EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 1.8.2012
COM(2012) 427 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

über die Entwicklung des Europäischen Migrationsnetzwerks

{SWD(2012) 240 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

über die Entwicklung des Europäischen Migrationsnetzwerks

I. EINLEITUNG

Vier Jahre nach Erlass der Entscheidung zur Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzwerks[1] ist es an der Zeit, eine Bestandsaufnahme der Fortschritte des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) vorzunehmen und der Frage nachzugehen, wie es sich, auch vor dem Hintergrund des neuen mehrjährigen Finanzrahmens, nach 2013 weiterentwickeln soll.

Mit der Entscheidung 2008/381/EG des Rates wurde das EMN auf eine förmliche Grundlage gestellt.[2] Sein Ziel besteht darin, aktuelle, objektive, verlässliche und vergleichbare Informationen zu Migration und Asyl bereitzustellen, um die diesbezügliche Politikgestaltung in der Europäischen Union zu unterstützen. Das EMN ist auf mehreren Ebenen tätig. Es setzt sich aus den nationalen Kontaktstellen (NKS) des EMN in den einzelnen Mitgliedstaaten[3] sowie Norwegen[4] zusammen, die ihrerseits nationale Netzwerke aus einem breiten Spektrum relevanter Akteure aufbauen. Koordiniert werden die Arbeiten von der Europäischen Kommission mit Unterstützung von zwei externen Dienstleistern. Seit kurzem hat auch Kroatien Beobachterstatus.[5] Ferner arbeitet das EMN mit anderen relevanten europäischen und internationalen Einrichtungen zusammen. Die politische Orientierung der Tätigkeiten des EMN wird von einem Lenkungsausschuss vorgegeben, in dem die Europäische Kommission den Vorsitz führt und der sich aus je einem Vertreter der teilnehmenden Mitgliedstaaten sowie aus Teilnehmern mit Beobachterstatus (Dänemark, Norwegen und Europäisches Parlament) zusammensetzt.

---

1 Entscheidung 2008/381/EG des Rates vom 14. Mai 2008. Mit dem vorliegenden Bericht kommt die Kommission ihrer Pflicht aus Artikel 13 dieser Entscheidung nach.

2 Das EMN besteht bereits seit 2003, damals als Pilotprojekt initiiert, das später in eine Vorbereitende Maßnahme umgewandelt wurde. Ausführliche Informationen über das EMN und seine Arbeit sind auf der Website http://www.emn.europa.eu abrufbar.

3 Dänemark war am Erlass dieser Entscheidung des Rates nicht beteiligt, nimmt aber informell als Beobachter am EMN teil.

4 Im Kommissionsbeschluss K(2010) 6171 vom 13. September 2010 wurden die Grundlagen für die Verwaltungszusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und dem Ministerium für Justiz sowie der Polizei des Königreichs Norwegen bei der Teilnahme Norwegens am Europäischen Migrationsnetzwerk gelegt. Die Arbeitsvereinbarung trat am 15. November 2010 in Kraft.

5 Seit der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags mit Kroatien am 9. Dezember 2011 nimmt Kroatien am EMN gemäß dem Beschluss K(2011) 9005 der Kommission vom 8. Dezember 2011 über interne Vereinbarungen für den Zeitraum bis zum offiziellen Beitritt teil.

II. TÄTIGKEITEN DES EMN

Das EMN verfolgt seine Ziele auf der Grundlage eines jährlichen Arbeitsprogramms, das vom Lenkungsausschuss des EMN gebilligt und von der Kommission angenommen wird.[6] Zu seinen vielfältigen Tätigkeiten gehören unter anderem:

- **Politische Jahresberichte**, die die politischen Entscheidungsträger über die wichtigsten politischen und gesetzgeberischen Entwicklungen (auch auf EU-Ebene) sowie über öffentliche Debatten über Einwanderung und Asyl informieren und nach Möglichkeit relevante statistische Daten enthalten. Darüber hinaus bieten sie Material für die Jahresberichte der Kommission über Einwanderung und Asyl.[7]

- **Ad-hoc-Anfragen**, die ein effizientes Instrument sind, um rasch vergleichende Informationen zu einer bestimmten aktuellen Fragestellung zu erhalten. Ad-hoc-Anfragen können von der Kommission oder einer NKS gestellt werden. Die Bearbeitungszeit beträgt in der Regel vier Wochen.[8]

- **Studien** über politisch relevante Themen: Sie umfassen pro Jahr in der Regel eine **Hauptstudie**, die detailliertes Material und Analysen zu einem Thema von mittel- bis langfristiger Relevanz enthält und auf mögliche neue Fragestellungen hinweist, sowie bis zu drei sogenannte **fokussierte Studien**, in denen es eher um den unmittelbaren, kurzfristigen politischen Bedarf geht.[9]

- **EMN Inform** bietet in knapper Form die wichtigsten Ergebnisse zu einem konkreten Thema, beispielsweise aus Studien oder Ad-hoc-Anfragen, in einem auf politische Entscheidungsträger zugeschnittenen Format.

- **EMN Bulletin-Berichte** bieten aktuelle themenspezifische Informationen, vor allem für politische Entscheidungsträger, zu jüngeren und jüngsten Entwicklungen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten, einschließlich der neuesten veröffentlichten Statistiken, in der Hauptsache von Eurostat.[10]

- **Glossar und Thesaurus des EMN**: Das Glossar enthält über 300 Begriffe und deren Übersetzungen, die sich auf den EU-Acquis stützen, und soll unter anderem durch die Verwendung und das gemeinsame Verständnis dieser

---

6 So wurde beispielsweise das Arbeitsprogramm 2012 des EMN als Beschluss C(2012) 1771 der Kommission angenommen.

7 Siehe beispielsweise COM(2012) 250 final und SWD(2012) 139 final.

8 Folgende Zahlen vermitteln einen Eindruck vom Umfang und der Bandbreite von Ad-hoc-Anfragen des EMN: 2011 wurden insgesamt 76 Anfragen gestellt, auf die im Durchschnitt jeweils 17 oder mehr Mitgliedstaaten antworteten; das entsprich mehr als 1300 Antworten. Das Themenspektrum umfasste Grenzen, Wirtschaftsmigration, EU-Recht, Familienzusammenführung, irreguläre Migration, Integration, Schutz, Aufenthaltsort, Rückkehr, Studenten, Menschenhandel und Visa.

9 2012 befasst sich die Hauptstudie des EMN mit dem Thema *Einwanderung internationaler Studenten in die EU*. In den fokussierten Studien geht es um *Missbrauch des Rechts auf Familienzusammenführung* als Beitrag zum Grünbuch (KOM(2011) 735) über dieses Thema, *Schwierigkeiten und Vorgehensweisen bei der Feststellung der Identität von Antragstellern im Einwanderungsprozess* und *Mobilität von Drittstaatsangehörigen innerhalb der EU*.

10 Siehe die erste Ausgabe, die von der GD Inneres auf ihrer Twitter-Seite (@EUHomeAffairs) angekündigt wurde, unter http://t.co/FDBAbFuO.

Begriffe und Definitionen die Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedstaaten verbessern. Der Thesaurus bietet ein kohärentes und strukturiertes Instrument für die Katalogisierung von vergleichbaren Dokumenten zu einem bestimmten Thema und die Suche danach.

- **EMN Fortschrittsberichte** für das Europäische Parlament, den Rat, die Kommission, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die laufenden Tätigkeiten des EMN und die Hauptergebnisse seiner Arbeit.[11]

- **Aktualisierungen des EU Einwanderungs-Portals**[12], mit denen dafür gesorgt wird, dass die Angaben zur Einwanderungspolitik und den Einwanderungsverfahren[13] der Mitgliedstaaten auf dem neuesten Stand sind. Das EMN kann aufgrund seiner Verbindungen zu den gesetzgebenden Organen in den Mitgliedstaaten und des Verständnisses ihrer Tätigkeit die Informationen schnell anpassen, damit das EU-Einwanderungsportal immer aktuell bleibt.

- **Networking**: auf Ebene des EMN, vor allem durch regelmäßige Treffen der NKS, ferner auf nationaler Ebene, wo NKS nationale Netzwerke aufbauen, in denen alle relevanten Akteure einschließlich der politischen Entscheidungsträger des Landes vertreten sind, und auf EU- bzw. internationaler Ebene, wo für Kohärenz und Koordinierung mit den einschlägigen Instrumenten und Strukturen der EU im Bereich Einwanderung und Asyl gesorgt werden soll und strategische Kooperationsbeziehungen mit anderen (Nicht-EU-)Organisationen, Institutionen und Netzwerken hergestellt werden sollen, die ähnliche Zielsetzungen haben.

- **Kommunikation und Verbreitung** von Arbeitsergebnissen des EMN, insbesondere mit Hilfe von EMN Inform und der Bulletins sowie eigens eingerichteter Websites (EMN[14] und nationale Websites), einer Jahreskonferenz des EMN[15] und Vorträgen bei einschlägigen (inter)nationalen Veranstaltungen.

In der Vergangenheit brachte das EMN *Jahresstatistikberichte zum Thema Migration und Internationaler Schutz*[16] heraus, in denen vorwiegend gemäß der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 Eurostat-Daten ausgewertet wurden. Diese Berichte waren zwar von guter Qualität, doch mangelte es ihnen an Aktualität, was auch darauf zurückzuführen war, dass die Jahresdaten erst sehr spät vorlagen.[17] Daher wurde beschlossen, diese Berichte einzustellen

---

11 Der EMN Fortschrittsbericht 2011 ist diesem Bericht als SEC(2012) 240 beigefügt. Bezüglich der Vorjahre siehe SEC(2010) 1006 und SEC(2011) 1273.

12 http://ec.europa.eu/immigration/

13 Diese Informationen finden sich unter den Überschriften „Was muss ich vor meiner Abreise tun?“ und „Was tun die EU-Länder?“.

14 http://www.emn.europa.eu

15 Die EMN-Konferenz 2011 fand in Warschau unter der Schirmherrschaft des polnischen Vorsitzes der Europäischen Union zum Thema „Irreguläre Migration“ statt.

16 Der letzte Bericht betraf das Jahr 2009 und wurde im April 2012 fertig gestellt.

17 Daten zum Thema Asyl werden monatlich vorgelegt, während Daten über Ein- und Auswanderung, Aufenthaltsgenehmigungen und Staatsbürgerschaft im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 862/2007

und stattdessen die neuesten verfügbaren veröffentlichten Daten vorwiegend über den EMN-Bulletin-Bericht zugänglich zu machen.

Alle EMN-Arbeitsergebnisse sind der Öffentlichkeit zugänglich, in erster Linie über die EMN-Website, aber auch in Publikationen der NKS und der Kommission. Bei Berichten/Studien besteht die Methode darin, mit dem Ziel besserer Vergleichbarkeit gemeinsame Spezifikationen oder Muster auszuarbeiten, die dann von den NKS für einen Bericht oder Beitrag des jeweiligen Landes verwendet werden können, der üblicherweise im Wege der „Desk Research" erstellt wird. Aus diesen Antworten (im Idealfall aus 24 Ländern)[18] wird dann ein Synthesebericht zusammengestellt, der die wichtigsten Ergebnisse zusammenfasst und analysiert und sie aus EU-Perspektive betrachtet, beispielsweise indem er einen Zusammenhang zwischen ihnen und politischen Initiativen der jüngsten Vergangenheit herstellt.

III. EXTERNE BEWERTUNG

Zur Beantwortung der Frage, wie es mit dem EMN weitergehen soll, wurde in der zweiten Jahreshälfte 2011 eine unabhängige externe Bewertung des EMN durchgeführt.[19] In der Bewertung wurden verschiedene Aspekte des EMN und seiner Funktionsweise behandelt. Die nachstehende Tabelle enthält eine Zusammenfassung der Beurteilung der Leistung des EMN.

Tabelle 1: Zusammenfassung - Leistung des EMN

Positiv	Weniger positiv
• Qualität der EMN-Arbeitsergebnisse (meist aktuell, objektiv, zuverlässig und vergleichbar), besonders wertvoll sind die Ad-hoc-Anfragen • positiver Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene, aber auch in vielen Mitgliedstaaten • Intensität der Vernetzung zwischen NKS und ihr Engagement für das EMN • Qualität und Quantität der Arbeitsergebnisse unter Berücksichtigung der finanziellen und der Humanressourcen	• Verzögerungen bei der Produktion von Information und begrenzte Vergleichbarkeit, vor allem, wenn nicht alle NKS einen Beitrag leisten • in der breiten Öffentlichkeit nur geringe Wirkung und sehr unklare Vorstellungen von der Rolle des EMN • relativ geringer Bekanntheitsgrad des EMN (z. B. wenige Zugriffe auf die Website und wenige Abonnenten der Newsletter) und in einigen Ländern schwache nationale Netzwerke • auf EU-Ebene fehlende Ressourcen für den Ausbau des EMN

Insgesamt wurden dem EMN eine gute Leistung und die Bereitstellung nützlicher Informationen zur Unterstützung politischer Entscheidungsprozesse auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten bescheinigt. Weniger positiv wurde beurteilt, dass die zusammengestellten Informationen für politische Entscheidungsträger nur begrenzt lesbar sind (z. B. sind sie zu lang) und dass das EMN in Fachkreisen sowie bei Entscheidungsträgern, insbesondere innerhalb der EU-Organe, zu wenig bekannt ist.

---

bis zu 15 Monate nach Abschluss eines Berichtsjahrs vorgelegt werden (Daten für 2010 lagen beispielsweise erst im Frühjahr 2012 vor).

[18] Zwar gibt es in allen Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Dänemark) und Norwegen eine NKS, doch verfügen einige von ihnen noch nicht über die erforderlichen Mitarbeiter, um an allen EMN-Tätigkeiten teilnehmen zu können.

[19] Diese Bewertung wurde vom *Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES)* vorgenommen; der Bewertungsbericht kann abgerufen werden unter http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=249.

Im Hinblick auf eine bessere Arbeitsweise des EMN wurden rund 30 Empfehlungen formuliert. Allerdings hat das EMN schon in der Zeit, in der die Bewertung durchgeführt wurde, mehrere Empfehlungen aufgegriffen und bei der Ausarbeitung seines jährlichen Arbeitsprogramms für 2012 berücksichtigt. Die bereitgestellten Informationen sollen relevanter und aktueller werden und vor allem für politische Entscheidungsträger in kurzen Zusammenfassungen aufbereitet werden.

IV. KÜNFTIGE ENTWICKLUNG DES EMN

Zwar hat sich das EMN in der Welt von Asyl und Migration einen festen Platz erobert und genießt hohes Ansehen, doch ist durchaus zu überlegen, wie es seine Ziele noch besser erreichen könnte. In diesem Abschnitt wird daher dargestellt, wie sich die Kommission die weitere Entwicklung des EMN nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit dem Asyl- und Migrationsfonds[20] vorstellt, wobei einige der vorgeschlagenen Änderungen schon vor Inkrafttreten der diesbezüglichen Verordnung durchgeführt werden können.

Das EMN hat bereits unter Beweis gestellt, dass es sich flexibel entwickeln und anpassen kann, um insbesondere den Erwartungen der politischen Entscheidungsträger besser gerecht zu werden. Eine Schlüsselrolle kommt hierbei der pro-aktiven Einbeziehung der Kommission und einer starken Partnerschaft zwischen der Kommission und den von den jeweiligen Mitgliedstaaten benannten NKS zu, die die wichtigsten Bausteine des EMN sind.

Der Fortbestand des EMN sowie seine Ziele und Aufgaben sind Gegenstand von Artikel 23 des Vorschlags für eine Verordnung über den Asyl- und Migrationsfonds (die Entscheidung 2008/381/EG des Rates wird aufgehoben). Das EMN:

(a) dient als beratendes Gremium auf Unionsebene in Migrations- und Asylfragen durch Koordinierung und Zusammenarbeit sowohl auf nationaler als auch auf Unionsebene mit Vertretern der Mitgliedstaaten, von Hochschulen, der Zivilgesellschaft, von Denkfabriken und von anderen europäischen oder internationalen Einrichtungen;

(b) deckt den Informationsbedarf der Unionsorgane und der Mitgliedstaaten zur Migrations- und Asylthematik durch Bereitstellung aktueller, objektiver, verlässlicher und vergleichbarer Informationen zu Migration und Asyl, um die diesbezügliche Politikgestaltung in der Europäischen Union zu unterstützen;

(c) stellt der Öffentlichkeit die unter Buchstabe b genannten Informationen zur Verfügung.

Artikel 23 beschreibt ferner die Tätigkeiten des EMN, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen, und verpflichtet das EMN, EASO[21] und Frontex[22], die Kohärenz ihrer Tätigkeiten zu gewährleisten. Er regelt darüber hinaus die Zusammensetzung des EMN und die zu gewährende finanzielle Unterstützung.

---

20 KOM(2011) 751 endg.

21 Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen, eingerichtet mit der Verordnung (EG) Nr. 439/2010.

22 Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, eingerichtet mit der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004.

In den folgenden Unterabschnitten wird die vorstehend beschriebene Aufgabenstellung im Einzelnen dargestellt und es wird näher auf die Vision der Kommission für das EMN eingegangen.

IV.1 Die Rolle des EMN

Die Entwicklung einer gemeinsamen Migrationspolitik der EU erfordert in zunehmendem Maß vergleichbare faktische Informationen, damit politische Konzepte und Strategien auf der Grundlage zuverlässiger Daten und umfassender Analysen erarbeitet werden können. Zwar ist das Informationsangebot – nicht nur des EMN – sehr reichhaltig, doch liegen die Informationen häufig in einer Form vor, die politischen Entscheidungsträgern nicht entgegenkommt und auch nicht hinreichend zugänglich ist, um ihrem unmittelbaren Bedarf zu entsprechen.

Es wäre also durchaus vorteilhaft, wenn es eine gemeinsame europäische Quelle gäbe, bei der politische Entscheidungsträger sowohl in den Mitgliedstaaten als auch in den EU-Organen für ihre Beratungen zuverlässige Informationen einschließlich Statistiken faktenbezogen, benutzerfreundlich und objektiv abfragen oder anfordern könnten. Es müssten auch längerfristige Perspektiven einbezogen werden, um auf mögliche Herausforderungen eingestellt zu sein, mit denen sich die EU in Zukunft auseinandersetzen muss.

Das EMN ist bestens geeignet, diesem Bedarf zu entsprechen und die Erwartungen der politischen Entscheidungsträger zu erfüllen. Es verfügt nachweislich auf Ebene sowohl der Mitgliedstaaten als auch der EU über umfassenden analytischen Sachverstand und die Fähigkeit, die Informationen aus den einschlägigen nationalen Ministerien sowie anderen Quellen in den Mitgliedstaaten, die den mittlerweise umfangreichen Netzwerken angehören, zu erfassen und einzuordnen. Die intensive Vernetzung der NKS ist auch ein Beleg dafür, dass sich eine gemeinsame Wissenskultur entwickelt hat, so dass die Lage in einem Mitgliedstaat auch in den anderen Mitgliedstaaten und bei der Kommission richtig erfasst werden kann.

Was soll sich nun beim EMN ändern? Erstens sollte es in zwei Richtungen neue Informationsquellen erschließen, nämlich über seine nationalen Netzwerke und mit Hilfe seiner Verbindungen zu anderen relevanten EU- und internationalen Einrichtungen. Hierzu müsste die Rolle der NKS weiter gestärkt werden, damit sie jeweils als nationale Zentren für die Erhebung und Auswertung von Informationen fungieren können.

Viele NKS haben intensiv am Aufbau eines nationalen Netzwerks gearbeitet, dem die unterschiedlichsten Akteure angehören, also nicht nur z. B. Vertreter von Ministerien. Größeres Gewicht haben auch Tagungen dieser nationalen Netzwerke erhalten, auf denen unter Einbeziehung (nationaler) politischer Entscheidungsträger (tagesaktuelle) Fragen von politischer Bedeutung für das betreffende Land bzw. die EU diskutiert werden. Mit Hilfe dieser nationalen Netzwerke ist es dem EMN gelungen, die Bereitstellung von Informationen und den Meinungsaustausch zwischen beispielsweise (nationalen) politischen Entscheidungsträgern, Beamten verschiedener Ministerien, internationalen Organisationen, Wissenschaftlern, Denkfabriken und anderen Politikberatern, NRO und der Zivilgesellschaft zu erleichtern. In manchen Mitgliedstaaten hatte es seine solche Zusammenführung von Akteuren zuvor nicht gegeben. Ein weiterer Aspekt wäre die Weiterentwicklung der verschiedenen nationalen Websites, auf denen für das jeweilige Land Informationen zum

Thema Asyl und Migration gebündelt sind, und die in einigen Fällen auch Zugang zu Datenbanken mit den einschlägigen Rechtsvorschriften, zur Rechtsprechung usw. bieten.[23]

Die nationalen Netzwerke sollten daher als einer der Hauptbestandteile des EMN anerkannt und stärker gefördert werden, indem z. B. bei einem konkreten Informationsbedarf Mitglieder nationaler Netzwerke, auch als Ad-hoc-Berater, verstärkt in Anspruch genommen werden.

Es gibt eine Vielzahl von Einrichtungen auf nationaler, EU- und internationaler Ebene, die sich in Analyse und Forschung mit den verschiedensten Aspekten von Asyl und Migration befassen.[24] Jede von ihnen ist auf eine bestimmte Zielgruppe ausgerichtet. Damit auch politische Entscheidungsträger die reichhaltigen Informationen nutzen können, könnte das EMN seine Kooperation und Zusammenarbeit mit allen diesen Einrichtungen intensivieren, um Informationen auszutauschen, sich in den jeweiligen Tätigkeiten zu ergänzen und Überschneidungen zu vermeiden. Formal wäre eine solche Zusammenarbeit innerhalb der Kommission (insbesondere mit den GD Eurostat, Forschung und Innovation, Entwicklung und Zusammenarbeit sowie Beschäftigung und Soziales) und mit Einrichtungen der EU wie EASO, Frontex, FRA[25] (siehe Abschnitt IV.4) gewährleistet; die Verbindungen zu anderen Einrichtungen wie unter anderem EU-Einrichtungen und der AKP-Beobachtungsstelle für Migration, GDISC, IGC, NORFACE, IOM, UN, Migration Policy Centre, OECD usw.[26] kämen bei bestimmten Themen oder Studien zum Tragen. Auf diese Weise könnte, wenn dies von Belang sein sollte, auch aus dem (regionalen) Blickwinkel der übrigen Welt oder von Ländern außerhalb der EU ein bestimmtes Thema beleuchtet werden und eine Verknüpfung zur Migrationsdimension der EU-Entwicklungspolitik hergestellt werden, so dass Kohärenz und Synergien, insbesondere im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit prioritären Ländern im Rahmen der externen Dimension der EU-Migrationspolitik, gewährleistet werden könnten.

Des Weiteren sollte sich das EMN verstärkt bemühen, sich die von diesen Einrichtungen veröffentlichten Informationen zunutze zu machen, auch wenn dies mehr Ressourcen erfordern würde. Hier wurden bereits gute Erfahrungen gemacht, denn bei der Studie des EMN *Satisfying Labour Demand through Migration* (Befriedigung der Nachfrage nach Arbeitskräften durch Migration) wirkten Eurocities und die IOM mit und steuerten eigene Beiträge bei.

Ähnliches gilt für Dänemark: Das Land nimmt zwar offiziell nicht am EMN teil, doch gab es Bemühungen, es mit einzubeziehen, und so hat Dänemark an einigen Tätigkeiten und Tagungen des EMN mitgewirkt. Es sollte näher untersucht werden, ob Dänemark nicht in

---

23 Siehe beispielsweise die von der luxemburgischen NKS aufgebaute Datenbank zur luxemburgischen Rechtsprechung (http://194.88.246.195/WD160AWP/WD160Awp.exe/CONNECT/EMN_JURISPRUDENCES), in der nach neueren Entscheidungen luxemburgischer Verwaltungsgerichte gesucht werden kann und die der breiten Öffentlichkeit sowie Wissenschaftlern und Rechtsexperten kostenlos zur Verfügung steht.

24 Eine ausführliche Liste anderer relevanter Einrichtungen ist auf der Website http://www.emn.europa.eu unter „Useful Links“ zu finden.

25 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, errichtet kraft Verordnung (EG) Nr. 168/2007.

26 GDISC (General Directors of Immigration Services Conference [Konferenz der Generaldirektoren von Einwanderungsdiensten]), IGC (Zwischenstaatliche Konsultationen in Fragen der Asyl-, Flüchtlings- und Wanderungspolitik), NORFACE (New Opportunities for Research Funding Agency Co-operation in Europe), IOM (Internationale Organisation für Migration), VN (Vereinte Nationen, insbesondere deren Abteilung Bevölkerungsstatistik), OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung).

Anbetracht der Erfahrungen mit der Einbeziehung Norwegens in das EMN sich hier noch aktiver einbringen kann.

IV.2 BEREITSTELLUNG VON INFORMATIONEN FÜR POLITISCHE ENTSCHEIDUNGSTRÄGER

Das EMN sollte darauf achten, relevantere Informationen in geeigneter Weise bereitzustellen. Die externe Bewertung besagte, dass die Arbeitsergebnisse des EMN zwar relevant und von guter Qualität sind und einen Mehrwert erbringen, dass aber, auch bei seinen Syntheseberichten, noch Raum für Verbesserungen besteht. Insbesondere die Syntheseberichte sollten weniger beschreibend und eher analytisch sein, wobei die Kernbotschaften und die politischen Implikationen für die jeweilige(n) Zielgruppe(n) stärker herausgearbeitet werden sollten. Wichtig wäre es auch, bei der Auswahl eines Themas für eine Studie im Lichte aktueller politischer Entwicklungen im Jahresverlauf über einen gewissen Spielraum zu verfügen.

Das EMN sollte also auch weiterhin aktuelle, objektive, zuverlässige und vergleichbare Informationen liefern, muss aber auch in Zukunft die Maßnahmen weiter durchführen, mit denen es sich flexibel an den Bedarf der politischen Entscheidungsträger anpassen kann. Positiv an der Entwicklung des EMN ist zwar zu bewerten, dass es Studien durchführt, die von unmittelbarer Relevanz für politische Entscheidungsträger sind und deren Bedarf entsprechen, wobei der EMN-Lenkungsausschuss diesbezüglich eine zentrale Rolle spielt, doch gibt es nach wie vor zwei negative Aspekte, an denen noch zu arbeiten wäre, nämlich die Zeitnähe und Prägnanz der ihnen vorgelegten Informationen.

Das EMN hat diesen Empfehlungen bereits in seinem Arbeitsprogramm 2012 Rechnung getragen und eine Reihe von Änderungen an seiner Arbeitsweise vorgenommen; so hat es in verstärktem Maße die bereits im EMN vorhandenen Informationen genutzt, fokussierte Studien eingeführt[27], mit der Herstellung von „EMN Inform“ begonnen[28], (eines Produkts, das den politischen Entscheidungsträgern insbesondere die Hauptergebnisse einer bestimmten Tätigkeit nahe bringen soll), und der Einführung der EMN Bulletin-Berichte.

IV.3 INFORMATION DER BREITEN ÖFFENTLICHKEIT

Die nächste vom EMN erwartete Änderung betrifft die Art und Weise, in der es seine Arbeitsergebnisse der breiten Öffentlichkeit präsentiert. Über Migration wird heute in der EU viel diskutiert, sie ist häufig ein strittiges Thema, bei dem polemische Äußerungen mitunter auf falsche oder irreführende Informationen zurückzuführen sind. In den Mitgliedstaaten wurde eine Reihe vorbildlicher Verfahren für die benutzerfreundliche, objektive und unparteiische Präsentation von Informationen entwickelt,[29] teilweise mit Beteiligung der jeweiligen NKS. Auf EU-Ebene fehlt es derzeit hieran, und daher sollte das EMN diese Rolle mit übernehmen und z. B. moderne Kommunikationsmittel (wie soziale Medien, interaktive Websites) nutzen, um den Medien und anderen Multiplikatoren in knapper Form die wesentlichen Fakten zu einem bestimmten Thema zu vermitteln. Auch die Mitglieder der nationalen Netzwerke könnten einen Beitrag zur Verbreitung von Informationen leisten.

---

27 Siehe Fußnote 9.

28 Diese Zusammenfassungen werden verteilt und auch auf der Website des EMN unter „EMN Informs“ veröffentlicht.

29 Siehe beispielsweise im Vereinigten Königreich das *Migration Observatory* (http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk) und in Litauen *Migration in Numbers* (http://123.emn.lt/).

Dies entspricht durchaus dem Bestreben des EMN, im Rahmen seiner Tätigkeit als beratendes Gremium zielgruppengerechtere Arbeitsergebnisse vorzulegen sowie die Websites des EMN und die nationalen Websites zu benutzerfreundlichen Referenzquellen für Informationen umzugestalten. Eine weitere Facette in diesem Zusammenhang wäre es, wenn das EMN zeitnah faktische Aktualisierungen bereitstellte, die unter anderem der Kommission und den Mitgliedstaaten neue Erkenntnisse böten.

IV.4 AUSBAU DER BEZIEHUNGEN ZU EU-AGENTUREN

Als Elemente des Bereichs Migration sind Asyl, Einwanderung und Integration auf das Engste miteinander verknüpft. Die diesbezügliche Stärke des EMN liegt in seiner Fähigkeit, eine konkrete Fragestellung aus dem Bereich Migration zu analysieren und dabei breit gefächerten Sachverstand in den Mitgliedstaaten in Anspruch nehmen zu können. Es kann daher anderen Einrichtungen der EU und hier vor allem den Agenturen sehr hilfreich sein.

In Anbetracht der Tatsache, dass sich EASO ebenfalls mit der Asylsituation in der EU befasst, sollte hier zur Vermeidung von Doppelarbeit, zur Gewährleistung von Kohärenz und Komplementarität und damit zur Verbesserung der Kapazitäten der beiden Einrichtungen die Zusammenarbeit intensiviert werden. So könnten beispielsweise, gestützt auf die Erfahrungen mit der FRA, das EMN und EASO gemeinsam eine Studie zu einem Thema aus dem Bereich Asyl anfertigen[30] und sich dabei mit unterschiedlichen, aber einander ergänzenden Aspekten befassen. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, dass EASO für das EMN einen Beitrag zum politischen Jahresbericht leistet und insbesondere Informationen für den Jahresbericht Einwanderung und Asyl der Kommission bereitstellt.

Ähnlich sollten auch die Beziehungen zu Frontex ausgebaut werden. Durch die Förderung von Synergien zwischen EMN und Frontex ließe sich möglicherweise die Lücke zwischen Erwägungen des Grenzmanagements und sozioökonomischen Erwägungen schließen, indem Sachverständige höchst unterschiedlicher, aber einander ergänzender Disziplinen zusammengebracht werden. Damit wären Fragen der Migration und des Asyls umfassend abgedeckt. Als Beispiel sei das Frontex Risikoanalysenetzwerk (FRAN) erwähnt, das vierteljährlich eine Analyse der Wanderungstendenzen an den Außengrenzen der EU vorlegt.[31] Das EMN könnte solche Informationen intensiver nutzen, z. B. für eine eingehende Analyse der irregulären Migration oder eine breiter angelegte Analyse von Wanderungsströmen.

Im Laufe der Jahre haben sich bereits enge Beziehungen zur FRA entwickelt. Die unterschiedlichen Aufgaben und Zuständigkeiten der beiden Einrichtungen bringen es mit sich, dass sich ihre jeweiligen Tätigkeiten weitgehend ergänzen, und durch die regelmäßige Teilnahme eines Vertreters der FRA an EMN-Sitzungen ist gewährleistet, dass sie über die Arbeit der anderen Einrichtung auf dem Laufenden sind. Beispiele für diese Komplementarität sind die zeitgleich durchgeführten Studien über unbegleitete Minderjährige/von ihrer Familie getrennte Kinder[32] und über irreguläre Migration.[33]

---

30 So erarbeitete beispielsweise 2011 das EMN eine Studie zum Thema *Non-EU Harmonised Protection Statuses* (Nicht-EU Harmonisierter Schutzstatus).

31 Siehe http://frontex.europa.eu/publications?c=risk-analysis

32 *Policies on Reception, Return and Integration arrangements for, and numbers of, Unaccompanied Minors* (EMN, Mai 2010) und *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States* (FRA, November 2010). Beide Berichte flossen in den Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige (KOM(2010) 213) ein.

IV.5 WELCHE STRUKTUR IST ZUR BEWÄLTIGUNG DIESER NEUEN HERAUSFORDERUNGEN ERFORDERLICH?

Das EMN arbeitet als wirklich europäisches Netz, das aus der Kommission und Mitgliedstaaten sowie Norwegen besteht, allerdings keine Rechtspersönlichkeit hat. Diese atypische Struktur hat zwar einige Schwierigkeiten hervorgerufen, vor allem bei der Finanzierung der NKS, doch bot sie eine engere Verknüpfung mit der politischen Agenda der Kommission. Außerdem hat sie sich in der Praxis bewährt. Es besteht also keine Notwendigkeit, irgendeine Änderung an der gegenwärtigen Struktur des EMN in Erwägung zu ziehen.

Eine weitere, auch in der externen Bewertung hervorgehobene Stärke des EMN ist seine Heterogenität. Gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Entscheidung des Rates über die Einrichtung des EMN benennt jeder Mitgliedstaat (mit Ausnahme von Dänemark) eine Stelle, die als nationale Kontaktstelle fungiert. Zwar sind die meisten NKS bei dem Ministerium angesiedelt, das in ihrem Mitgliedstaat für Asyl- und Migrationspolitik zuständig ist, doch sind einige auch bei Forschungsinstituten oder dem nationalen Büro der IOM untergebracht, verfügen dann aber durch Kooperation über enge Verbindungen zum einschlägigen Ministerium. Die Erfahrungen mit dieser Struktur sprechen dafür, dass sich hieran nichts ändern sollte. Eines sollte sich jedoch ändern: In den Mitgliedstaaten, in denen die NKS derzeit nicht in der Lage ist, umfassend an allen EMN-Tätigkeiten teilzunehmen und Beiträge zu ihnen zu leisten, sollten ausreichende Ressourcen bereitgestellt werden.

Auch beim EMN-Lenkungsausschuss sollte die eine oder andere Änderung vorgenommen werden. Zwar hat er seinen Nutzen bewiesen, indem er die Tätigkeiten des EMN enger mit dem Bedarf der politischen Entscheidungsträger verknüpft hat, doch sind einige Verbesserungen denkbar. Als erstes sollte sich der Lenkungsausschuss stärker darauf konzentrieren, strategische Orientierung zu geben und so sicherzustellen, dass die Tätigkeiten des EMN für die politischen Entscheidungsträger von unmittelbarer Relevanz sind. Dies könnte z. B. dadurch gewährleistet werden, dass die relevanten Akteure (wie Trios des EU-Vorsitzes, Mitgliedstaaten, Europäische Kommission, Europäisches Parlament) ihre strategischen Schwerpunkte darlegen und dass die Mitglieder des Lenkungsausschusses über hinreichende Autorität verfügen, um die erforderliche politische Orientierung zu geben. Das Europäische Parlament sowie Dänemark und Norwegen sollten ihren Beobachterstatus im Lenkungsausschuss behalten. Es sollte ferner eine deutlichere Abgrenzung zwischen den Mitgliedern des Lenkungsausschusses und ihrer jeweiligen NKS geben[34], so dass es zu keinem Interessenkonflikt kommen kann und der Lenkungsausschuss einen oder mehrere Mitgliedstaat(en) aktiver auffordern kann, ihren NKS, bei denen anhand gemeinsamer Leistungsindikatoren ermittelt wurde, dass sie keine oder nur eine geringe Leistung erbringen, stärkere Unterstützung zu gewähren.[35] Darüber hinaus sollte der Lenkungsausschuss mehr zur Intensivierung der Verbindungen zwischen Forschung und Politikgestaltung unternehmen,

---

33 *Practical Measures for Reducing Irregular Migration* (EMN, April 2012) und *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union* (FRA, November 2011).

34 Derzeit fungieren Mitglieder des Lenkungsausschusses aus ungefähr 12 Mitgliedstaaten gleichzeitig als NKS für ihren Mitgliedstaat.

35 Dazu können gehören: Beiträge zu Studien und Berichten, Zahl der Antworten auf Ad-hoc-Anfragen, Stand der Entwicklung nationaler Netzwerke und von Verbreitungstätigkeiten, Intensität der Vernetzung auf EU-Ebene (wie sie z. B. in der Teilnahme an Sitzungen, Antworten auf Ad-hoc-Anfragen zum Ausdruck kommt) und andere Aspekte von Arbeitsplänen.

indem er beispielsweise die Implikationen von EMN-Ergebnissen für Migrationspolitik und –verfahren in Gegenwart und Zukunft hervorhebt.

V. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Das EMN hat sich als zunehmend hilfreiches Instrument zur Unterstützung von politischen Entscheidungsträgern erwiesen. Die in diesem Bericht aufgeführten Verbesserungen würden das EMN dazu befähigen, seine wichtige Aufgabe auch unter Berücksichtigung des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens noch effizienter wahrzunehmen. Mit Blick auf das bisher geschaffene solide Fundament ist die Kommission zuversichtlich, dass sich das EMN auch diesen neuen Herausforderungen erfolgreich stellen wird.

Die Kommission sieht der Diskussion über die weitere Entwicklung des EMN, insbesondere mit den anderen EU-Organen und den Mitgliedstaaten, auf der Grundlage des vorliegenden Berichts erwartungsvoll entgegen.