

DEMOKRATIE UND MENSCHENRECHTE

INTEGRATIONS- & ENTWICKLUNGS- FONDS

Rechtsgutachten zur Umsetzbarkeit einer EU-geförderten kommunalen Integrations- und Entwicklungsinitiative

Sina Fontana
April 2021



Der Zugang zu Fördermitteln für die Aufnahme von Flüchtlingen kann mit deren freiwilligen Aufnahme verknüpft werden. Über die Aufnahme von Flüchtlingen und darüber, ob Städte direkten Zugang zu Fördermitteln erhalten, entscheidet jedoch der Mitgliedsstaat.



Das Primärrecht gebietet, dass Stadtentwicklungsförderung zumindest mittelbar der Integration von Drittstaatsangehörigen dient oder nicht mit der Aufnahme von Flüchtlingen verknüpft wird.



Um den Fonds genuin umzusetzen, muss das Primärrecht geändert werden, so dass die integrationsunabhängige Förderung von Stadtentwicklung mit der freiwilligen Aufnahme von Flüchtlingen verknüpft werden kann.

DEMOKRATIE UND MENSCHENRECHTE

DER INTEGRATIONS- & ENTWICKLUNGS- FONDS

Rechtsgutachten zur Umsetzbarkeit einer EU-geförderten kommunalen Integrations- und Entwicklungsinitiative



**HUMBOLDT-VIADRINA
Governance Platform**

Die Kommunale Integrations- und Entwicklungsinitiative der HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform will die EU-Flüchtlingspolitik dezentralisieren und durch neue Ressourcen die Kommunen als zentrale Akteure stärken.

Inhalt

1	GUTACHTENFRAGE	2
2	VORGABEN DER UNIONSRECHTLICHEN KOMPETENZORDNUNG	3
3	AUSGESTALTUNG DES FONDS	10
4	ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE	15
	Referenzen	17

1

GUTACHTENFRAGE

In der Europäischen Union fehlt es in der Flüchtlingspolitik an einer mittel- und langfristigen Strategie, die aufnahme- und integrationsbereite Akteure in der EU unterstützt. Hierzu gehören insbesondere die Kommunen, die bisher nicht hinreichend als eigenständige Akteure berücksichtigt werden. Um die Aufnahme von Geflüchteten nicht als Belastung zu begreifen, sondern sie vielmehr als Möglichkeit für eine nachhaltige Entwicklung zu nutzen, soll die EU einen eigenständigen »Integrations- und Entwicklungsfonds« einrichten (<https://www.governance-platform.org/initiativen/midi-2/>). Daraus können Kommunen, die sich an einem Relocation-Programm von Schutzsuchenden innerhalb der EU, z. B. aus den Lagern auf den ägäischen Inseln, beteiligen, direkt Mittel für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen erhalten, sowie in gleicher Höhe Mittel für eigene kommunale Entwicklungsprojekte. Die Projektansätze erarbeiten die Kommunen in Zusammenarbeit mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren vor Ort selbst in partizipativen Stakeholderforen.

Aus unionsrechtlicher Perspektive stellt sich zunächst die Frage, ob sich aus dem Primärrecht eine Kompetenz der Europäischen Union für die Gründung eines solchen Fonds herleiten lässt.

Ausgangspunkt sind die Art. 78, 79 AEUV über die Kompetenzen der Europäischen Union im Bereich von Asyl und Einwanderung, welche die Grundlagen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) bilden, die Kompetenzen zur Förderung der kommunalen Entwicklung (Art. 175 ff. AEUV), auf die sich der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung stützt und Kompetenzgrundlage zur Errichtung des Europäischen Sozialfonds (Art. 162 AEUV), aufgrund derer der Europäische Sozialfonds (ESF) erging. Im Zusammenhang mit den Kompetenzen im Bereich Asyl und Einwanderung ist insbesondere zu erörtern, inwieweit Art. 79 Abs. 4 AEUV als Unterstützungs- und Koordinierungskompetenz der Europäischen Union für die Integration auch die Förderung von Integrationsmaßnahmen zulässt, die allenfalls mittelbar der Integration von Flüchtlingen dienen. Hinsichtlich der Kompetenzen zur Förderung der kommunalen Entwicklung und zur Errichtung des Europäischen Sozialfonds stellt sich vor allem die Frage, ob eine Verknüpfung der Förderung mit der freiwilligen Aufnahme von Flüchtlingen möglich ist.

Sofern eine Kompetenz der Europäischen Union besteht oder durch eine Änderung des Primärrechts herbeigeführt würde, schließt sich die Frage nach der Verortung und Ausgestaltung des Integrations- und Entwicklungsfonds an. Zunächst ist danach zu fragen, ob die Zielsetzung im Rahmen der existierenden Fonds verwirklicht werden kann, wobei insbesondere eine Erweiterung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) denkbar erscheint. Sofern die existierenden Fonds keine Handlungsmöglichkeiten eröffnen, ist ein eigenständiger Fond zu schaffen, dessen konkrete rechtliche Ausgestaltung im Gutachten beleuchtet und in seinen Grundzügen vorgezeichnet wird. Hierzu gehört die Klärung der Art der Mittelvergabe als die direkte, indirekte oder geteilte Mittelvergabe sowie die Fragen, ob die Kommunen selbst Projektanträge stellen können oder ob es stets einer Vermittlung durch den Mitgliedstaat bedarf und wie sich partizipative Stakeholderansätze unionsrechtskonform verwirklichen lassen.

2

VORGABEN DER UNIONSRECHTLICHEN KOMPETENZORDNUNG

Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung darf die Europäische Union nur tätig werden, wenn sie von den Mitgliedstaaten ausdrücklich dazu ermächtigt wurde (Art. 5 Abs. 1 S. 1 EUV). Es bedarf also für jedes Handeln der Europäischen Union einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage im Primärrecht.¹ Mithin ist danach zu fragen, ob sich die Gründung des Entwicklung- und Integrationsfonds auf eine Kompetenzzuweisung im Primärrecht stützen lässt. Dies setzt voraus, dass eine Kompetenz der Europäischen Union für die Mittelvergabe sowohl für die Aufnahme von Flüchtlingen als auch für eigene Projekte besteht.

I. MITTELVERGABE FÜR DIE AUFNAHME VON FLÜCHTLINGEN

Die Mittelvergabe für die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen könnte auf die Kompetenz der Europäischen Union im Bereich Asyl (Art 78 Abs. 1 AEUV) und Einwanderung (Art. 79 Abs. 1 und 2 AEUV) gestützt werden. Da Voraussetzung für die Vergabe der Mittel die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen sein soll, muss diese Kompetenz sowohl die Regelung der finanziellen Unterstützung als auch der freiwilligen Aufnahme von Flüchtlingen stützen. Dabei ist auch in den Blick zu nehmen, welche Spielräume Kommunen im Verhältnis zur Europäischen Union und den jeweiligen Mitgliedsstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen zukommen.

1. Finanzielle Unterstützung

Gemäß Art. 78 Abs. 1 AEUV entwickelt die Europäische Union eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz. Die einzelnen Kompetenzen werden sodann durch Art. 78 Abs. 2 AEUV begründet.² Daraus ergeben sich die Ermächtigung für ein materielles Asyl- und Flüchtlingsrecht (lit. a – c) sowie verfahrensrechtliche Regelungen (lit. d – f). Im Kontext der Mittelvergabe heranzuziehen ist Art. 78 Abs. 2 lit. f als Kompetenz zum Erlass von Normen über die Aufnahmebedingungen von Personen, die Asyl oder subsidiären Schutz beantragen.

¹ Herdegen, Europarecht, 22. Aufl. 2020, § 5 Rn. 16.

² Rossi, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 78 AEUV Rn. 10.

Die Einbeziehung von Art. 80 AEUV zeigt, dass auf diese Rechtsgrundlage auch finanzielle Unterstützungsmaßnahmen gestützt werden können.³ Soweit den aufnehmenden Kommunen im Wege des Integrations- und Entwicklungsfonds Mittel für die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen gewährt werden sollen, ergibt sich hierfür aus Art. 78 Abs. 2 lit. f AEUV mithin eine Kompetenz der Europäischen Union.

2. Freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen

Die Union muss weiterhin die Kompetenz haben, die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen zu ermöglichen. Eine solche folgt aus Art. 78 Abs. 2 lit. e AEUV als Kompetenz zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Antrags auf Asyl oder subsidiären Schutz zuständig ist. Auf dieser Grundlage entscheidet der Unionsgesetzgeber über das Zuständigkeitsystem innerhalb der Europäischen Union,⁴ welches sich nach geltender Rechtslage nach der Dublin-III-Verordnung⁵ bemisst.

Gemäß Art. 17 Abs. 2 Dublin-III-Verordnung kann ein Mitgliedstaat auf Ersuchen eines anderen Mitgliedstaates jeder Zeit einen Asylbewerber aus humanitären Gründen aufnehmen. Dies ermöglicht insbesondere die Entscheidung über die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen im Rahmen von Relocation-Programmen innerhalb der Europäischen Union. Die Zuständigkeitsentscheidung kann darüber hinaus auf Art. 17 Abs. 1 Dublin-III-Verordnung gestützt werden (sog. Selbsteintrittsrecht), der diese nicht an das Vorliegen bestimmter Voraussetzungen knüpft. Vielmehr handelt es sich um eine Ermessenvorschrift, die sich zu einer Verpflichtung

³ Weiß, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 78 AEUV Rn. 32; Thym, in: Grabitz/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 71. EL August 2020, Art. 78 AEUV Rn. 43.

⁴ Thym, in: Grabitz/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 71. EL August 2020, Art. 78 AEUV Rn. 38; Kotzur, in: Geiger/Khan/Kotzur, 6. Aufl. 2017, Art. 78 AEUV Rn. 11; vgl. Weiß, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Art. 80 AEUV Rn. 2.

⁵ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, ABl. L 180 vom 29. Juni 2013, S. 31.

zur Aufnahme verdichten kann.⁶ Daneben schließt die Dublin-III-VO nicht aus, dass sich die Mitgliedstaaten aufgrund nationaler Vorschriften zur freiwilligen Aufnahme von Flüchtlingen bereit erklären. Denn der Zweck der Dublin-III-VO liegt darin, den Zugang von Asylbewerbern zum Asylverfahren sicherzustellen und die Situation eines »refugee in orbit« innerhalb der Europäischen Union zu verhindern.⁷ Durch die Dublin-III-VO soll hingegen keine abschließende Regelung über die Aufnahme von Flüchtlingen getroffen und nicht die humanitäre Migration in die Europäische Union unterbunden werden. Auch die Qualifikationsrichtlinie⁸ lässt in Art. 3 günstigere Normen durch die Mitgliedstaaten zu. Aus unionsrechtlicher Perspektive ist es mithin nicht nur möglich, die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen durch die Mitgliedstaaten zu regeln, sondern sie ist sogar bereits im geltenden Recht angelegt.

3. Kommunen als Entscheidungsträger

Innerhalb des geltenden Rechts gewährt Art. 17 Abs. 1 Dublin-III-VO das skizzierte Selbsteintrittsrecht den Mitgliedstaaten. Die Zuständigkeit für die Entscheidung über das Gebrauchmachen von dem Selbsteintrittsrecht innerhalb eines Mitgliedstaates richtet sich nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht und kann daher zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten differenzieren. Gleiches gilt für die von den unionsrechtlichen Vorgaben losgelöste freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen. Sofern – wie etwa in der Bundesrepublik⁹ – nach nationalem Recht keine freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen aus dem Ausland durch die Kommunen möglich ist, kann die Anreizwirkung des Integrations- und Entwicklungsfonds lediglich darin liegen, dass die Kommunen verstärkt ihre Aufnahmebereitschaft gegenüber dem Gesamtstaat erklären und diesen damit zu einer freiwilligen Aufnahme bewegen.

Ein direkter Anreiz könnte hingegen geschaffen werden, wenn die Kommunen selbst zur Entscheidung über die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen ermächtigt werden. Fraglich ist, ob eine solche Ermächtigung der Kommunen durch das Unionsrecht geschaffen werden kann. Die Kompetenz aus Art. 78 Abs. 2 lit. d AEUV umfasst die Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des für die Prüfung eines Antrags auf Asyl oder subsidiären Schutz

zuständigen Mitgliedstaats. Ein Durchgriff auf Untereinheiten eines Mitgliedstaates wie die Kommunen ist von dieser Kompetenz hingegen nicht erfasst, sodass es etwa nicht möglich wäre, das Selbsteintrittsrecht aus Art. 17 Dublin-III-VO vom Mitgliedstaat auf die Kommunen zu erweitern oder darüber hinausgehende Kompetenzen der Kommunen durch das Unionsrecht zu begründen. Dafür spricht bereits der Wortlaut der Vorschrift (»Mitgliedstaats«) und darüber hinaus, dass es sich bei der Entscheidung über den Zugang zum und dem Verbleib in ihrem Territorium um ein klassisches staatliches Souveränitätsrecht handelt,¹⁰ dessen Innehaben und Ausübung die Staatsqualität voraussetzt.¹¹ Eine solche Staatsqualität kommt – jedenfalls aus der Perspektive der Bundesrepublik – zwar den Ländern,¹² nicht aber den Gemeinden als staatsorganisationsrechtlicher Teil der Länder¹³ zu. Hinsichtlich der Aufnahme von Flüchtlingen findet dies seinen Ausdruck in § 23 Abs. 1 AufenthG, der eine Aufnahme durch die Länder im Einvernehmen mit dem Bundesinnenministerium ermöglicht, wohingegen keine Aufnahmemöglichkeit durch die Kommunen vorgesehen ist. Auch Art. 4 Abs. 2 EUV vermag hieran nichts zu ändern. Denn dieser schützt die regionale und lokale Selbstverwaltung lediglich als Teil der nationalen Identität der Mitgliedstaaten,¹⁴ ohne eigenständige Rechte der lokalen Selbstverwaltungseinheiten zu begründen. Sofern ein Durchgriff des Unionsrechts auf die Kommunen erfolgen soll, muss das Primärrecht entsprechend geändert werden, wobei eine solche die Zustimmung aller Mitgliedsstaaten der Europäischen Union voraussetzen würde.

Gleiches gilt letztendlich für die Kompetenz aus Art. 79 Abs. 2 lit. a AEUV zur Regelung der Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie zum Erlass von Normen für die Erteilung von Visa und Aufenthaltstiteln für einen langfristigen Aufenthalt, einschließlich solcher zur Familienzusammenführung, durch die Mitgliedstaaten. Zwar umfasst die Kompetenz auch das Verfahrensrecht und durch die Formulierung »durch die Mitgliedstaaten« soll vor allem ein direkter Vollzug durch supranationale Behörden ausgeschlossen werden.¹⁵ Allerdings spricht wiederum die Verknüpfung der Gebietszulassung mit der staatlichen Souveränität dagegen, hierin eine Kompetenz der Europäischen Union für die Ermächtigung der Kommunen zur freiwilligen Aufnahme von Flüchtlingen zu erblicken.

⁶ Vollrath, in: BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, Decker/Bader/Kothe, 7. Edition, Stand: 01.01.2021, Art. 17 Dublin-III-VO Rn. 4, vgl. Heusch, in: Heusch/Haderlein/Schönenbroicher, Das neue Asylrecht, 1. Aufl. 2016, Rn. 269.

⁷ Vgl. Erwägungsgrund 5 Dublin-III-VO.

⁸ RL 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011, Abl. über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, Abl. L 337, S. 9.

⁹ Die Entscheidung über das Selbsteintrittsrecht nach Art. 17 Dublin-III-VO trifft das BMI oder das BAMF. Darüber hinaus ist in den §§ 22, 23 AufenthG die Aufnahme von Flüchtlingen durch den Bund (§§ 22, 23 Abs. 2 AufenthG) oder durch die Länder im Einvernehmen mit dem BMI (§ 23 Abs. 1 AufenthG) vorgesehen.

¹⁰ Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. 1984, § 1210; Herdegen, Völkerrecht, 17. Aufl. 2018, § 27 Rn. 2; Doehring, Völkerrecht, 2. Aufl. 2004, Rn. 853

¹¹ Kelsen, Allgemeine Staatslehre, Studienausgabe der Originalausgabe 1925, 2019, S. 252.

¹² Siehe nur BVerfGE 1, 14 (34); 36, 342 (360 f.); 60, 175 (207); 129, 108 (122).

¹³ BVerfGE 39, 96 (109); 86, 148 (215); 137, 108 (147); Isensee, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2008, § 126 Rn. 75; Dreier, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 86.

¹⁴ Puttler, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 4 EUV Rn. 19.

¹⁵ Thym, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 71. EL August 2020, Art. 78 AEUV Rn. 28.

4. Zwischenergebnis: Reichweite der Kompetenzen im Bereich Asyl

Gestützt auf Art. 78 Abs. 2 lit. f kann die Europäische Union Normen über die Aufnahmebedingungen von Personen, die Asyl oder subsidiären Schutz beantragen, erlassen und – wie sich aus dem Zusammenspiel mit Art. 80 AEUV ergibt – finanzielle Unterstützungsmaßnahmen schaffen, wobei diese mit der freiwilligen Aufnahme von Flüchtlingen verknüpft werden können. Eine solche freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen durch die Mitgliedstaaten ist bereits nach geltender Rechtslage möglich. Allerdings bemisst sich die Zuständigkeit über die Entscheidung über die freiwillige Aufnahme nach nationalem Recht. Die Union hat nach geltender Rechtslage keine Kompetenz, den Kommunen ein eigenständiges Recht zur freiwilligen Aufnahme von Flüchtlingen einzuräumen. Insofern wäre mithin eine Änderung des Primärrechts geboten. Alternativ ist es denkbar, die freiwillige Aufnahme weiterhin den Mitgliedstaaten als solchen zu ermöglichen und durch den Integrations- und Entwicklungsfonds mittelbare Anreize zu schaffen in dem Sinne, dass die Kommunen verstärkt ihre Aufnahmebereitschaft gegenüber dem Gesamtstaat erklären und diesen so zur freiwilligen Aufnahme bewegen.

II. MITTELVERGABE FÜR EIGENE ENTWICKLUNGSPROJEKTE

Kompetenzen betreffend die Mittelvergabe für eigene Projekte können sich sowohl aus Kompetenzen im Bereich Asyl und Integration als auch aus Kompetenzen außerhalb des Bereichs der Integration ergeben, sodass diese nachfolgenden näher zu beleuchten sind.

1. Kompetenzen im Bereich Asyl

Aus dem Bereich Asyl und Migration kommt wiederum die Kompetenz aus Art. 78 Abs. 2 lit. f. AEUV zur Regelung der Normen über die Aufnahmebedingungen von Personen, die Asyl oder subsidiären Schutz beantragen, in Betracht. Wie soeben (B. I. 1.) dargelegt, können auf diese Rechtsgrundlage finanzielle Unterstützungsmaßnahmen gestützt werden. Wie sich aus der systematischen Stellung der Vorschrift im Gesamtgepräge der Asyl- und Migrationspolitik ergibt, müssen diese finanziellen Unterstützungsmaßnahmen allerdings in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtlingen stehen. Demnach ermächtigt Art. 78 Abs. 2 lit. f. AEUV insbesondere zu finanziellen Unterstützungsmaßnahmen, mittels derer die mit der Aufnahme von Flüchtlingen einhergehenden Mehrbelastungen auszugleichen sind. Die mit dem Integrations- und Entwicklungsfonds intendierte Mittelvergabe für eigene Projekte soll hingegen der Integration sowie von Migration und Integration gänzlich losgelöst einer dynamischen Gesamtentwicklung einer Stadt oder eines Quartiers im sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen oder infrastrukturellen Sinne dienen. Insofern handelt es sich um Maßnahmen der

Integrationsförderung sowie um Infrastrukturpolitik, die nicht von der Ermächtigung für den Bereich Asyl gedeckt ist.

2. Kompetenzen im Bereich Integration

Im Bereich der Integration verfügt die Europäische Union gemäß Art. 79 Abs. 4 AEUV über eine Unterstützungs- und Koordinierungskompetenz im Sinne des Art. 2 Abs. 5 AEUV.¹⁶ Die Bestimmung der Reichweite hängt davon ab, wie der zu Grunde liegenden Integrationsbegriff zu verstehen ist.

a) UNTERSTÜTZUNGS- UND KOORDINIERUNGSKOMPETENZ

Bei der Unterstützungs- und Koordinierungskompetenz verbleibt es bei der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten,¹⁷ und zwar unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften.¹⁸ Daraus folgt, dass die Europäische Union die Bemühungen der Mitgliedstaaten unterstützen darf, ohne eine eigenständige Politik zu betreiben.¹⁹ Von der Kompetenz gedeckt sind lediglich weiche Handlungsformen, zu denen auch Unterstützungsfonds gehören.²⁰ Weder der Integrations- und Entwicklungsfonds als solcher noch dessen konkrete Ausgestaltung wirken auf eine Rechtsharmonisierung hin. Vielmehr sollen die Kommunen in Stakeholderforen eigene Projekte entwickeln. Die Europäische Union legt hingegen lediglich die Förderkriterien fest. Mithin sind es die Mitgliedstaaten und innerhalb derer die Kommunen, welche lokale Integrationspolitik betreiben und dabei lediglich finanzielle Unterstützung durch die Europäische Union erhalten, sodass sich der Integrations- und Entwicklungsfonds im Rahmen der Unterstützungs- und Koordinierungskompetenz bewegt.

b) VERSTÄNDNIS DES INTEGRATIONSBEGRIFFS

Dass der Integrationsfonds nicht nur Maßnahmen erfassen soll, die als unmittelbare Integrationsmaßnahmen zu qualifizieren sind, gebietet eine Auseinandersetzung mit dem Integrationsbegriff in Art. 79 Abs. 4 AEUV. Dieser wird im Primärrecht nicht näher definiert, sodass sein Verständnis

¹⁶ *Thym*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 62. EL Juli 2017, Art. 79 AEUV Rn. 39; *Weber*, Migration im Vertrag von Lissabon, ZAR 2008, 55 (58).

¹⁷ *Fischer*, Der Europäische Verfassungsvertrag, 2005, S. 139; *Wuermeiling*, Kalamität Kompetenz, EuR 2004, 216 (223).

¹⁸ *Kotzur*, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2017, Art. 79 AEUV Rn. 11; *Progin-Theuerkauf*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, Bd. 2, 7. Aufl. 2015, Art. 79 AEUV Rn. 33.

¹⁹ *Rossi*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 79 AEUV Rn. 33.

²⁰ *Dittrich*, in: BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, Decker/Bader/Kothe, 7. Edition 1.01.2021, Art. 79 AEUV Rn. 18.

durch Auslegung zu ermitteln ist. Ausgehend vom Wortlaut als Ausgangspunkt²¹ und Grenze²² jeder Auslegung können vor allem die systematische und die gesetzeskonforme Auslegung Aufschluss über das Begriffsverständnis geben.

aa) Systematische Auslegung

Systematisch steht Art. 79 Abs. 4 AEUV im Kontext von Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz (Art. 79 Abs. 4 AEUV) und Migration (Art. 79 Abs. 1 und 2 AEUV). Dieser Zusammenhang legt nahe, dass mit dem Begriff Integration im Sinne von Art. 79 Abs. 4 AEUV Maßnahmen gemeint sind, die sich als Folge von Asylgewährung und Einwanderung ergeben. Hiervon können auch Maßnahmen erfasst sein, die auf die Überwindung von Integrationshemmnissen im Aufenthaltsstaat, also im jeweiligen Mitgliedstaat einschließlich der Kommunen, hinwirken. Denn die Integration wird im Kontext des Unionsrechts verstanden als gemeinsame Aufgabe, die darauf abzielt, durch die Schaffung günstiger Voraussetzungen für eine wirtschaftliche, gesellschaftliche kulturelle und politische Teilhabe der Zuwanderer die Vorteile von Migration zu nutzen.²³ Die Unterstützung- und Koordinierungskompetenz trägt folglich auch Entwicklungsmaßnahmen der Kommunen, die sich als Förderung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund auswirken. Allerdings ist stets ein Bezug zum Bereich Asyl und Migration geboten, sodass sich die jeweiligen Maßnahmen jedenfalls mittelbar als Migrationsfolge darstellen müssen. Davon gänzliche unabhängige Entwicklungsmaßnahmen sind mithin nach systematischen Erwägungen nicht von der Kompetenz gedeckt.

bb) Gesetzeskonforme Auslegung

Eine weitere Konkretisierung der von der Unterstützung- und Koordinierungskompetenz gedeckten Maßnahmen ermöglicht die gesetzeskonforme Auslegung²⁴ des Integrationsbegriffs im Sinne von Art. 79 Abs. 4 AEUV. Auf Grundlage des Art. 78 Abs. 2 und 79 Abs. 2 und 4 AEUV ist die VO 516/2014 (Spezifische Verordnung)²⁵ ergangen. Durch diese und die VO 514/2014

(Allgemeine Verordnung)²⁶ wurde für den Zeitraum 2014–2020 der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) eingerichtet. Nach Erwägungsgrund Nr. 10 der Spezifischen Verordnung soll der Fonds zur gezielten Unterstützung kohärenter Strategien eingesetzt werden, die gegebenenfalls speziell auf die Förderung der Integration von Drittstaatsangehörigen auf nationaler, lokaler und/oder regionaler Ebene zugeschnitten sind. Erwägungsgrund Nr. 22 spricht davon, dass mit dem Fonds nur spezifische Maßnahmen gefördert werden sollen, die durch den Europäischen Sozialfonds geförderte Maßnahmen ergänzen. Damit gehen die Erwägungsgründe jedenfalls von einem mittelbaren, wenn nicht sogar von einem unmittelbaren Bezug zur Migration und damit von Migrationsfolgenmaßnahmen aus. Als allgemeines Ziel legt Art. 3 Abs. 1 der Spezifischen Verordnung fest, einen Beitrag zur effizienten Steuerung der Migrationsströme, zur Durchführung, Konsolidierung und Weiterentwicklung der gemeinsamen Asylpolitik, der Politik subsidiären und vorübergehenden Schutzes und der gemeinsamen Einwanderungspolitik zu leisten. Spezifische Ziele nennt Art. 3 Abs. 2 der Verordnung: danach gehört hierzu nach Buchstabe b auch die Förderung der tatsächlichen Integration Drittstaatsangehöriger. Förderfähige Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels beschreibt Art. 9 der Verordnung. Hierbei ist erkennbar, dass die Integration verstanden wird als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die sich in unterschiedlichen Lebensbereichen vollzieht und Integrationsmaßnahmen nicht nur Menschen mit Migrationshintergrund, sondern auch den Aufnahmestaat und die Gesamtgesellschaft adressieren können. So umfassen die genannten Maßnahmen etwa auch solche zur Förderung der Akzeptanz der Aufnahmegesellschaft (lit. f) sowie zur Förderung der Gleichbehandlung im Umgang mit öffentlichen und privaten Dienstleistern (lit. g). Damit gehen die förderwürdigen Integrationsmaßnahmen über die klassischen Integrationsmaßnahmen hinaus. Es handelt sich allerdings dennoch sämtlich um Maßnahmen, die bei etwaigen besonderen Bedürfnissen von Drittstaatsangehörigen anknüpfen. Davon gänzlich losgelöste Maßnahmen, die ausschließlich der Entwicklung der Kommune als solcher dienen und damit nicht speziell die Integration von Drittstaatsangehörigen fördern, sondern allen Einwohnerinnen und Einwohnern zugutekommen, sind hingegen nicht vorgesehen. Art. 9 Abs. 1 S. 2 der Verordnung unterstreicht dies mit der Formulierung der Förderung von Maßnahmen, die auf Drittstaatsangehörige ausgerichtet sind.

Auch die Gemeinsamen Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern vom Rat für Justiz und Inneres aus dem Jahr 2004 beschreiben die

²¹ Reimer, Juristische Methodenlehre, 2. Aufl. 2020, Rn. 281.

²² EuGH, Rs. C-313/07, Slg. I 2008, 7909, Rn. 44 – *Kirtuna*.

²³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: KOM (2011) 455 endg., Ziff. 2. In diesem Sinne auch die Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 1. September 2005 – Eine gemeinsame Integrationsagenda – ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union KOM(2005) 389 endg.

²⁴ Zu deren Zulässigkeit Mayer, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 71. EL August 2020, Art. 19 EUV Rn. 64. In diesem Sinne EuGH, Rs. 48/75, Slg. 1976, 497 Rn. 24/27 – *Royer*.

²⁵ Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, zur Änderung der Entscheidung 2008/381/EG des Rates und zur Aufhebung der Entscheidungen Nr. 573/2007/EG und Nr. 575/2007/E des europäischen Parlaments und des Rates und der Entscheidung 2007/435/EG des Rates, ABl. L 150 S. 168, zuletzt geändert durch VO (EU) 2020/445 der Kommission vom 15.10.2019, ABl. L 94 S. 1.

²⁶ 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, ABl. L 150 S. 112, zuletzt geändert durch VO (EU) 2020/1543 des EP und des Rates vom 21.10.2020, ABl. L 356 S. 3.

Eingliederung eingangs als ein dynamischer, in beide Richtungen gehender Prozess des gegenseitigen Entgegenkommens aller Einwanderer und aller in den Mitgliedstaaten ansässigen Personen (GP 1). Als Integrationsfaktoren werden die Beschäftigung (GP 3), Kenntnisse von Sprache, Geschichte und Institutionen der Gesamtgesellschaft (GP 4) sowie die Bildung (GP 5) benannt und damit solche Integrationsmaßnahmen, die bei den Drittstaatsangehörigen selbst ansetzen. Weiter reicht GP 7, demnach ein wichtiger Integrationsmechanismus häufige Begegnungen zwischen Einwanderern und Bürgern der Mitgliedstaaten sind, die durch gemeinsame Foren, durch interkulturellen Dialog, durch Aufklärung über die Einwanderer und ihre Kultur sowie durch integrationsfreundliche Lebensbedingungen in den Städten gefördert werden. Mithin geht GP 7 davon aus, dass die Integration auch von den Lebensbedingungen in den Kommunen abhängt. Damit bietet das Grundprinzip einen Ansatzpunkt für ein erweitertes Begriffsverständnis, das auch Maßnahmen zur Entwicklung der Städte als Integrationsmaßnahme erfasst. Was unter integrationsfreundlichen Lebensbedingungen konkret zu verstehen ist, lassen die Grundprinzipien offen. Dadurch wird zwar zunächst ein umfangreicher Spielraum eröffnet. Allerdings ist GP 7 im Gesamtgepräge der Gemeinsamen Grundprinzipien zu betrachten. Dieser vermittelt eine Vorstellung von Integrationsfreundlichkeit, die wiederum von etwaigen besonderen Bedürfnissen von Drittstaatsangehörigen ausgeht und deren Gewährleistung zum Beurteilungsmaßstab macht. Hiervon gänzlich losgelöste Entwicklungsmaßnahmen sind auch unter Heranziehung der Gemeinsamen Grundprinzipien mithin nicht von Art. 79 Abs. 4 AUEV gedeckt.

c) ZWISCHENERGEBNIS: REICHWEITE DER KOMPETENZ IM BEREICH INTEGRATION

Auf die Unterstützungs- und Koordinierungskompetenz der Europäischen Union im Bereich Integration aus Art. 79 Abs. 4 AUEV können auch Integrationsmaßnahmen gestützt werden, die – der Wechselseitigkeit des Integrationsprozesses entsprechend – auf die Beseitigung von Integrationshemmnissen im Aufenthaltsstaat ausgerichtet sind. Erforderlich ist jedoch, dass diese Maßnahmen jedenfalls einen mittelbaren Bezug zur Integration von Drittstaatsangehörigen aufweisen. Maßnahmen einschließlich der finanziellen Förderung, die schlicht einer dynamischen Gesamtentwicklung einer Stadt oder eines Quartiers im sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen oder infrastrukturellen Sinne dienlich sind, ohne jedenfalls einen mittelbaren Bezug zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund aufzuweisen, können hingegen nicht auf Art. 79 Abs. 4 AUEV gestützt werden.

Ein solcher mittelbarer Bezug setzt – in Anlehnung an das Art. 9 der Spezifischen Verordnung zugrundeliegende Verständnis – zumindest eine Anknüpfung an im Wirkungsbereich der Maßnahme lebende Drittstaatsangehörige voraus. Hierzu gehören etwa Maßnahmen, welche die wechselseitige

Begegnung der Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde ermöglichen wie die Förderungen der Infrastruktur schulischer und frühkindlicher Bildungseinrichtungen, von Kulturzentren und Begegnungsstätten sowie von Sportvereinen in Kommunen mit Drittstaatsangehörigen. Wenngleich diese Maßnahmen nicht unmittelbar ausschließlich Drittstaatsangehörigen zugutekommen, sind diese einem ganzheitlichem Integrationskonzept förderlich, da durch die wechselseitige Begegnung aller Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde ein Miteinander unter Auflösung etwaiger kultureller Grenzen entsteht. Auch im Sinne eines ganzheitlichen Integrationsansatzes nicht mehr in die Kompetenz des Art. 79 Abs. 4 AUEV fallen Maßnahmen, die zwar allen Einwohnerinnen und Einwohnern zugutekommen, aber nicht ihrer wechselseitigen Begegnung und damit der Förderung ihres Miteinander dienen wie etwa verkehrsinfrastrukturelle Maßnahmen oder Projekte zur Förderung der ökologischen Transformation.

3. Kompetenzen außerhalb des Bereichs Migration und Integration

Eine Kompetenz der Europäischen Union zur Mittelvergabe für die Förderung von eigenen Projekten der Kommunen könnte sich aus den Ermächtigungsnormen in den Art. 175 ff. AUEV zur Förderung der kommunalen Entwicklung sowie aus Art. 162 AUEV als Ermächtigung zur Errichtung eines Sozialfonds ergeben.

a) KOMPETENZEN ZUR FÖRDERUNG DER KOMMUNALEN ENTWICKLUNG, ART. 175 FF. AUEV

Die Ermächtigungsgrundlagen in den Art. 175 ff. AUEV konkretisieren Art. 174 AUEV,²⁷ der – ohne seinerseits Kompetenzen zu begründen – als strukturpolitische Generalklausel die Zielrichtung sämtlicher hierauf gestützter Maßnahmen vorgibt und damit Maßstäbe für die Auslegung der jeweiligen Kompetenztitel setzt.²⁸

Aus Art. 714 AUEV ergibt sich, dass sämtliche auf die Art. 175 ff. AUEV gestützten Maßnahmen vorbehaltlich der im Einzelnen festgelegten Zielsetzung jeweils auf die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Europäischen Union ausgerichtet sein müssen (vgl. Art. 174 Abs. 1 AUEV). Das in Art. 174 Abs. 2 und 3 AUEV verankerte Konvergenzziel ist im Wege der Regionalpolitik zu verwirklichen.²⁹ Wie der Verweis auf den Entwicklungsstand in Absatz 2 und die Nennung einzelner Gebiete mit demographischen Nachteilen in Absatz 3 deutlich

²⁷ Puttler, in: Calliess/Ruffert, EUV/AUEV, 5. Aufl. 2016, Art. 176 AUEV Rn. 8.

²⁸ Vgl. Magiera, in: Streinz, EUV/AUEV, 3. Aufl. 2018 Art. 174 Rn. 12; Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, Die Europäische Union, 14. Aufl. 2021, § 30 Rn. 3 für Art. 175 Abs. 3 AUEV.

²⁹ Puttler, in: Calliess/Ruffert, EUV/AUEV, 5. Aufl. 2016, Art. 174 AUEV Rn. 10.

machen, geht es dabei zuvörderst um den Ausgleich des unterschiedlichen Entwicklungsstands der Regionen.³⁰ Das gilt insbesondere für die in Art. 175 Abs. 3 AEUV verankerte weit formulierte Auffangkompetenz für spezifische Aktionen außerhalb des Fonds.

Eine gesetzeskonforme Auslegung bekräftigt diesen Befund. In diesem Sinne dient der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der bislang auf der auf Art. 178 und 349 AEUV gestützten EFRE-Verordnung 1301/2013 beruht, ausweislich seines in Art. 2 der diesen konkretisierenden Verordnung³¹ normierten Zwecks dem Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte. Gleiches gilt für den auf Art. 177 Abs. 2 AEUV gestützten strukturbezogenen Kohäsionsfonds, der Investitionen in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Netze auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur unterstützen soll, wobei für den MFR 2014–2020 Art. 90 der ESI-Fonds-VO zufolge nur Mitgliedstaaten mit niedrigerem Bruttonationaleinkommen Unterstützung aus dem Kohäsionsfonds erhalten konnten.

Wie sich bereits auf dem Terminus »insbesondere« in Art. 174 Abs. 2 AEUV ergibt, sind auch Maßnahmen unabhängig vom Entwicklungsstand der jeweiligen Region möglich. Diese müssen aber – der Zielsetzung in Art. 174 Abs. 1 AEUV entsprechend – der Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts dienen.³² Dabei geht es darum, durch gezielte Maßnahmen für benachteiligte Regionen und Wirtschaftszweige sowie durch Hilfen für benachteiligte Personengruppen³³ in allen Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik die innergemeinschaftliche und internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaftszweige und der Regionen zu steigern und zu gewährleisten, dass überall in der Union ein möglichst hoher Lebensstandard erreicht und erhalten wird.³⁴

Der Integrations- und Entwicklungsfonds soll allerdings nicht gezielt bei benachteiligten Regionen und Wirtschaftszweigen oder benachteiligten Personengruppen ansetzen, sondern stellt schlicht auf die Aufnahmebereitschaft der Kommune ab. Ob durch die Migration tatsächlich Nachteile entstanden sind, ist für die Mittelvergabe hingegen irrelevant. Zumindest wenn er die Mittelvergabe streng mit der freiwilligen Aufnahme von Flüchtlingen verknüpft und diese zur Voraussetzung für die Mittelvergabe macht, handelt es sich bei dem Integrations- und Entwicklungsfonds nicht

um eine strukturpolitische, sondern um eine asylpolitische Maßnahme, die als solche nicht auf die Art. 175 ff. AEUV gestützt werden kann. Folglich kommen die Art. 175 ff. AEUV nicht in Betracht, wenn die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen zur Grundvoraussetzung für die Mittelvergabe gemacht wird.

b) KOMPETENZ FÜR DEN EUROPÄISCHEN SOZIALFONDS, ART. 162 AEUV

Die Union wird in Art. 162 AEUV ermächtigt zur Errichtung eines Sozialfonds (ESF) mit dem Ziel, Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Binnenmarkt zu verbessern und damit zur Hebung der Lebenshaltung beizutragen. Damit setzt Art. 162 AEUV einen Rahmen, innerhalb dessen die Fondsmittel eingesetzt werden dürfen.³⁵ In der Umschreibung wird deutlich, dass es sich dem Wortlaut nach nicht um eine Ermächtigung zur umfassenden sozialpolitischen Gestaltung, sondern um ein Instrument der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik handelt.³⁶

Gemäß Art. 9 der ESI-Fonds-Verordnung 1303/2013 kann durch den ESF grundsätzlich ein breites Feld an Zielen unterstützt werden, hierzu gehören etwa auch Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen und die Verbesserung der institutionellen Kapazitäten von öffentlichen Behörden und Interessenträgern und der effizienten öffentlichen Verwaltung.³⁷ Für den MFR 2014–2020 wurde der ESF durch VO 1304/2013³⁸ ausgestaltet. Art. 3 der Verordnung zufolge können etwa auch Investitionen zugunsten der institutionellen Kapazitäten der öffentlichen Verwaltungen, zur Verringerung und Verhütung des vorzeitigen Schulabbruchs oder zur sozioökonomischen Eingliederung marginalisierter Bevölkerungsgruppen über den ESF finanziert werden. Vom Ordnungsgeber wird die Kompetenz zur Einrichtung des ESF also relativ weit verstanden.

Integrationsmaßnahmen fanden in der ESF-Verordnung aber bislang keine Erwähnung. Anders sieht dies im Entwurf für den MFR 2021–2027 aus. Der ESF soll dort ausgebaut werden und künftig als ESF+ firmieren.³⁹ Der Kommissionsentwurf sieht in Art. 4 der Verordnung auch die Förderung der sozioökonomischen Integration von

³⁰ *Bieber/Epiney/Haag/Kotzur*, Die Europäische Union, 14. Aufl. 2021, § 30 Rn. 3.

³¹ Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. 12. 2013 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und mit besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Ziels »Investitionen in Wachstum und Beschäftigung« und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006, ABl. 2013, L 347/289.

³² Zu Notwendigkeit einer solchen Ausrichtung an der Zielsetzung von Art. 174 AEUV vgl. EuGH, Rs. C-166/07, Slg. 2009, I–7135 Rn. 48 ff. – *Parlament/Rat*.

³³ *Bieber/Epiney/Haag/Kotzur*, Die Europäische Union, 14. Aufl. 2021, § 30 Rn. 6.

³⁴ *Kern/C. Eggers*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 71. EL August 2020, Art. 174 AEUV Rn. 25.

³⁵ *Puttler*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 162 Rn. 2.

³⁶ *Puttler*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 162 AEUV Rn. 2; *Overkämping*, in: GSH, EUV/AEUV, Vorbem. zu Art. 162–164 AEUV Rn. 6; *Häde*, in: Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Aufl. 2017, Art. 162 AEUV Rn. 5.

³⁷ Näher konkretisiert für den ESF durch Art. 3 Abs. 1 lit b und c der ESF-VO 1304/2013

³⁸ Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates, ABl. L 347, S. 470, ber. ABl. 2016 L 330 S. 8, zuletzt geändert durch VO (EU) 2018/1046 des EP und des Rates vom 18.7.2018, ABl. L 193 S. 1.

³⁹ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+), COM (2018) 382 final und COM (2020) 447 final.

Drittstaatsangehörigen vor. Langfristige Integrationsmaßnahmen sollen durch den ESF+ ergänzend zum Asyl- und Migrationsfonds gefördert werden.⁴⁰

Insgesamt ist der Anwendungsbereich des Art. 162 AEUV damit recht weit.⁴¹ Art. 162 AEUV taugt folglich jedenfalls partiell als Ermächtigungsgrundlage für den Integrations- und Entwicklungsfonds, da einige der vom ESF abgedeckten Bereiche in den Rahmen des angedachten Fonds fallen. Nicht zulässig ist hingegen eine feste Anknüpfung der Vergabe von Mitteln aus dem auf Art. 162 AEUV gestützten Fonds an die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen. Dies würde den ESF auf unzulässige Art zu einem Instrument der Asylpolitik umfunktionieren, was primärrechtlich nicht intendiert ist.

und Entwicklungsfonds in der intendierten Ausgestaltung bedürfte daher einer vorherigen Änderung der primärrechtlichen Grundlagen des Unionsrechts. Diese müsste dahingehend formuliert werden, dass sie hinsichtlich der Mittelvergabe durch die Europäische Union eine Verknüpfung von asyl- und strukturpolitischen Maßnahmen ermöglicht.

c) ZWISCHENERGEBNIS: REICHWEITE DER KOMPETENZEN AUSSERHALB DES BEREICHS ASYL UND INTEGRATION

Die Errichtung des Entwicklungs- und Integrationsfonds lässt sich als primär asylpolitische Maßnahme nicht vollständig auf die Kompetenzen außerhalb des Bereichs Asyl und Integration stützen. Die Kompetenzen zur Förderung der kommunalen Entwicklung (Art. 175 ff. AEUV) setzen voraus, dass gezielt bei benachteiligten Regionen und Wirtschaftszweigen oder benachteiligten Personengruppen angesetzt wird. Dass die Förderung alleine von der freiwilligen Aufnahme von Flüchtlingen abhängt, ist jedoch nicht von den Ermächtigungsgrundlagen gedeckt. Zumindest teilweise kann hingegen Art. 162 AEUV als Kompetenzgrundlage dienen, soweit die jeweils intendierten Integrationsmaßnahmen davon gedeckt sind. Eine direkte Verknüpfung der Mittelvergabe mit der freiwilligen Aufnahme von Flüchtlingen als asylpolitische Maßnahme ermöglicht die Vorschrift allerdings ebenfalls nicht.

III. ZWISCHENERGEBNIS: POTENTIALE UND GRENZEN DES PRIMÄRRECHTS

Nach alldem ermächtigt das Primärrecht die Europäische Union zur Mittelvergabe für die Aufnahme von Flüchtlingen sowie für eigene Projekte, die mit der Integration von Drittstaatsangehörigen jedenfalls in einem mittelbaren Zusammenhang stehen. Hiervon gänzlich unabhängige Maßnahmen, die ausschließlich der dynamischen Gesamtentwicklung einer Stadt oder eines Quartiers im sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen oder infrastrukturellen Sinne dienen, zugleich aber insoweit mit der freiwilligen Aufnahme von Flüchtlingen verknüpft werden, als diese zur Voraussetzung für die Mittelvergabe gemacht wird, sind hingegen vom Primärrecht nicht abgedeckt. Die Einrichtung des Integrations-

⁴⁰ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+), COM (2018) 382 final, Erwägungsgrund 20.

⁴¹ Gassner, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Art. 162 AEUV, Rn. 5.

3

AUSGESTALTUNG DES FONDS

An die Frage einer unionsrechtlichen Kompetenz zur Schaffung eines Integrations- und Entwicklungsfonds schließt sich die nach dessen Ausgestaltung an. Im Folgenden soll erörtert werden, inwieweit ein Integrations- und Entwicklungsfonds an bestehende Fonds angeschlossen werden kann oder ob hierfür ein eigenständiger Fonds geschaffen werden sollte oder gar muss. Die Fonds der Europäischen Union beruhen auf einer Verordnung, die das im Primärrecht vorgesehene Gesetzgebungsverfahren durchlaufen und dabei die jeweils erforderlichen Mehrheiten finden muss.

I. ANSCHLUSS AN BESTEHENDE FONDSSTRUKTUREN

Gegenwärtig werden die bestehenden Fonds neu strukturiert. Dies geht mit der Festlegung des neuen MFR 2021–2027 einher. Da die Fonds an die haushaltsrechtlichen Budgetierungen anknüpfen, werden sie nach Festlegung des MFR ausgerichtet. Die Verhandlungen zu den Fonds im Zeitraum des MFR 2021–2027 sind noch nicht abgeschlossen. Im Folgenden werden die Überlegungen zur Neustrukturierung aber dennoch bereits berücksichtigt. Die Funktion der koordinierenden ESI-Fonds-Verordnung soll die neue Dachverordnung⁴² übernehmen, die für insgesamt sieben Fonds allgemeine Regeln aufstellen soll. In Frage kommen aus den bestehenden und im MFR 2021–2027 voraussichtlich fortgeführten Fonds in erster Linie der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF), der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) sowie der Europäische Sozialfonds (ESF; künftig ESF+).

1. ASYL-, MIGRATIONS- UND INTEGRATIONSFONDS (AMIF)

Wie bereits ausgeführt, gehen die förderwürdigen Integrationsmaßnahmen aus dem AMIF über die klassischen In-

tegrationsmaßnahmen hinaus, jedoch ist die Förderung auf Maßnahmen beschränkt, die auf Drittstaatsangehörige ausgerichtet sind. Über an die Drittstaatsangehörigen selbst anknüpfende Maßnahmen kann nur punktuell und begrenzt nach den lit. f und g des Art. 9 Abs. 1 der Spezifischen AMIF-Verordnung hinausgegangen werden. Eine Förderung von Maßnahmen, die von der Ausrichtung auf Drittstaatsangehörige losgelöst sind, ist nach der bisherigen Ausrichtung des AMIF in Übereinstimmung mit der oben erfolgten Auslegung des primärrechtlichen Integrationsbegriffes nicht möglich.

Der AMIF bewegt sich damit innerhalb der festgestellten Grenzen des Art. 79 AEUV. Auch wenn er diese Kompetenz bei Zugrundelegung eines weiten Integrationsverständnisses nicht vollständig ausfüllt, könnte Artikel 9 der Verordnung nur dann auf von der Ausrichtung auf Drittstaatsangehörige losgelöste Fördermaßnahmen, insbesondere solcher zur dynamischen Gesamtentwicklung einer Stadt oder eines Quartiers im sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen oder infrastrukturellen Sinne, ausgeweitet werden, wenn die primärrechtliche Ermächtigung entsprechend geändert würde.

Für den MFR 2021–2027 war als Nachfolgefonds im Entwurf der Kommission zunächst ein neuer Asyl- und Migrationsfonds vorgesehen.⁴³ Die Integration sollte sich also im Titel des neuen Fonds explizit nicht mehr wiederfinden. Dennoch war ausweislich der Begründung des Vorschlags weiterhin angedacht, dass auch Integrationsmaßnahmen durch den Fonds finanziert werden können, jedoch nur Maßnahmen zur frühzeitigen Integration; solche zur langfristigen Integration sollen dagegen durch EFRE und ESF+ finanziert werden.⁴⁴ Die spezifischen Ziele sind auch hier in Art. 3 der Verordnung konkretisiert, wobei – wie auch in der Spezifischen AMIF-Verordnung – die Integration als Ziel in Art. 3 Abs. 2 lit. b) aufgegriffen ist. Anders als die Spezifische AMIF-Verordnung enthält der Kommissions-Entwurf keine

⁴² Europäische Kommission, 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.

⁴³ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Asyl- und Migrationsfonds, COM (2018) 471 final.

⁴⁴ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Asyl- und Migrationsfonds, COM (2018) 471 final, S. 6 und Erwägungsgrund Nr. 13 des Entwurfs.

thematischen Kapitel⁴⁵ und damit auch keine mit Art. 9 der Spezifischen Verordnung vergleichbare Vorschrift. Aus Erwägungsgrund Nr. 13 geht eine Fokussierung auf Maßnahmen, »die auf die Bedürfnisse von Drittstaatsangehörigen zugeschnitten sind«, hervor. In Anhang II, Nr. 2 lit. b) werden auch vorbereitende Maßnahmen für die aktive Teilhabe der Drittstaatsangehörigen und ihre Akzeptanz in der Aufnahmegesellschaft genannt. Der Katalog in Anhang III, Nr. 3 nennt einige förderwürdige Maßnahmen. Diese gehen über die bislang in Art. 3 der Spezifischen AMIF-Verordnung genannten nicht maßgeblich hinaus.

Das Europäische Parlament schlug in erster Lesung die Beibehaltung des Titels »Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds« vor.⁴⁶ Das Integrationsziel in Art. 3 umfasst nach der Abänderung des Parlaments auch die soziale Eingliederung von Drittstaatsangehörigen und wird »in Ergänzung zu anderen EU-Fonds« gefördert.⁴⁷ Auch der Europäische Rat sprach sich für die Wiederaufnahme des Integrationsbegriffes im Titel des Fonds aus. Die am 12. Oktober 2020 beschlossene Allgemeine Ausrichtung des Rates sieht in den Erwägungsgründen detailliertere Ausführungen zu durch den AMIF geförderten Integrationsmaßnahmen zur Finanzierung langfristiger Integrationsmaßnahmen durch ESF+, EFRE und ELER vor.⁴⁸ Durch den AMIF verbleibt es dabei nach gegenwärtigem Stand bei einer Förderung primär auf Drittstaatsangehörige ausgerichteter Maßnahmen.

Der AMIF bietet mithin wohl auch weiterhin die Möglichkeit, Integrationsmaßnahmen zu finanzieren. Hierbei könnten der durch Art. 79 Abs. 4 AEUV vorgegebene Rahmen im Sinne eines weiten Integrationsverständnisses noch weiter ausgeschöpft werden, als dies in den gegenwärtigen Planungen vorgesehen ist. Soweit jedoch weiterhin Art. 78 Abs. 2, 79 Abs. 2 und 4 AEUV alleinige primärrechtliche Grundlage der AMIF-Verordnung bleiben, muss dieser sich auch in deren Rahmen bewegen. Geförderte Maßnahmen bedürfen daher stets eines wenigstens mittelbaren Bezugs zu Drittstaatsangehörigen. Die Förderung hiervon losgelöster Maßnahmen lässt sich auch nicht über die zusätzliche Heranziehung weiterer Ermächtigungsgrundlagen, insbesondere derer zur Strukturförderung, erzielen, da ansonsten über die strukturpolitischen Kompetenzen eine davon nicht intendierte Asylpolitik betrieben wird. Die angedachte Ausgestaltung eines Integrations- und Entwicklungsfonds kann daher nur teilweise in den AMIF integriert werden.

⁴⁵ In der VO 516/2014 waren dies die Kapitel II, III und IV.

⁴⁶ Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. März 2019 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Asyl- und Migrationsfonds (COM (2018) 0471), TA/2019/0175, Abänderung 1.

⁴⁷ Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. März 2019 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Asyl- und Migrationsfonds (COM (2018) 0471), TA/2019/0175, Abänderung 70.

⁴⁸ Rat der Europäischen Union, Interinstitutionelles Dossier 2018/0248 (COD), 11888/20, Erwägungsgründe 12a und 13.

2. EUROPÄISCHER SOZIALFONDS (ESF BZW. ESF+)

Der Anwendungsbereich des Art. 162 AEUV als Grundlage für die Einrichtung des als beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitisches Instrument angelegten ESF ist recht weit, umfasst jedoch keine Maßnahmen zur Förderung der dynamischen Gesamtentwicklung einer Stadt oder eines Quartiers im sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen oder infrastrukturellen Sinne. Der ESF in der bislang bestehenden Form wird auch nicht explizit zur Integrationsförderung genutzt.

Für den Zeitraum 2021–2027 soll der ESF aber erweitert werden zum ESF+ und auch die Förderung der sozioökonomischen Integration von Drittstaatsangehörigen unterstützen. Langfristige Integrationsmaßnahmen sollen durch den ESF+ ergänzend zum AMIF gefördert werden. Damit erweist sich der ESF+ durchaus als geeignet, einige der für den Integrations- und Entwicklungsfonds angedachten Maßnahmen zu fördern. Diese müssen dabei stets an die aus Art. 162 AEUV folgende Zweckbestimmung des ESF anknüpfen. Danach können aus dem ESF bzw. ESF+ zwar in gewissem Umfang Integrations- und Entwicklungsmaßnahmen gefördert werden, jedoch angesichts der primärrechtlichen Grenzen nicht allein an die Aufnahme von Flüchtlingen angeknüpft werden. Weitere Voraussetzung ist, dass die Maßnahmen einen Bezug zur Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik aufweisen.

3. EUROPÄISCHER FONDS FÜR REGIONALE ENTWICKLUNG (EFRE)

Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) dient dem Art. 176 AEUV entsprechend der Bekämpfung regionaler Ungleichgewichte. Die Anknüpfung an die Rückständigkeit der Region verhindert eine Ausweitung auf den Integrations- und Entwicklungsfonds in der angedachten Form. Allenfalls solche Kommunen, die die Kriterien des EFRE erfüllen, könnten über den Fonds Maßnahmen finanzieren, die zumindest indirekt auch der Integrationsförderung zugutekommen.

Im Rahmen des MFR 2021–2027 soll der EFRE den Erwägungsgründen des gegenwärtigen Entwurfsstandes⁴⁹ zufolge dennoch auch langfristige Integrationsmaßnahmen tragen. Dem oben herausgearbeiteten Kompetenzgefüge des Primärrechts folgend müsste dies grundsätzlich aber auch auf rückständige Regionen konzentriert bleiben, da Art. 176 AEUV nur rückständige Gebiete und Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung umfasst. Für einen Integrations- und Entwicklungsfonds bietet der EFRE somit nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten.

⁴⁹ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds, COM (2018) 372 final, Erwägungsgrund 8.

4. ZWISCHENERGEBNIS

Ein umfassender Integrations- und Entwicklungsfonds kann an die bestehende Fondsstruktur nicht angeknüpft werden, da die bisherigen Fonds jeweils für sich allenfalls teilweise die angedachten Maßnahmen unterstützen können.

II. SCHAFFUNG EINES EIGENSTÄNDIGEN INTEGRATIONS- UND ENTWICKLUNGSFONDS

Der Integrations- und Entwicklungsfonds müsste daher als eigenständiger Fonds ausgestaltet werden. Hierbei ist – sofern keine Änderung des Primärrechts erfolgt – auf diejenigen primärrechtlichen Grundlagen zurückzugreifen, die nach den bisherigen Ergebnissen zumindest partiell eine Kompetenz für einen Integrations- und Entwicklungsfonds enthalten. Dies sind in Bezug auf die Aufnahme Geflüchteter und die unmittelbar hierfür anfallenden Kosten die Kompetenz im Bereich Asylpolitik aus Art. 78 Abs. 2 AEUV im Zusammenspiel mit Art. 80 AEUV; in Bezug auf die Mittelvergabe für eigene Entwicklungsprojekte die Unterstützungs- und Koordinierungskompetenz im Bereich Integration des Art. 79 Abs. 4 AEUV sowie die Kompetenz für den Europäischen Sozialfonds aus Art. 162 AEUV.

1. BÜNDELUNG DER FÖRDERUNG

Die hieraus jeweils folgenden Fördermöglichkeiten könnten in einem eigenständigen Integrations- und Entwicklungsfonds gebündelt werden, um den Zugang der Stakeholder, also zivilgesellschaftlichen Akteuren, zu den Fördermitteln zu erleichtern. Dieser Fonds wäre dann primärrechtlich auf eine Kombination der oben genannten Kompetenzen zu stützen. Für eine Unzulässigkeit einer derartigen kombinierten Nutzung der Ermächtigungen gibt es keine Anhaltspunkte. Die primärrechtlichen Regelungen geben nicht vor, wie genau die verschiedenen Fonds zu strukturieren sind. Für die Struktur des Fonds sieht Art. 177 AEUV die Möglichkeit zu einer Neuordnung der Fonds sogar explizit vor. Der AMIF beruht bereits seit 2014 auf einer Kombination der Asyl- und Integrationskompetenzen der Art. 78 und 79 AEUV; und er führte zuvor eigenständige Fonds (Integrationsfonds, Rückkehrfonds und Flüchtlingsfonds) zusammen. Die nicht unübliche Verknüpfung der primärrechtlich vorgesehenen Fonds miteinander zeigt sich auch beispielhaft an der von EFRE und ESF+.⁵⁰

Grundsätzlich ist es demnach möglich, einen eigenständigen Integrations- und Entwicklungsfonds auf die entsprechenden primärrechtlichen Vorschriften gestützt zu errichten. Dieser muss sich in dem aufgezeigten Rahmen bewegen, sodass insbesondere eine direkte Verknüpfung der Mittelvergabe mit der freiwilligen Aufnahme von Flüchtlingen nicht möglich ist.

⁵⁰ Vgl. Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds, COM (2018) 372 final, Erwägungsgrund 15.

2. VERWALTUNG UND VERFAHREN

Zu beachten wären hierbei – soweit vorhanden – die primärrechtlichen Vorgaben zu Verwaltung und Verfahren der Fonds. Für den Bereich der Asyl- und Integrationspolitik enthält das Primärrecht keine solchen Vorgaben. Für den ESF ist durch Art. 163 Abs. 2 AEUV die Beteiligung eines Ausschusses aus Vertretern der Regierungen sowie der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerverbände unter Vorsitz eines Kommissionsmitglieds vorgeschrieben. Dieser Ausschuss wäre in die Entscheidungs- und Planungsstruktur zur Vergabe von Mitteln aus dem Integrations- und Entwicklungsfonds entsprechend zu integrieren. Entsprechend der bisherigen Sekundärrechtslage (vgl. Art. 25 ESF-Verordnung) und praktischen Handhabung hätte er kein Entscheidungs- oder Vetorecht, sondern würde lediglich Stellungnahmen abgeben, welche die Kommission nicht binden.⁵¹ Soweit durch den Integrations- und Entwicklungsfonds Mittel auf Grundlage des Art. 162 AEUV vergeben werden, ist der Ausschuss zu beteiligen. Möglich wäre auch, den Ausschuss für den gesamten Integrations- und Entwicklungsfonds zu erweitern und einheitlich miteinzubeziehen. Die Einbindung des Ausschusses in den Integrations- und Entwicklungsfonds stellt somit kein unüberwindbares Hindernis dar.

3. GRENZEN DES FONDS

Die Einrichtung eines eigenständigen Integrations- und Entwicklungsfonds ist mithin auf Grundlage der derzeitigen Primärrechtsgestaltung möglich und umsetzbar. Nicht möglich bleibt hingegen eine Vermischung der Kompetenzen dahingehend, dass die Vergabe der Mittel auf Grundlage des Art. 162 AEUV an die Aufnahme von Flüchtlingen geknüpft ist; oder dass auf Grundlage des Art. 79 Abs. 4 AEUV in der Verwendung nicht wenigstens mittelbar an die Drittstaatsangehörigen gebundene Mittel vergeben werden. Die für die einzelnen Komponenten des Fonds genutzten Kompetenzen müssen jeweils im primärrechtlich abgesteckten Rahmen verbleiben. Es können also nur diejenigen Kompetenzgrundlagen unter einem Fonds gebündelt werden, aufgrund derer die Aufnahme von Flüchtlingen zur Zugangsbedingung für Fördermittel gemacht werden kann.

Aufgenommen werden können mithin Entwicklungsprojekte, die jedenfalls mittelbar der Integration von Drittstaatsangehörigen dienen. Der Fonds dürfte allerdings nicht dahingehend ausgestaltet sein, dass im Wege eines auf die die Kompetenzen für Asyl und Integration gestütztes primär asylpolitisches Instrument Strukturpolitik betrieben würde. Ebenso ist es nicht möglich, dass mittels eines auf die Kompetenzgrundlagen zur strukturellen regionalen Entwicklung gestützten Fonds Asylpolitik erfolgt.

Im Falle einer Änderung des Primärrechts dahingehend, dass die Kompetenz der Europäischen Union für die Integration

⁵¹ *Puttler*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 5. Aufl. 2016, Art. 163 AEUV Rn. 2.

erweitert oder eine Verknüpfung von Asyl- und Strukturpolitik ermöglicht wird, wäre ein einheitlicher Integrations- und Entwicklungsfonds genuiner umsetzbar. In diesem Falle wäre der Fonds nach Maßgabe der dann vorhandenen Kompetenz auszugestalten.

4. ZWISCHENERGEBNIS

Die Intention des Integrations- und Entwicklungsfonds lässt sich innerhalb der – bestehenden oder sich nach einer Änderung ergebenden primärrechtlichen Grenzen – am besten im Rahmen eines eigenständigen Fonds verwirklichen. Hinsichtlich der bestehenden primärrechtlichen Grenzen (B. III.) wäre zu berücksichtigen, dass auch die durch den Fonds geförderten entwicklungsbezogenen Maßnahmen zumindest mittelbar auf die Integration und die Bedürfnisse von Drittstaatsangehörigen ausgerichtet sein müssen.

III. ART DER MITTELVERWALTUNG

Unter Einbeziehung der bestehenden Fonds ist weiterhin zu erörtern, wie die Art. der Mittelvergabe auszugestalten wäre.

1. HAUSHALTSRECHTLICHE GRUNDLAGEN

Die Ausführung des EU-Haushalts obliegt nach Art. 17 Abs. 1 S. 4 EUV der Kommission. Nach dem Konkretisieren⁵² Art. 317 Abs. 1 AEUV wird der Haushalt der EU grundsätzlich von der Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten ausgeführt; und zwar gemäß der Haushaltsordnung,⁵³ die wiederum nach Art. 322 AEUV durch Verordnung erlassen wird. Die Haushaltsordnung sieht in Art. 62 Abs. 1 UA. 1 drei verschiedene Arten der Mittelverwaltung vor: direkte (lit. a), geteilte (lit. b) und indirekte (lit. c) Mittelverwaltung. In der direkten Mittelverwaltung wird der Haushalt über die Dienststellen der Kommission oder Exekutivagenturen ausgeführt. Geteilte Mittelverwaltung bedeutet, dass der Haushalt von der Kommission mit den Mitgliedstaaten ausgeführt wird. Bei der indirekten Mittelverwaltung wird der Haushalt von den in Art. 62 Abs. 1 UA. 1 lit. c Ziff. i bis viii genannten Einrichtungen ausgeführt. Eine allgemeine Grenze für die Übertragung der Mittelverwaltung legt Art. 62 Abs. 3 fest: Eine Übertragung an Dritte ist ausgeschlossen, wenn Aufgaben mit einem großen Ermessensspielraum für politische Entscheidungen verbunden sind.

⁵² Ruffert in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 17 EUV Rn. 11; Schmidt/Schmitt von Sydow in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 17 EUV Rn. 66.

⁵³ VO (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012, Abl. L 193 S. 1.

2. AUSGESTALTUNG BESTEHENDER FONDS

Eine Betrachtung der bestehenden und bereits analysierten Fonds zeigt eine vergleichende Betrachtung des ESF und des AMIF, dass die jeweils geltenden Verwaltungsvorschriften unterschiedlich sind. Für die Verwaltung des ESF ist gemäß Art. 163 Abs. 1 AEUV die Kommission zuständig. Art. 163 AEUV bestimmt jedoch nur die Organ-, nicht die Verbandskompetenz.⁵⁴ Nach den sekundärrechtlichen Festlegungen in Art. 4 Abs. 7 der ESI-Fonds-Verordnung wird der ESF in geteilter Mittelverwaltung ausgeführt. Hierbei wird ein äußerst komplexes mehrstufiges Verwaltungsverfahren angewandt.⁵⁵ Die Zuständigkeit auf Seiten der Mitgliedstaaten richtet sich nach der jeweiligen innerstaatlichen Kompetenzverteilung.⁵⁶ Für die auf Art. 162 AEUV gestützten Komponenten eines eigenständigen Integrations- und Entwicklungsfonds wäre mithin eine geteilte Mittelverwaltung naheliegend. Rein primärrechtlich erscheint aber auch eine direkte Mittelverwaltung möglich.

Für den primärrechtlich nicht festgelegten AMIF bestehen keine Vorgaben hinsichtlich der Art der Mittelverwaltung. Sekundärrechtlich wird er nach Art. 22 der Allgemeinen Verordnung und Art. 14 Abs. 4 S. 2 der Spezifischen Verordnung überwiegend im Wege der geteilten Mittelverwaltung, nach Art. 14 Abs. 4 S. 1 der Spezifischen Verordnung in Teilen auch im Wege der direkten Mittelverwaltung durchgeführt. Für die auf die Integrationskompetenz gestützten Komponenten eines eigenständigen Integrations- und Entwicklungsfonds wäre mithin eine geteilte Mittelverwaltung naheliegend. Rein primärrechtlich besteht keine Vorgabe zur Art der Mittelverwaltung.

3. ZWISCHENERGEBNIS

Insgesamt könnte der Integrations- und Entwicklungsfonds, soweit er auf Grundlage des bestehenden Primärrechts eingerichtet wird, abhängig von der sekundärrechtlichen Ausgestaltung sowohl in geteilter als auch in direkter Mittelverwaltung ausgestaltet werden.

Im Falle einer Änderung des Primärrechts dahingehend, dass eine weitergehende Integrationspolitikkompetenz der Europäischen Union geschaffen wird, könnte die Zuständigkeit für die Mittelverwaltung primärrechtlich mit festgelegt werden. Sofern sie primärrechtlich nicht festgelegt würde, könnte sie sekundärrechtlich frei ausgestaltet werden.

⁵⁴ Kingreen, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werksstand 71. EL August 2020, Art. 163 AEUV Rn. 1; Ross, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, Art. 163 AEUV Rn. 2.

⁵⁵ Ross, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, Art. 163 AEUV Rn. 2.

⁵⁶ Kingreen, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werksstand 71. EL August 2020, Art. 163 AEUV Rn. 2, 6, 7.

IV. ZUGANG ZU FÖRDERMITTELN UND BERÜCKSICHTIGUNG PARTIZIPATIVER STAKEHOLDERANSÄTZE

Zuletzt ist danach zu fragen, inwieweit bei der Mittelvergabe partizipative Stakeholderansätze im Sinne einer Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure Berücksichtigung finden können. Die Organisation des Zugangs zu Fördermitteln aus dem Integrations- und Entwicklungsfonds ist grundsätzlich der sekundärrechtlichen Ausgestaltung zugänglich. Entsprechend der Festlegung der Art der Mittelverwaltung ist auch die konkrete Verfahrensorganisation primärrechtlich nicht determiniert. Allerdings müssen hierbei die innerstaatlichen Strukturen berücksichtigt werden. Inwieweit Antragsstellung und Programmplanung direkt auf kommunaler Ebene oder zwischen kommunaler Ebene und EU-Behörden durchgeführt werden können, ist entsprechend der mitgliedstaatlich ausgestalteten Verwaltungsverfahren in erster Linie eine Frage des jeweiligen innerstaatlichen Kompetenzgefüges.⁵⁷ Hierin finden sekundärrechtlich festgelegte Verfahrensorganisationen ihre Grenze. Eine Kompetenz der Europäischen Union zur Festlegung der Einzelheiten besteht in diesem Bereich nicht, da die Organisation des Verwaltungsverfahrens grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten ist.⁵⁸ Ohne Mitwirkung der Mitgliedstaaten ist es mithin nicht möglich, dezidierte partizipative Stakeholderansätze unionsrechtlich verbindlich vorzugeben.

In geteilter Mittelverwaltung entsteht allerdings die Verfahrensorganisation im Dialog zwischen Kommission und Mitgliedstaat. Häufig wird hierbei die konkrete Ausgestaltung einschließlich der Mittelverwaltung den Mitgliedstaaten überlassen. So ist etwa in Art. 12 der Allgemeinen Verordnung zum AMIF festgelegt, dass jeder Mitgliedstaat im Einklang mit seinen innerstaatlichen Regelungen und Gepflogenheiten und vorbehaltlich etwaiger anwendbarer Sicherheitsvorschriften eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Behörden und Einrichtungen organisiert, die in die Vorbereitung, Durchführung, das Monitoring und die Evaluierung der Programme eingebunden werden sollen. Auch Art. 63 Abs. 3 der Haushaltsordnung sieht für die geteilte Mittelverwaltung vor, dass die Mitgliedstaaten entsprechende Verwaltungs- und Kontrolleinrichtungen benennen. Im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaat und EU-Kommission können dann umfangreich partizipative Verfahren zur Antrags- und Projektausarbeitung festgesetzt werden, welche den jeweiligen individuellen mitgliedstaatlichen Strukturen Rechnung tragen. Hierdurch können – in Orientierung an Art. 12 der Allgemeinen Verordnung zum AMIF – von Beginn an sämtliche Akteure eingebunden werden. Zu diesen Akteuren gehören auch die Kommunen, lokale, nationale und internationale zivilgesellschaftliche Organisationen und Institutionen sowie staatliche Behörden.

V. ZWISCHENERGEBNIS: EIGENSTÄNDIGER INTEGRATIONS- UND ENTWICKLUNGSFONDS

Der Integrations- und Entwicklungsfonds kann in der skizzierten Form nicht an die bestehenden und sich im Entstehen befindlichen Fondsstrukturen angebunden werden. Zu schaffen wäre stattdessen ein eigenständiger Integrations- und Entwicklungsfonds, der die primärrechtlichen Kompetenzgrundlagen für ESF und AMIF kombiniert. Ein solcher Fonds ist auf Grundlage der derzeitigen Primärrechtslage umsetzbar. Die primärrechtlichen Kompetenzgrundlagen können jedoch nicht dergestalt vermischt werden, dass sie zur Grundlage nicht intendierte Maßnahmen werden. Die einzelnen Komponenten müssen daher jeweils für sich stehen und dabei wiederum den primärrechtlichen Kompetenzrahmen wahren. Für die konkrete Ausgestaltung des eigenständigen Integrations- und Entwicklungsfonds folgt daraus, dass gestützt auf die Kompetenzgrundlagen für Asyl und Integration keine Strukturpolitik betrieben werden darf. Die Kompetenzgrundlagen für Strukturförderung stehen wiederum asylpolitischen Maßnahmen entgegen. Die geförderten Maßnahmen müssen daher jedenfalls einen mittelbaren Bezug zu Integration von Drittstaatsangehörigen aufweisen. Darüber hinausgehende Maßnahmen bedürften einer Änderung des Primärrechts. Sofern eine solche Primärrechtsänderung ergehen sollte, ist die konkrete Ausgestaltung des Integrations- und Entwicklungsfonds von den dann geltenden Primärrechtsregelungen abhängig. Die Art der Mittelverwaltung des Integrations- und Entwicklungsfonds kann sekundärrechtlich festgelegt werden. Naheliegender wäre eine Umsetzung in Form der geteilten Mittelverwaltung. Partizipative Stakeholderansätze zur Antrags- und Projektausarbeitung können zwar nicht verbindlich durch das Unionsrecht vorgegeben, wohl aber im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaat und EU-Kommission festgesetzt werden.

⁵⁷ Vgl. *Kingreen*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werksstand 71. EL August 2020, Art. 163 AEUV Rn. 6.

⁵⁸ Vgl. *Epiney* in Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, Die Europäische Union, 14. Aufl. 2021, § 8 Rn. 4 ff.; *Ruffert*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 291 AEUV Rn. 2; *Gellermann*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 291 AEUV Rn. 3.

4

ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

Aus vorstehender Untersuchung lassen sich zusammengefasst folgende Ergebnisse für die Errichtung eines Integrations- und Entwicklungsfonds ableiten:

I. DERZEITIGE MÖGLICHKEITEN EINES INTEGRATIONS- UND ENTWICKLUNGSFONDS

1. Ein Integrations- und Entwicklungsfonds lässt sich grundsätzlich auf die primärrechtlichen Kompetenzen der Europäischen Union stützen. Aus diesen folgen Vorgaben für die konkrete Ausgestaltung.
2. Hinsichtlich der Mittelvergabe für die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen greift Art. 78 Abs. 2 lit. f AEUV, der die Schaffung finanzieller Unterstützungsmaßnahmen ermöglicht. Diese können mit der freiwilligen Aufnahme von Flüchtlingen dergestalt verknüpft werden, dass die freiwillige Aufnahme Grundvoraussetzung für die Mittelvergabe ist.
3. Die Entscheidung über die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen liegt nach unionsrechtlichen Vorgaben beim Mitgliedstaat als solchem und die innerstaatliche Zuständigkeit bemisst sich nach nationalem Recht. Für die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen als Grundvoraussetzung für die Mittelvergabe muss also auf eine entsprechende Entscheidung des Mitgliedsstaates als solchem abgestellt werden.
4. Die Mittelvergabe für eigene Entwicklungsprojekte kann auf die Unterstützungs- und Koordinierungskompetenz der Europäischen Union im Bereich Integration aus Art. 79 Abs. 4 AEUV gestützt werden. Voraussetzung ist allerdings, dass es sich tatsächlich um Integrationsmaßnahmen handelt. Das ist lediglich dann der Fall, wenn die Maßnahmen jedenfalls einen mittelbaren Bezug zur Integration von Drittstaatsangehörigen aufweisen. Unter Zugrundelegung eines weiten Begriffsverständnisses gehören hierzu neben konkreten Fördermaßnahmen für Drittstaatsangehörige etwa auch Maßnahmen, welche die wechselseitige Begegnung der Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde ermöglichen. Nicht mehr in die Kompetenz des Art. 79 Abs. 4 AEUV fallen hingegen rein strukturpolitische Maßnahme ohne jeden Integrationsbezug.
5. Ein umfassender Integrations- und Entwicklungsfonds lässt sich nicht innerhalb der bestehenden Fondsstruktur verwirklichen, da die bisherigen Fonds die angedachten Maßnahmen jeweils für sich allenfalls teilweise unterstützen können. Vorzugswürdig erscheint daher die Schaffung eines eigenständigen Fonds, der sich innerhalb der bestehenden aufgezeigten primärrechtlichen Grenzen zu bewegen hat.
6. Die Art der Mittelverwaltung – direkte, geteilte und indirekte – des Integrations- und Entwicklungsfonds kann sekundärrechtlich festgelegt werden, wobei eine geteilte Mittelvergabe vorzugswürdig erscheint.
7. Die Berücksichtigung partizipativer Stakeholderansätze im Sinne zivilgesellschaftlicher Beteiligung bei der Mittelvergabe kann im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaat und EU-Kommission umgesetzt werden.

II. GRENZEN FÜR DEN INTEGRATIONS- UND ENTWICKLUNGSFONDS

1. Im geltenden Primärrecht und hierbei insbesondere in der Kompetenzordnung findet der Integrations- und Entwicklungsfonds zugleich seine Grenzen.
2. Da nach dem Unionsrecht die Mitgliedsstaaten und nicht die Kommunen über die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen entscheiden, kann als Grundvoraussetzung für die Mittelvergabe nicht auf eine Entscheidung der Kommunen selbst abgestellt werden. Die Europäische Union ist zudem nicht ermächtigt, den Kommunen ein eigenständiges Recht zur freiwilligen Aufnahme von Flüchtlingen einzuräumen. Mithin muss der Weg über die Mitgliedsstaaten gegangen werden.
3. Die Unterstützungs- und Koordinierungskompetenz aus Art. 79 Abs. 4 AEUV setzt voraus, dass es sich um Integrationsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Integration von Drittstaatsangehörigen handelt. Maßnahmen einschließlich der finanziellen Förderung, die schlicht einer dynamischen Gesamtentwicklung einer Stadt oder eines Quartiers im sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen oder infrastrukturellen Sinne dienlich sind, ohne jedenfalls einen mittelbaren Bezug zur Integration von

Menschen mit Migrationshintergrund aufzuweisen, sind hingegen nicht von Art. 79 Abs. 4 AEUV umfasst. Mithin können sie auf dieser Grundlage auch nicht durch den Integrations- und Entwicklungsfonds gefördert werden.

4. Die Kompetenzen zur Förderung der kommunalen Entwicklung (Art. 175 ff. AEUV) sowie zur Errichtung des Sozialfonds (Art. 162 AEUV) können nicht als Ermächtigungsgrundlage für den Integrations- und Entwicklungsfonds herangezogen werden, sofern dieser eine direkte Verknüpfung der Mittelvergabe mit der freiwilligen Aufnahme von Flüchtlingen vorsieht. Denn dann handelt es sich nicht mehr um eine strukturpolitische, sondern um eine asylpolitische Maßnahme, die von den jeweiligen Kompetenznormen nicht intendiert ist. Ausgeschlossen ist also, dass die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen zur Grundvoraussetzung für den Zugang zu Fördermitteln für eigene, von der Integration gänzlich losgelöste Entwicklungsprojekte gemacht wird.
5. Eine verbindliche Vorgabe partizipativer Stakeholderansätze durch das Unionsrecht ist nicht möglich. Eine entsprechende Festsetzung setzt daher voraus, dass der jeweilige Mitgliedsstaat im Rahmen der Festsetzung mit der EU-Kommission dazu willens ist.
3. Im Zuge dessen können in der Kompetenznorm Vorgaben zur Art der Mittelvergabe gemacht werden. Zwingend ist dies allerdings nicht.
4. Dass für die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen nicht auf die Entscheidung des Mitgliedsstaates als solchem, sondern auf die Kommunen selbst abgestellt werden kann, bedürfte ebenfalls einer Primärrechtsänderung, die einen Durchgriff der Europäischen Union auf die Kommunen ermöglicht. Trotz der Hervorhebung der Kommunen in Art. 4 Abs. 2 EUV bestehen allerdings hiergegen grundsätzliche Bedenken, da die Entscheidung über den Zugang zum Staatsgebiet um ein klassisches Souveränitätsrecht handelt. Dieses setzt eine Staatlichkeit voraus, welche die Kommunen gerade nicht aufweisen.

III. ERFORDERLICHE RECHTSÄNDERUNGEN

1. Soll der Integrations- und Entwicklungsfonds in der intendierten Fassung umgesetzt werden, ist eine Änderung des Primärrechts erforderlich. Das Primärrecht müsste dahingehend ausgestaltet werden, dass Fördermittel auch dann mit der freiwilligen Aufnahme von Flüchtlingen verknüpft werden können, wenn sie keinerlei Bezug zur Integration von Drittstaatsangehörigen aufweisen. Ermöglicht würde auf diese Weise die Vergabe von Fördermitteln, die schlicht einer dynamischen Gesamtentwicklung einer Stadt oder eines Quartiers im sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen oder infrastrukturellen Sinne dienlich sind, deren Gewährung aber die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen voraussetzt.
2. Umgesetzt werden könnte diese Primärrechtsänderung etwa, indem die Kompetenzen im Bereich Asyl (Art. 78 Abs. 2 AEUV) und Integration (Art. 79 Abs. 4 AEUV) um eine weitere Kompetenz erweitert werden, die sinnvoll in einem eigenständigen Artikel stehen könnte. Eine konkrete Formulierung wäre noch zu entwickeln. In dieser muss klar zum Ausdruck kommen, dass im Falle der freiwilligen Aufnahme von Flüchtlingen Mittel für von der Aufnahme oder der Integration gänzlich losgelöste eigene Entwicklungsprojekte gewährt werden können. Auch eine entsprechende Änderung der Kompetenzen zur Strukturförderung ist grundsätzlich denkbar. Da es sich aber letztendlich um eine Maßnahme der Asylpolitik handelt, erscheint eine systematische Einordnung im Bereich Asyl vorzugswürdig.

REFERENZEN

Dittrich, Lars, in: Decker, Andreas/Bader, Johann/Kothe, Peter, BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, 6. Edition, Stand: 01.10.2020.

Doehring, Karl, Völkerrecht, 2. Auflage 2004.

Dreier, Horst, in: Dreier, Horst, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015.

Epiney, Astrid, in: Bieber, Roland/Epiney, Astrid/Haag, Marcel/Kotzur, Markus, Die Europäische Union, 14. Auflage 2021.

Fischer, Klemens, Der Europäische Verfassungsvertrag, 2005.

Gassner, Ulrich, in: Vedder, Christoph/Heintschel von Heinegg, Wolff, Europäisches Unionsrecht, 2. Auflage 2018.

Gellermann, Martin, in: Streinz, Rudolf, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018.

Häde, Ulrich, in: Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Auflage 2017.

Herdegen, Matthias, Völkerrecht, 17. Auflage 2018.

Ders., Europarecht, 22. Auflage 2020.

Heusch, Andreas, in: Heusch, Andreas/Haderlein, Nicola/Schönenbroicher, Klaus, Das neue Asylrecht, 1. Auflage 2016.

Isensee, Josef, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts, 3. Auflage 2007.

Kahl, Wolfgang, in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016.

Kelsen, Hans, Allgemeine Staatslehre, Studienausgabe der Originalausgabe 1925, 2019.

Kern, Bastian/Christoph K. H. Eggers, in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 71. Ergänzungslieferung August 2020.

Kingreen, Thorsten, in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 71. Ergänzungslieferung August 2020.

Kotzur, Markus, in: Geiger, Rudolf/Khan, Daniel-Erasmus/Kotzur, Markus (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2017.

Magiera, Siegfried, in: Streinz, Rudolf, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018.

Mayer, Franz C., in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 71. Ergänzungslieferung August 2020.

Overkämping, Sabine, in: von der Groeben, Hans/Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015.

Progin-Theuerkauf, Sarah, in: von der Groeben, Hans/Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015.

Puttler, Adelheid, in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016.

Reimer, Franz, Juristische Methodenlehre, 2. Auflage 2020.

Ross, Friso, in: Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Hatje, Armin/Schoo, Johann, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019.

Rossi, Matthias, in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016.

Ruffert, Matthias, in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016.

Schmidt, Florian/Schmitt von Sydow, Helmut, in: von der Groeben, Hans/Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015.

Thym, Daniel, in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 62. Ergänzungslieferung Juli 2017.

Thym, Daniel, in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 71. Ergänzungslieferung August 2020.

Verdross, Alfred/Simma, Bruno, Universelles Völkerrecht, 3. Auflage 1984.

Vollrath, Daniel, in: Decker, Andreas/Bader, Johann/Kothe, Peter, BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, 6. Edition, Stand: 01.10.2020.

Weber, Albrecht, Migration im Vertrag von Lissabon, ZAR 2008, S. 55–58.

Weiß, Wolfgang, in: Streinz, Rudolf, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018.

Wuermeling, Joachim, Kalamität Kompetenz: Zur Abgrenzung der Zuständigkeiten in dem Verfassungsentwurf des EU-Konvents, EuR 2004, S. 216–229.

ÜBER DIE AUTORIN

Dr. Sina Fontana, MLE vertritt den Lehrstuhl für Europäisches und Deutsches Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Sozialrecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht der Universität Potsdam. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im Migrations- und Integrationsrecht, Legal Gender Studies und dem Internationalen Menschenrechtsschutz. Sie war Vertreterin an der Universität Greifswald, Akademische Rätin an der Universität Göttingen und ist seit 2019 Vorsitzende der Kommission für Verfassungsrecht, Öffentliches Recht und Gleichstellung des Deutschen Juristinnenbundes.

IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung | EU-Büro in Brüssel
Rue du Taciturne 38 | BE-1000 Brüssel

Verantwortlich:
Renate Tenbusch, Leiterin EU-Büro
Tel.: + 32 22 34 62 90

Renate.Tenbusch@fes-europe.eu

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

DER INTEGRATIONS- & ENTWICKLUNGSFONDS

Rechtsgutachten zur Umsetzbarkeit einer EU-geförderten kommunalen Integrations- und Entwicklungsinitiative



Der Integrations- und Entwicklungsfonds lässt sich mit Einschränkungen auf die primärrechtlichen Kompetenzen der Europäischen Union stützen. Hinsichtlich der Mittelvergabe für die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen greift Art. 78 Abs. 2 lit. f AEUV, der die Schaffung finanzieller Unterstützungsmaßnahmen ermöglicht. Diese können mit der freiwilligen Aufnahme von Flüchtlingen als Grundvoraussetzung für die Mittelvergabe verknüpft werden. Die Entscheidung über die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen liegt nach unionsrechtlichen Vorgaben beim Mitgliedstaat als solchem und die innerstaatliche Zuständigkeit bemisst sich nach nationalem Recht.



Die Mittelvergabe für Stadtentwicklungsprojekte kann auf Art. 79 Abs. 4 AEUV gestützt werden, wenn diese Projekte zumindest einen mittelbaren Bezug zur Integration von Drittstaatsangehörigen aufweisen. Alternativ kann die Mittelvergabe auf Art. 175 ff. AEUV sowie auf Art. 162 AEUV gestützt werden, aber nur, wenn die Mittelvergabe nicht an die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen gebunden ist. Um den Fonds genuin umzusetzen, müsste das Primärrecht, etwa in Art. 78 Abs. 2 AEUV und Art. 79 Abs. 4 AEUV dergestalt geändert werden, dass Fördermittel an die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen geknüpft werden können, auch wenn sie keinen Integrationsbezug aufweisen.



Die Europäische Union kann die Details zum Zugang zu Fördermitteln nicht einseitig festzulegen, da die Organisation des Verwaltungsverfahrens grundsätzlich Sache der Mitgliedsstaaten ist. Bei geteilter Mittelverwaltung wird dies im Dialog mit der EU Kommission festgelegt. Häufig wird hierbei die konkrete Ausgestaltung den Mitgliedstaaten überlassen. Im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaat und EU-Kommission, und in Orientierung an Art. 12 der Allgemeinen Verordnung zum AMIF, können Städte und Kommunen durchaus von Beginn an umfangreich in partizipative Verfahren zur Antrags- und Projektausarbeitung eingebunden werden. Die letztverbindliche Entscheidung darüber obliegt aber dem Mitgliedsstaat.