relocation) von 160.000 Flüchtlingen aus Italien und Griechenland in andere europäische Staaten zu realisieren, da neuerdings wieder mehr Flüchtlinge in Griechenland und Italien ankommen.

2. Ein neuer Vorschlag

Die Lösung dieser Fragen könnte in einer neuen Flüchtlingspolitik der EU liegen, die den Gemeinden, die ohnehin die Hauptaufgabe der Integration übernehmen, durch zusätzliche Finanzierungen neue Handlungsspielräume eröffnet. Gemeinden, die freiwillig Flüchtlinge aufnehmen und integrieren, sollen nicht nur die bei der Flüchtlingsaufnahme entstehenden Kosten erstattet bekommen, sondern darüber hinaus auch Mittel erhalten, die sie für die Verbesserung der kommunalen Infrastruktur (Schulen, Verwaltung, Gewerbeförderung) verwenden können. Eine derartige Asyl- und Flüchtlingspolitik könnte der EU zudem einen menschlichen und ökonomischen Vitalitätsschub verschaffen, der in ihrem Interesse liegt:

- a) Gemeinden deren Einwohner abwandern, könnten wieder Bürgerinnen und Bürger gewinnen, die ihnen neues Leben geben, dort arbeiten und das Steuereinkommen erhöhen;
- b) vorhandene Infrastrukturen, deren Schließung droht, (Kindergärten, Schulen, ärztliche Versorgung, vorhandener Wohnraum, Mobilität, Handel) könnten wieder genutzt und gegebenenfalls ausgebaut werden;
- c) neue kulturelle, sportliche u.a. Projekte, in denen die (Neu-)Bürgerinnen und Bürger miteinander kooperieren, könnten mehr sozialen Zusammenhalt und wieder mehr (sinnvolles) Leben in die Kommunen bringen, die Stimmung verbessern und der weitverbreiteten diffusen Zukunftsangst entgegenwirken;
- d) eine neue Stimmigkeit zwischen den proklamierten europäischen Werten und dem eigenen Handeln könnte entstehen, die das Selbstwertgefühl, das Ansehen und die Autorität der EU-Bürgerinnen und -Bürger steigert.

3. Notwendigkeit eines neuen Ansatzes

Die nachhaltigste Chance, eine humane und zugleich gesteuerte und kontrollierte Flüchtlingspolitik zu betreiben, die den EU-Werten entspricht, liegt darin, legale Zugänge nach Europa in Europa selbst (und nicht in der Türkei oder Afrika) zu eröffnen und mit **freiwilliger** Beteiligung der europäischen Aufnahmestaaten ebenso wie der Flüchtlinge Wege für eine dezentrale Ansiedlung in Europa zu finden, die keinen der Staaten überfordern würde.

Dieses Prinzip der Freiwilligkeit ist schwierig umzusetzen, ist aber allein nachhaltig und Erfolg versprechend.

Kurzfristig hat Matteo Renzi einen Anleihe-Fonds der EU für die Aufnahme von Flüchtlingen und für die Stabilisierung von Nordafrika nahegelegt. Maria Joao Rodrigues hat eine Umwandlung der Flüchtlingskrise in eine Wachstumsinitiative vorgeschlagen, bei der die

Flüchtlingsaufnahme wie die Außengrenzen europäisiert und europäisch finanziert werden sollen. Die aufnehmenden Länder sollen Finanzhilfen für notwendige Infrastrukturmaßnahmen zur Aufnahme von Flüchtlingen durch europäische Bonds erhalten, damit zugleich ein Wachstum initiieren und Arbeitsplätze schaffen können.

Erkennbar ist, dass **ohne eine zusätzliche Finanzierung ein legaler Weg von Asylsuchenden und Flüchtlingen nach Europa mit einer freiwilligen verteilten Ansiedlung gegenwärtig nicht in Sicht ist**. Die bisherigen finanziellen Vorschläge sind daran gescheitert, dass der Europäische Rat europäische Anleihen zur Lösung der Flüchtlingsfrage abgelehnt hat.

Dabei hofft die EU weiterhin auf eine Lösung der unregelmäßigen Flucht durch das Abkommen mit der Türkei, durch weitere gleichartige Abkommen mit nordafrikanischen Ländern (z.B. Libyen) und durch deren Erklärung zu sicheren Drittstaaten. Damit sollen die Flucht nach Europa generell gestoppt bzw. die Flüchtlinge abgeschreckt und – gegebenenfalls – außerhalb der EU legale Zugangsmöglichkeiten nach Europa geschaffen werden.

Die bisherigen Vorschläge sind unter dem Gesichtspunkt des Völkerrechts und der Menschenrechte höchst zweifelhaft. Sie entziehen der EU ihre moralische Glaubwürdigkeit, d.h. die menschenrechtliche Basis ihrer politischen Ordnung, bleiben eine Antwort auf den offenkundigen innereuropäischen Mangel an Solidarität und die Erosion des inneren europäischen Zusammenhalts durch wiedererrichtete innereuropäische Grenzen schuldig und sind hilflos gegenüber der andauernden sozialen und ökonomischen Krise der Arbeitslosigkeit, der grassierenden Armut und der zunehmenden sozialen Diskrepanzen in der EU. Damit setzen sie die Zukunft der Europäischen Union und der Nationalstaaten, auch Deutschlands auf's Spiel.

Umgekehrt lassen sie das Potenzial an Hilfsbereitschaft und Innovationsenergie, das wir überall in Europa auf der Ebene der Kommunen und in der Zivilgesellschaft beobachten können, für die EU ungenutzt liegen.

Für eine baldige erfolgreiche Umsiedlung (Relocation) der bisherigen und neuerdings wieder zahlreicher ankommenden Flüchtlinge in Europa – vor allem in Italien und Griechenland - gibt es auf dieser Linie bisher keinen realistischen Vorschlag. Hier besteht der größte Handlungsbedarf.

Dabei bietet die jetzige Situation die Chance, einen konsequenten Schritt in Richtung einer humanitären europäischen Flüchtlingspolitik zu tun, zugleich – gleichsam als Scharnier - einen pragmatischen, attraktiven und innovativen Übergang in eine Investitions- und Wachstumsstrategie zu finden und eine neue bürgernahe Identifikation mit der EU zu lancieren. Damit können – salopp gesagt - drei Fliegen mit einer Klappe geschlagen werden:

1. Wir können eine wertekonforme humane Flüchtlingspolitik mit legalem Zugang nach Europa beginnen.

2. Wir können einen – zumal nach dem Brexit notwendigen – politischen Neustart in der EU initiieren durch eine größere Rolle der Kommunen und eine entsprechende Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger („Bottom-up“), die zugleich sozialen Zusammenhalt und europäische Identität stiftet. Damit würden wir der dilemmatischen Alternative – Vertiefung der EU als bürgerferne Zentralisierung in Brüssel oder Renationalisierung – entkommen. Denn der Effekt wäre eine **Vertiefung durch europäisch finanzierte größere Bürgernähe, die zugleich den menschenrechtsorientierten Zusammenhalt der EU verstärkte.**
3. Wir können eine Wachstumspolitik in Europa einleiten.

Exkurs:

Die Erfolgsbedingungen für dieses letzte Ziel müssen angesichts eines großen kommunalen Investitionsstaus, den die *Kreditanstalt für Wiederaufbau* z.B. für Deutschland auf ca. 130 Milliarden schätzt (KfW Panel 2015) und auf die kommunale Finanzschwäche zurückführt, spezifiziert werden.

Folgende Erfolgsvoraussetzungen lokaler Beschäftigungsinitiativen lassen sich herausdestillieren:

- Leadership ist zentral (darum ist der Appell an die Bürgermeister wichtig)
- Kooperation lokaler/ regionaler Schlüsselakteure und deren Einbindung in einen verbindlichen Beschäftigungs- oder Entwicklungspakt; manche nennen dies „Purpose Coalitions“, die Niederländer sprechen von „Covenants“, die Amerikaner von Local Workforce Investment Boards (WIBs)
- Clusterbildung, z.B. Energiesektor oder medizinisch-technischer Sektor

Aus der Theorie kennen wir folgende aussichtsreichen kommunalen Investitionsfelder:

- *Importsubstitution* (Modell historisch: billiges, für alle oder viele erschwingliches Delfter Steingut statt teurem chinesischem Porzellan für die Elite); hier wären im Energiebereich große lokale Investitions- und Wachstumschancen, wie – letztlich auch exportierbare – ökologisch autarke Wohnbauten, grüne Musterhäuser inklusive Bio-Anbau; auch im Tourismusbereich gibt es ein großes Potential (aktuelles Modell in Brandenburg: Tropical Island; also: anstatt teuer ins Ausland zu reisen, baut man billige Substitute im Inland); der Fantasie sind hier keine Grenzen gesetzt, man muss nur ‚verrückte‘ kühne Investoren finden; die Chinesen etwa bauen deutsche Romantikstädte als Tourismusattraktion 1;
- *Neue Produkte oder Dienstleistungen* (hier könnte im Bildungsexport eine große Chance liegen; u.a. auch im Bereich der deutschen Handwerks- und Ingenieurkunst) 2 ; Abfallrecycling; Bildungs-, Gesundheits-, Kultur-,

Pflegedienstleistungen im Rahmen des aktiven Alterns; der ganze Bereich dezentraler Energieprodukte und -dienstleistungen, etc.

- *Infrastruktur*, vor allem Straßen, Radwege, Abwasser, Schulbauten oder Schulrenovierungen, Breitband zum schnellen Internetverkehr, und sozialer Wohnungsbau (ganz zentral, denn dessen Mangel steht an erster Stelle des Gefühls armer Menschen, Flüchtlinge würden bevorzugt oder nehmen ihnen die Wohnungen weg) – alles Investitionen, die in der Regel beschäftigungsintensiv sind und dem Bildungsniveau vieler Flüchtlinge entgegenkommen; eine gute Infrastruktur ist in jedem Fall auch ein Attraktionsfaktor für ansiedlungswillige Unternehmen oder Startups
- *Kreativer globaler Sektor*, u.a. Unterstützung und Ausbau lokaler ethnischer Ökonomien plus Eventökonomie (Ausstellungen, Festivals, Begegnungen) im Rahmen des interkulturellen Austauschs, etc.

Integration von Flüchtlingen hat auch langfristige ökonomische Ausstrahlung (neben der kulturellen Bereicherung und Verständigung). Gelingt sie, akkumuliert sie auch unschätzbare 'kulturelles Kapital': Dieses unterstützt z.B. den Export in die Herkunftsländer der Flüchtlinge, weil ethnische Diaspora die Transaktionskosten von Handel im weitesten Sinne (sprachliche Kommunikation, Vertrauen, Einfühlungsvermögen in Bedarfe, Vertragseinhaltung etc.) reduzieren. Ein Beispiel dafür ist das „natürliche Experiment“ der vietnamesischen Bootsflüchtlinge. Die USA integrierten 1975-1994 1,4 Millionen Vietnamesen; die Bundesstaaten oder Städte, die am meisten Vietnamesen integrierten, hatten signifikant höhere Exportraten nach Vietnam als Staaten oder Städte mit geringer oder gar keiner Integration (C. Parsons, P. L. Vézina 2016, Migrant Networks and Trade: The Vietnamese Boat People as a Natural Experiment, IZA DP No. 10112).

Weiter zu beachtende Punkte, welche die Wahrscheinlichkeit eines möglichen Beitrags der Aufnahme von Flüchtlingen zu einer Investitions- und Wachstumsstrategie erhöhen, sind:

- Der Rechtsstatus der Flüchtlinge muss möglichst schnell gesichert sein; je länger die Unsicherheit dauert, desto geringer die Integrationswilligkeit; vorhandene (meist hohe) Motivationen schmelzen schnell dahin.
- Gesicherte mittelfristige Perspektiven (z.B. mindestens zwei Jahre Aufenthaltsgarantie nach einer Ausbildung) sind für die notwendige Aus- oder Weiterbildung ganz zentral. Viele Flüchtlinge haben als erstes Ziel vor Augen, ihren Angehörigen im Heimatland Geld zu schicken. Finanzielle Ausbildungs- und Weiterbildungsanreize sollten daher großzügig bemessen sein.
- Integrationserfahrene Träger klagen sowohl über eine Unterschätzung der tatsächlichen Maßnahmekosten, als auch über unklare Zuständigkeiten, wer wann welche Kosten übernimmt. 46 Prozent der Gesamtkosten, so eine Aussage, sind nicht durch die Regelinstitutionen refinanziert, sondern im Rahmen des Projektes aus ESF-Mitteln gedeckt worden. Nicht berücksichtigt werden z.B. unbürokratische Soforthilfen, rechtskreisübergreifende (SGB II, SGB III, SGB VIII) Beratung, für das

Clearing und die Hilfeplanung sowie für unterschiedliche Beantragungs- und Bewilligungsverfahren, für die Nachsorge oder Anschluss-Unterstützung etc. etc.

- Kommunale Anträge zur Flüchtlingsinitiative müssten also besonders darauf geprüft werden, wie sie diese Koordination bewerkstelligen wollen.³ Auch die Kurzfristigkeit der Maßnahmen steht einer nachhaltigen Integrationswirkung im Wege. Zwischenziele müssen gesteckt werden, nachbessernde Folgeprojekte absehbar sein (,kein Abschluss ohne Anschluss‘). Wenn das schon für Deutschland problematisch ist, so wird dieser Punkt vor allem in Problemländern wie Griechenland, Italien, oder einem Großteil der neuen Mitgliedstaaten noch problematischer sein⁴ und bei der Schätzung prozeduraler Kosten, einschließlich transparentem Monitoring zu berücksichtigen sein.
- Ganz zentral für den Integrationserfolg im Sinne eines Beitrags zu einer nachhaltigen „Investitions- und Wachstumsstrategie“ ist die Bildungskomponente. Laut IAB muss damit gerechnet werden, dass 70 Prozent der über 18-Jährigen, die im letzten und dieses Jahr nach Deutschland gekommen sind, keine abgeschlossene Berufsausbildung haben. Dem steht die Erfahrung gegenüber, dass die Beschäftigungsquoten von Geflüchteten, die in Deutschland einen beruflichen Bildungsabschluss oder Hochschulabschluss erworben haben, im Vergleich zur Gruppe, die über keinen entsprechenden Abschluss verfügt, um rund 20 Prozentpunkte, die Löhne um rund 23 Prozent steigen. Ausgangsniveau der Bildung und Investitionen in Bildung oder Weiterbildung sind also ganz entscheidend für den Integrationserfolg, so dass dieser Punkt für das Argument eines Aufschlags des anvisierten europäischen Finanzierungsbeitrags besonders zu betonen ist.

Damit entscheidet sich letztlich auch, ob den anfänglichen finanziellen Kosten langfristig für die integrationswilligen Kommunen, ihre Bürgerinnen und Bürger, für die nationalen EU-Mitglieder oder die EU insgesamt auch ökonomische und fiskalische Nutzen gegenüberstehen, die von jeder guten „Investition“ mit Recht erwartet werden. Ein Grund dafür, warum Europa großzügig für einen Großteil dieser Kosten zuständig ist oder sein sollte, besteht darin, dass die langfristig anfallenden Nutzen sich weder personal noch lokal eindeutig zuordnen lassen. (Für Interessenten des komplexen Zusammenhangs der fiskalischen Wirkungen der Zuwanderung zu empfehlen: ich H. Brücker, Fiskalische Wirkungen der Zuwanderung, IAB Aktuelle Berichte 6/2015, http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller_bericht_1506.pdf).

4. Chancen eines positiven Anreizsystems für Kommunen, Flüchtlinge aufzunehmen

Zu unterscheiden ist für eine zukünftige Regelung zwischen Kriegsflüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention, Asylsuchenden und sog. Wirtschaftsflüchtlingen, die allerdings oft eher als Armutsflüchtlinge zu bezeichnen sind, die fliehen, um zu überleben.

Überdies müssen unterschiedliche Verfahren gewählt werden, je nachdem ob es sich um Asylsuchende, Kriegsflüchtlinge oder „Wirtschaftsflüchtlinge“ handelt, die bereits in der EU sind, oder um solche, die in die EU kommen wollen. Für die zweite Kategorie muss geklärt werden, wo sie eingelassen und kontrolliert werden sollen. Während eine Politikausrichtung solche Einlass-„Hot Spots“ nur außerhalb Europas einrichten will, womit alle einreisenden Flüchtlinge illegal würden, wollen andere solche „Hot Spots“ in den Ankunftsländern in der EU installieren.

Keine Regelung ist ohne gesamteuropäische Übereinkunft möglich, sowohl über die Verfahren von Asylsuchenden und Kriegsflüchtlingen als auch über eine Einwanderungsregelung für „Wirtschaftsflüchtlinge“. Überdies muss das Dublin-Abkommen, das aus strukturell-geographischen Gründen unsolidarisch ist, durch eine solidarische Regelung abgelöst werden, wenn die EU nicht alle Flüchtlingskosten auf die Mittelmeerländer Griechenland, Italien, Spanien und Portugal abschieben will.

Da alle von der Kommission vorgeschlagenen und z.T. schon im Europäischen Rat beschlossenen europaweiten Kontingente bzw. top-down Verteilungen von Flüchtlingen auf die Nationalstaaten bisher (auch in Bratislava im September 2016) gescheitert sind und in Zukunft vielleicht auch an den Entscheidungen der Flüchtlinge selbst scheitern, bleibt als realistische Alternative nur, ein positives Anreizsystem – kein Bestrafungssystem! – zu schaffen, das

1. den Nationalstaaten hilft, ihre Zusagen vom September 2015 und ihre nach EU-Recht gegebenen Verpflichtungen einzuhalten.
2. einen Zuzug von Flüchtlingen im eigenen Interesse von Kommunen ermöglicht, die sich darum bewerben können,
3. damit statt der nicht funktionierenden Verteilung „von oben“ eine Nachfrage „von unten“ initiiert,
4. die nationalen Regierungen vom agitatorischen Druck rechter Parteien befreit, weil sie auf die Freiwilligkeit und das Eigeninteresse der Kommunen – und also anderer Bürger – verweisen können,
5. auf Freiwilligkeit bei den Aufnehmenden wie bei den Flüchtlingen beruht und damit effektiv wird.

Der Weg:

Wir sollten eine **europäische** (nicht nationale! nicht regionale! nicht landesspezifische!) **Finanzierungsbasis** schaffen, bei der sich die europäischen Gemeinden, die dazu bereit sind, für die Finanzierung der Aufnahme von anerkannten Asylbewerbern und Kriegsflüchtlingen sowie gegebenenfalls von „Wirtschaftsflüchtlingen“/Einwanderern bewerben können. Als besonderer Anreiz müsste ein erheblicher Aufschlag auf die reinen Aufnahme- und Integrationskosten vorgesehen werden, der den Gemeinden ermöglicht, die Integration von Flüchtlingen längerfristig zugunsten von Investitionen in den Gemeinden zu organisieren – z.B. hinsichtlich der Schaffung von Arbeitsplätzen und von Infrastrukturinvestitionen in Bildung, Wohnen etc. Das ist sinnvoll, weil wir sowieso dringend einen Schub für nachhaltiges Wachstum brauchen, das besonders gut von Städten und Gemeinden identifiziert werden kann. Allein der Personalbedarf könnte eine erhebliche Zahl von Arbeitsplätzen, Nachfrage und Steuereinnahmen schaffen (wie 2015 in Deutschland geschehen ist)

Rechtlich bleibt die Genehmigung von Flüchtlingen bei den Nationalstaaten. Auch laufen bisher die Brüsseler Kommissions-Finanzierungen über nationale Agenturen (z.B. in Deutschland über das BAMF, wenn es um Flüchtlinge geht). Deshalb brauchen wir insgesamt eine Kooperation von Nationalstaaten und Kommunen in beider Interesse. Wenn man die dezentrale europäische Aufnahme von Flüchtlingen realisieren will, kann man auf der Grundlage einer zu organisierenden Finanzierung europäische Gemeinden generell einladen, sich um Flüchtlinge zu bewerben. Die Staaten müssen der Aufnahme zustimmen und es könnten nationale Kommissionen gebildet werden, die über die Bewerbung der Gemeinden entscheiden. Ihnen sollten Multi-Stakeholder Beiräte (aus Politik, dem Unternehmenssektor und der organisierten Zivilgesellschaft einschließl. Gewerkschaften und Kirchen) für die Vorauswahl zugeordnet werden, damit die Auswahl nicht einfach nach „bürokratischen“ oder ökonomischen Effizienz-Kriterien erfolgt. Solche Multi-Stakeholder Beiräte könnten auch gegebenenfalls die Evaluation des gesamten Programms durchführen.

Das Ziel der Strategie und der dazu erforderlichen Finanzierung ist nicht die Sicherung schneller und hoher Rendite, sondern – im Sinne der **neuen Idee des „social impact investment“** - die Verbindung von sozialen, politischen und wirtschaftlichen Teilzielen. Dazu gehören:

- die Investition in Projekte, die die Bewohner der Kommunen zusammenführen, die sich gemäß einem Multi-Stakeholder Ansatz trotz unterschiedlicher sozialer Zugehörigkeiten (Politik, Unternehmenssektor, organisierte Zivilgesellschaft) für die Entscheidung der Bewerbung einigen müssen,
- die Reduzierung von Arbeitslosigkeit der schon ansässigen Bewohner der Kommunen durch nachhaltiges, „maßgeschneidertes“ Wachstum,

- der Einbau einer Komponente zur Verhinderung von Korruption (z.B. das Programm „Local Integrity System“ von Transparency International)
- eine Strategie der Integration von Einwanderern und „Alteingesessenen“ und beider in den Arbeitsmarkt
- eine Erneuerung des europäischen Zu- und Zusammengehörigkeitsgefühls durch eine direkte Finanzierung der Bürger-Partizipation in den Gemeinden durch die EU
- die Erneuerung und Verlebendigung der normativen Grundlagen der EU durch die realistische Perspektive eines legalen Zugangs von Flüchtlingen in die EU.

5. Zentrale zu klärende Fragen

Die Realisierung dieser Idee muss freilich – neben den vorab formulierten Unterscheidungen und dazu erforderlichen Regelungen für die verschiedenen Kategorien von Flüchtlingen und diejenigen, die bereits in der EU sind und solchen, die noch in die EU wollen - eine Reihe von offenen Fragen beantworten:

1. Wie soll ein solches Programm finanziert werden?
2. Wie können die EU-Mitgliedstaaten davon überzeugt werden, dass die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen durch die Kommunen auch in ihrem Interesse liegt?
3. Wie können die Interessen der bereits Ansässigen mit denen der Flüchtlinge vereinbart werden?
4. Wie können die Interessen der jeweiligen europäischen Kommunen an Aufnahme von Flüchtlingen und das Interesse der Flüchtlinge, an bestimmten Orte zu leben, zusammengebracht werden?
5. Führt ein solches Ansiedlungsprogramm zur Erhöhung der Zahl der Flüchtlinge, die dann nach Europa kommen wollen?

1. Wie soll ein solches Programm finanziert werden?

In den letzten Monaten hat die Europäische Kommission eine Reihe von Ideen veröffentlicht, um bei der Finanzierung der Flüchtlingsaufnahme zu helfen. Bereits bestehende Programme sind aufgestockt worden, z.T. mit erheblichen Summen (u.a. ESF, EFRE, AMIF, EFSI im Zusammenhang mit der EIB und Fonds für Länder außerhalb der EU). Viele dieser Programme sind ausdrücklich zusammen mit neuen Initiativen zur Stärkung der Städte und Kommunen entwickelt worden. Unter der niederländischen Ratspräsidentschaft ist hier besonders die sog. **Urbane Agenda** der EU mit dem **Pakt von**

Amsterdam zu nennen. Insofern trifft sich der vorliegende Vorschlag mit einer neueren Tendenz innerhalb der EU, die den Städten und Gemeinden ein größeres Gewicht geben will.

Allerdings wird es mit diesen Programmfinanzierungen schwer sein, das erforderliche rasche Momentum einer neuen Flüchtlingspolitik zu mobilisieren: Sie sind sehr kompliziert, auf viele verschiedene Quellen mit unterschiedlichen Zeitschienen verteilt, unübersichtlich und mit einem überaus komplizierten Antragswesen verbunden. Für kleinere Kommunen sind diese Anforderungen nicht zu bewältigen. Überdies verlangen sie fast alle Ko-Finanzierungen, die die Gemeinden, die potenziell als Bewerberinnen in Frage kommen, zumeist nicht aufbringen können. Auch die Dauer dieser Programme ist oft nicht lang genug. Schließlich werden sie alle über nationale Agenturen abgewickelt. Damit verlieren die Gemeinden aus dem Blick, dass sie aus der EU finanziert werden. Die Identifikation mit der EU leidet darunter.

Zwar wäre es verlockend, wenigstens für eine Pilotphase die Finanzierung aus bereits bewilligten laufenden Programmen oder „Restmitteln“ zu bestreiten. Aber auch dafür müsste man entweder ein sehr vereinfachtes Verfahren zustande bringen, Hilfe für die Beantragung institutionalisieren oder aus den Programmen einen kleinen Extra-Fonds zusammenlegen, bei dem sich die Städte und Gemeinden auf einfachere Weise bewerben könnten.

Als **allgemeine Finanzierungs-Richtschnur**, die diese Flüchtlingspolitik strategisch ausweiten helfen könnte, sollten folgende Eckpunkte gelten:

1. Damit sich möglichst viele Gemeinden bewerben können, bräuchte man einen deutlichen Anfangsanreiz an zusätzlicher finanzieller Zuwendung, der aber nur wirken würde, wenn die Kommunen die Erfordernisse der Bewerbung erfüllen und für die Förderung angenommen werden.
2. Des Weiteren müsste man Hilfe für die (kleineren) Gemeinden organisieren, um die Gelder zu beantragen.
3. Der Hauptteil der finanziellen Hilfe sollte eine Zuwendung sein.
4. Wenn es beim Prinzip des Eigenanteils bleiben soll, könnte er durch die Europäische Investitionsbank (EIB) als (zinsloser) Kredit vorfinanziert werden mit günstigen Tilgungsbedingungen, die das angestrebte wirtschaftliche Wachstum nicht wieder zerstören.

Insgesamt sollte es um drei Kategorien der Finanzierung gehen:

- einfache Zuwendungen als finanzieller Anreiz (mindestens ein Drittel der späteren Projektsumme),
- beantragte Zuwendungen für die Aufnahme und Integration der Flüchtlinge und

- langfristige Kredite, die den Eigenanteil für die Förderanträge auffüllen.

Die Finanzierung sollte mindestens als Fünf-Jahres-Programme laufen, schneller ist eine gute Entwicklung von Wachstum und Integration nicht zu haben. Sie könnte z.B. als Trust-Fonds an einer anerkannten europäischen Institution angesiedelt sein (z.B. der EIB), der besondere Regeln der Zusammensetzung und der Entscheidungsfindung beachten müsste.

Um rasch zu einem sichtbaren und profilierten Schritt zu gelangen könnte man mit einem **Pilot- oder Demonstrationsprojekt** beginnen, wenn es z.B. gelingt eine nennenswerte Gruppe von europäischen Städten und Gemeinden zu gewinnen, die sich unter den genannten Bedingungen um die Aufnahme von Flüchtlingen bewerben wollen. Die noch immer nicht angesiedelten 160.000 Flüchtlinge, deren Aufnahme der Europäische Rat im September 2015 beschlossen hat, könnten im Rahmen dieses Pilotprojektes eine Ansiedlung finden, die nicht eigens von den Nationalstaaten beschlossen werden müsste.

Man könnte für diese Flüchtlinge aus den Resettlement- und den Relocation-Mitteln, verwaltet von der EIB, einen Fonds bilden und ihn durch EIB-Mittel (Kredite) erhöhen. Diese Mittel sollten ohne Zinsen vergeben werden und nach fünf Jahren (im Maße der Rentabilität der eingesetzten Mittel) zurückgezahlt werden. Entscheidend aber ist: Man muss generell auf Ko-Finanzierungen durch die Städte und Gemeinden verzichten.

2. Wie können die EU-Mitgliedstaaten davon überzeugt werden, dass die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen durch die Kommunen auch in ihrem Interesse liegt?

Prinzipiell sollte man an möglichen Interessen der Nationalstaaten an der Flüchtlingsaufnahme anknüpfen. Die sind leichter gegeben, wenn Staaten sich über die Flüchtlingsaufnahme hinaus davon z.B. öffentliche finanzielle Unterstützungen ihrer Infrastruktur versprechen könnten. Dabei ist es für die Nationalstaaten auch eine Frage ihrer Macht, als alleinige erste Ansprechpartner der Europäischen Kommission zu fungieren. Deswegen wird eine direkte Kommunikation zwischen den Städten und Gemeinden und der Europäischen Kommission schwierig sein.

Nationale Regierungen, die prinzipiell bereit wären Flüchtlinge aufzunehmen, aber aus Sorge vor ihren rechtsextremen Parteien oder wegen finanzieller Engpässe nicht zustimmen wollen, haben neben der Finanzierung und der auch für sie attraktiven Wachstumschance die Möglichkeit, auf die Interessen ihrer Bürgerinnen und Bürger in den Kommunen zu verweisen. Damit vermeiden sie die rechtsextreme Schelte gegen „die da oben“. Bei dem bereits genannten möglichen Pilotprojekt, für die bereits beschlossenen 160.000 Flüchtlinge eine Umsiedlung zu finden, müssten die nationalen Regierungen sich nicht sofort mit einer neuen Genehmigung von Flüchtlingsquoten politisch exponieren. Sie wären von der Sorge befreit, populistische Parteien zu stärken, wenn sie sich bereit

erklären, die versprochenen Kontingente von Flüchtlingen aufzunehmen, um die sich die Kommunen bewerben.

Bei ideologisch motivierten nationalen Regierungen liegt die Chance dieser Strategie darin, dass es schwerer fällt, Flüchtlinge generell abzulehnen, wenn sich Gemeinden aus eigenem Interesse für die Aufnahme melden. Dadurch ändert sich die Legitimationssituation und es entsteht eine politische Dynamik in den Nationalstaaten, die die Wiedererstarkung nationaler Vorurteile (die Mittelosteuropäer sind nicht solidarisch) entkräftet.

Wenn die nationalen Regierungen am Fortbestand einer glaubwürdigen EU Interesse haben, die ihre Beschlüsse auch ausführt, bietet die Strategie eine entscheidende Hilfe.

3. Wie können die Interessen der bereits Ansässigen mit denen der Flüchtlinge vereinbart werden?

Für Gemeinden besteht ein vielfältiger Anreiz, angesichts des demographischen Wandels ihre Zukunft und ihre Infrastruktur durch neue Bewohner zu sichern und weiterzuentwickeln.

Die vorgeschlagene Regelung sollte überdies (s.o.) vorsehen, dass die aufnahmebereiten Gemeinden zu einer gemeinsamen Entscheidung durch eine Governance gelangen, an der die kommunalen politischen Vertreter, die organisierte Zivilgesellschaft (einschließlich von Gewerkschafts- und Kirchenvertretern) sowie Vertreter der Unternehmen möglichst breit teilnehmen, um eine solide Unterstützung in den Kommunen für die Flüchtlingsaufnahme zu finden. Diese Entscheidung müsste sich auf Projekte beziehen, die zugleich den innergemeindlichen Zusammenhalt stärken. So könnte z.B. auch an der Basis der Graben überwunden werden, der in vielen europäischen Ländern vor allem Arbeitgeber und Arbeitnehmer voneinander trennt und flexible Antworten auf Herausforderungen der Zukunft erschwert.

Der Reiz dieser Strategie liegt darin, dass die Aufnahme von Flüchtlingen zunächst materielle und ideelle Interessen der bereits ansässigen Gemeindemitglieder befriedigt. Das entkräftet den Vorwurf, Flüchtlinge würden ihnen vorgezogen. So kommen humanitäre Motive und Eigeninteressen zusammen.

Nach einiger erfolgreicher Integrationsarbeit könnte sich für die Gemeindemitglieder der soziale und ideelle Gewinn der Initiative erweisen.

4. Wie können die Interessen der jeweiligen europäischen Kommunen an der Aufnahme von Flüchtlingen und das Interesse der Flüchtlinge, an bestimmten Orten zu leben, zusammengebracht werden?

Vieles hängt vom Angebot der aufnahmebereiten Kommunen ab. Sehr häufig wollen Flüchtlinge in große Städte ziehen, weil sie dort soziale Anknüpfungspunkte mit Verwandten und Freunden haben und ein besseres Arbeitsplatzangebot erhoffen. Um die Attraktivität kleinerer Gemeinden zu stärken, sollte die Möglichkeit, zunächst eine größere zusammenhängende Gruppe von Flüchtlingen aufzunehmen, geboten werden (Nukleusbildung). Das muss gerade in kleineren Gemeinden nicht zu Ghettobildungen führen, wenn die Kommunen eine attraktive Strategie der Integration anbieten. Dazu gehören nicht nur finanzielle Mittel, sondern auch gute Angebote für die Infrastruktur in Sachen Wohnen, Bildung, Arbeitsplätze. Wichtig ist auch, Flüchtlingen die Möglichkeit von „Ownership“ zu bieten, etwa durch Eigenarbeit Wohneigentum zu erwerben oder wichtig kommunale Funktionen zu übernehmen. Diese Anreize sind auch wichtig, damit Flüchtlinge, die sich zunächst in eine Kommune begeben haben, diese nicht nach kurzer Zeit wieder verlassen. Eine Wohnauflage wäre ein vielleicht nötiges, vielleicht aber auch dysfunktionales Mittel zur Ergänzung positiver Anreize.

Im Übrigen ist auch die vorgeschlagene Integrationsstrategie sehr wichtig. Hier kommt es vorrangig darauf an, den Flüchtlingen Räume und Chancen für eigene Gestaltungen zu bieten. Dabei sind die umfangreichen Erfahrungen in Sachen Integration, die z.B. die sog. „Intercultural Cities“ oder andere Initiativen gesammelt haben, einzubeziehen. Gemeinden sollten ebenso Hilfen für Anti-Korruptions-Programme (TI) und für sog. auch nationale und transnationale-europäische Vernetzungen erhalten, die auf der kommunalen Ebene bereits existieren. Sie können die Europäische Union weiter dezentral „vertiefen“ und eine neue gastfreundliche und bürgernahe europäische Identität stiften.

Kommunen sollten ihrerseits intern möglichst Klarheit und Konsens darüber gewinnen, welche Flüchtlinge in welcher Zahl sie aufnehmen wollen. Hier spielen Beschäftigungsperspektiven eine große Rolle, sowohl für die Flüchtlinge als auch für den wirtschaftlichen Aufschwung der Kommunen.

Die Bewerbung dürfte einerseits nicht zu kompliziert sein, müsste aber andererseits Bedingungen enthalten, die den Zielen der gelungenen freiwilligen Integration, der Schaffung von nachhaltigen Arbeitsplätzen und nachhaltigem Wachstum etc. entsprechen.

Wie kann insgesamt das freiwillige „Matching“ zwischen den Kommunen und den Flüchtlingen organisiert werden? Als Beispiel könnte man mit einer Regelung für die in Italien, in Griechenland und auf der Balkanroute „gestrandeten“ Flüchtlinge beginnen. Man könnte u.a. eine Internet-„Börse“ einrichten, in der sich Flüchtlinge über Angebote informieren und ihrerseits auf kommunale Angebote reagieren können. Je eher sie sich

bereit erklären, auch in zunächst nicht gewünschte Orte zu ziehen, desto leichter können sie das Lagerleben verlassen.

Insgesamt sollte aus Erfahrungen geklärt werden, wer sich bewerben kann. Die Antwort sollte nicht zu eng ausfallen. Vorschlag: alle institutionellen Körperschaften, die eine Mindestzahl von Flüchtlingen (30?) aufzunehmen bereit sind.

5. Führt ein solches Ansiedlungsprogramm zur Erhöhung der Zahl der Flüchtlinge, die dann nach Europa kommen wollen?

Diese Frage erfordert eine grundsätzliche ethische Debatte der EU zur Asyl- und Flüchtlingsfrage. Die EU-Verträge sehen nicht vor, dass sich die EU der Verantwortung für Flüchtlinge, die völkerrechtlich vorgeschrieben ist, entziehen darf. Empirisch bleiben die weitaus meisten Flüchtlinge aber in der Nähe ihrer Heimatorte, um möglichst bald wieder zurückkehren zu können. Auch diejenigen, die in Europa Aufenthaltsrechte suchen, wollen häufig wieder zurück in ihre Länder, wenn dort ein friedliches Überleben möglich ist. Diesen Wunsch sollen wir durch Hilfe gegen die Fluchtursachen und für die in der Nachbarschaft liegenden Aufenthaltsorte verstärken. Insofern hängt es auch von uns ab, ob die Flüchtlingswanderung zunimmt oder nicht. Umgekehrt kann man empirisch beobachten, dass unendlich viele Flüchtlinge sich von widrigen Bedingungen, die wir ihnen bereiten, nicht abschrecken lassen, neue gefährliche Wege nach Europa zu versuchen.

Die Politik der „Festung Europa“ ist für die EU selbstzerstörerisch, weil sie ihr den demokratischen Boden unter den Füßen wegzieht, und sie wird nicht gelingen.