



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 31.08.2010
SEK(2010) 1006 endgültig

ARBEITSUNTERLAGE DER DIENSTSTELLEN DER KOMMISSION

Fortschrittsbericht des Europäischen Migrationsnetzwerks 2009

INHALTSVERZEICHNIS

0. EINLEITUNG.....	4
1. KURZE BESCHREIBUNG DER VORGESCHICHTE.....	4
2. RELEVANTE POLITISCHE ENTWICKLUNGEN SEIT ANNAHME DER ENTSCHEIDUNG 2008/381/EG DES RATES	5
2.1. Der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl	5
2.2. Entwicklungen bei den Rechtsvorschriften.....	6
2.3. Das Stockholmer Programm	7
2.4. Der Vertrag von Lissabon	7
3. AUFTRAG DES EUROPÄISCHEN MIGRATIONSNETZWERKS.....	8
4. ZUSAMMENSETZUNG DES EUROPÄISCHEN MIGRATIONSNETZWERKS	8
4.1. Lenkungsausschuss des Europäischen Migrationsnetzwerks	9
4.2. Nationale Kontaktstellen des Europäischen Migrationsnetzwerks	10
4.3. Externe Dienstleister für das Europäische Migrationsnetzwerk	10
5. SEIT ANNAHME DER ENTSCHEIDUNG 2008/381/EG DES RATES DURCHGEFÜHRTE AKTIVITÄTEN	11
5.1. Vernetzung	11
5.2. Ad-hoc-Anfragen, Berichte und Studien.....	13
5.2.1. Jahresberichte.....	13
5.2.2. Jahresstatistikberichte zu Asyl und Migration	14
5.2.3 Studien des Europäischen Migrationsnetzwerks	15
<i>5.2.3.1. Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in den EU-Mitgliedstaaten....</i>	<i>15</i>
<i>5.2.3.2. Unbegleitete Minderjährige - Aufnahme, Rückkehr und Integration – eine europäische Vergleichsstudie.....</i>	<i>15</i>
<i>5.2.3.3. Programme und Strategien der EU zur Förderung der unterstützten Rückkehr und der Reintegration in Drittstaaten</i>	<i>16</i>
<i>5.2.3.4. Die unterschiedlichen nationalen Regelungen für nicht EU-weit harmonisierte Formen der Schutzgewährung</i>	<i>17</i>
5.2.3. Ad-hoc-Anfragen	17
5.3. Erhebung, Bereitstellung und Vergleichbarkeit von Informationen	18
5.3.1. Informationsaustauschsystem	18
5.3.2. Glossar und Thesaurus des Europäischen Migrationsnetzwerks.....	18

5.4. Verbesserung der Sichtbarkeit des Europäischen Migrationsnetzwerks.....	19
5.4.1. Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten	19
5.4.2. Website des Europäischen Migrationsnetzwerks (http://emn.sarenet.es)	20
5.4.3. Verbreitung der Arbeitsergebnisse des Europäischen Migrationsnetzwerks	20

0. EINLEITUNG

Der vorliegende Bericht ist der erste Fortschrittsbericht des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) gemäß Artikel 4 Absatz 5 Buchstabe c der Entscheidung 2008/381/EG des Rates, wonach der Lenkungsausschuss des EMN „dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen mindestens einmal jährlich einen kurzen Fortschrittsbericht über die laufenden Tätigkeiten des EMN und die wichtigsten Ergebnisse von dessen Studien [übermittelt]“.

Der Fortschrittsbericht erfasst im Wesentlichen den Zeitraum von der Annahme der Entscheidung des Rates (14. Mai 2008) bis Ende des Jahres 2009, wobei aber auch auf erwähnenswerte aktuellere Informationen Bezug genommen wird, wie etwa die neuesten Syntheseberichte zu den Studien, die das EMN seit dem Erlass der Ratsentscheidung durchgeführt hat.¹

1. KURZE BESCHREIBUNG DER VORGESCHICHTE

1996 gab die Europäische Kommission eine Durchführbarkeitsstudie über eine Europäische Beobachtungsstelle im Bereich Migration in Auftrag.² 2001 ersuchte dann der Europäische Rat auf seiner Tagung in Laeken³ die Kommission, den „Aufbau eines Europäischen Systems zum Austausch von Informationen über Asyl, Migration und Herkunftsländer“ zu prüfen. 2003 begann das EMN zunächst als Pilotprojekt; zwischen 2004 und 2006 wurde es anschließend als vorbereitende Maßnahme weitergeführt. Auf seiner Tagung in Thessaloniki (2003)⁴ erklärte der Europäische Rat, er „begrüß[e] (...) die Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzes [und werde] prüfen, ob zu einem späteren Zeitpunkt eine permanente Struktur geschaffen werden kann“.

Im Zuge des Haager Programms⁵ entstand ein vermehrter Bedarf an der Erhebung, Verbreitung, gegenseitigen Bereitstellung und effizienten Nutzung aktueller Informationen. Der Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms⁶ beinhaltete die Veröffentlichung eines Grünbuchs über die Zukunft des Europäischen Migrationsnetzes,⁷ an die sich im August

¹ Alle Berichte des EMN (Syntheseberichte wie auch Berichte der Mitgliedstaaten) können auf folgender Website aufgerufen werden: <http://emn.sarenet.es/>.

² Feasibility Study for a European Migration Observatory, Schlussbericht, Europäische Gemeinschaften, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1998 (ISBN 92-828-3360-7).

³ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Laeken), 14. und 15. Dezember 2001 ([SN 300/1/01 REV 1](#)).

⁴ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Thessaloniki), 18. und 19. Juni 2003 ([11638/03](#)).

⁵ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 10. Mai 2005, Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts [[KOM\(2005\) 184](#) endgültig, Amtsblatt C 236 vom 24.9.2005].

⁶ Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union ([2005/C 198/01](#)).

⁷ Grünbuch über die Zukunft des Europäischen Migrationsnetzes, November 2005, [KOM\(2005\) 606](#) endgültig.

2007 die Vorlage eines Vorschlags der Kommission⁸ für eine Entscheidung des Rates über eine Rechtsgrundlage für das EMN anschloss. Die Entscheidung 2008/381/EG des Rates⁹ wurde am 14. Mai 2008 erlassen.

Bereits in der Pilot- und Vorbereitungsphase des EMN wurden, obwohl die Mitwirkung der Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis erfolgte, eine ganze Reihe von Berichten verfasst, darunter die *Jahresberichte* für die Zeiträume Januar 2003 bis Juli 2004 sowie August 2004 bis Dezember 2005 und anschließend für die Kalenderjahre 2006 und 2007 sowie die *Jahresberichte zur Asyl- und Migrationsstatistik*: zu den (von einem externen Auftragnehmer erstellten) Berichten für die Jahre 2002 und 2003 sowie zu den vom EMN verfassten Jahresberichten 2004, 2005 und 2006 leisteten die nationalen Kontaktstellen (NKS) des EMN wichtige Vorarbeiten. Darüber hinaus wurden mehrere Studien durchgeführt, z. B. *Impact of Immigration on Europe's Societies* (Auswirkungen der Zuwanderung auf die Gesellschaften in Europa, März 2006, unter Mitwirkung von neun NKS); *Reception Systems, their capacities and the social situation of asylum applicants within the Reception Systems in the EU Member States* (Aufnahmeregelungen, Aufnahmekapazität und die soziale Situation von aufgenommenen Asylbewerbern in den EU-Mitgliedstaaten, Mai 2006, unter Mitwirkung von zehn NKS); *Managed Migration and the Labour Market – The Health Sector* (Gesteuerte Migration und Arbeitsmarkt – Gesundheitssektor, November 2006, unter Mitwirkung von elf NKS); *Illegally Resident Third-Country Nationals in EU Member States: state approaches towards them, their profile and social situation* (Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt in den EU-Mitgliedstaaten: Staatliche Strategien, Profil und soziale Situation, Januar 2007, unter Mitwirkung von neun NKS); *Conditions of Entry and Residence of Third-Country Highly Skilled Workers in the EU* (Einreise- und Aufenthaltsbedingungen von hochqualifizierten Arbeitnehmern aus Drittstaaten in der EU, Mai 2007, unter Mitwirkung von elf NKS); *Return Migration* (Rückführungsmigration, Mai 2007, unter Mitwirkung von elf NKS); *Family Reunification* (Familienzusammenführung, Januar 2008, unter Mitwirkung von neun NKS). Die Themen der EMN-Studien wurden nach ihrer Relevanz für aktuelle politische Entwicklungen ausgewählt und sollten Informationen zur Unterstützung der politischen Entscheidungsträger liefern.

2. RELEVANTE POLITISCHE ENTWICKLUNGEN SEIT ANNAHME DER ENTSCHEIDUNG 2008/381/EG DES RATES

Seit Gründung des EMN hat es in der Europäischen Union zahlreiche neue politische und gesetzgeberische Entwicklungen gegeben, die zu einer Ausweitung der EU-Asyl- und Migrationspolitik beigetragen haben. Im Folgenden werden diese Entwicklungen in knapper Form vorgestellt, um die wachsende Bedeutung des EMN in den richtigen Zusammenhang zu stellen.

2.1. Der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl

Am 15. und 16. Oktober 2008 nahm der Europäische Rat den Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl¹⁰ auf der Grundlage der Mitteilung der Kommission vom Juni 2008

⁸ Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Entscheidung des Rates zur Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzes, [KOM 2007/0466 endgültig](#).

⁹ Entscheidung [2008/381/EG](#) des Rates vom 14. Mai 2008 zur Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzwerks.

¹⁰ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, [14368/08](#).

mit dem Titel „Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente“ an¹¹. Der Pakt baut auf den Vorarbeiten von zehn Jahren auf und wird als weitere Etappe auf dem Weg zu einer umfassenden EU-Migrationspolitik gesehen. Der Europäische Rat ging fünf grundlegende Verpflichtungen ein:

1. Gestaltung der legalen Einwanderung unter Berücksichtigung der selbstbestimmten Prioritäten, Bedürfnisse und Aufnahmekapazitäten eines jeden Mitgliedstaats und Förderung der Integration
2. Bekämpfung der illegalen Einwanderung, indem insbesondere sichergestellt wird, dass illegal aufhältige Ausländer in ihre Herkunftsländer zurückkehren oder sich in ein Transitland begeben
3. Stärkung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen
4. Schaffung eines Europas des Asyls
5. Aufbau einer umfassenden Partnerschaft mit den Herkunfts- und den Transitländern, die die Synergien zwischen Migration und Entwicklung fördert.

Der Europäische Rat hat bei der Annahme des Pakts beschlossen, auf seiner Ebene eine jährliche Aussprache über die Einwanderungs- und Asylpolitik zu führen. Diese jährliche Aussprache soll es dem Europäischen Rat ermöglichen, die Umsetzung des Pakts wie auch die Durchführung des Stockholmer Programms¹² zu überwachen. In dem Pakt ersucht der Europäische Rat die Kommission zudem, dem Rat jedes Jahr einen Bericht vorzulegen, der sich auf die entsprechenden Berichte der Mitgliedstaaten stützt und in dem, wenn nötig, Vorschläge mit Empfehlungen zur Umsetzung dieses Pakts sowie des Stockholmer Programms durch die EU und die Mitgliedstaaten unterbreitet werden. Der Europäische Rat will sich so auch über die wichtigsten Vorhaben der einzelnen Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Einwanderungs- und Asylpolitik auf dem Laufenden halten.

2.2. Entwicklungen bei den Rechtsvorschriften

Zwischen 2008 und 2009 wurden mehrere Richtlinien zu Einwanderung und Asyl erlassen, die zur Weiterentwicklung der Politik und der Rechtsvorschriften in diesen Bereichen sowohl auf der Ebene der EU als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten geführt hat.

Zunächst wurden in der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger¹³, der so genannten „Rückführungsrichtlinie“, EU-weit gemeinsame Normen und Verfahren für die Rückführung festgelegt.

¹¹ Mitteilung der Kommission, Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente, Juni 2008, [KOM\(2008\) 359](#) endgültig.

¹² Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, Rat der Europäischen Union, [17024/09](#).

¹³ Richtlinie [2008/115/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

Die Richtlinie 2009/50/EG über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung¹⁴ schafft attraktivere Bedingungen für hochqualifizierte Arbeitnehmer aus Drittstaaten: in einem Schnellverfahren kann ihnen ein besonderer Aufenthaltstitel einschließlich Arbeitserlaubnis, die so genannte „EU-Blue-Card“, ausgestellt werden.

Zur weiteren Bekämpfung der illegalen Einwanderung wurden schließlich in der Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁵ gemeinsame Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen festgelegt, die in den EU-Mitgliedstaaten auf Arbeitgeber Anwendung finden sollen, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen.

2.3. Das Stockholmer Programm¹⁶

Der Europäische Rat hat im Dezember 2009 „Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger“ angenommen, in dem er die Prioritäten der Europäischen Union in Bezug auf Einwanderung und Asyl sowie weitere Themen für die Bereiche Justiz und Inneres für den Fünfjahreszeitraum 2009 bis 2014 festlegt. Das Stockholmer Programm baut auf dem Haager Programm auf und ist vorrangig auf die Nachhaltigkeit von Rückführungsprogrammen, die Förderung von legaler Einwanderung und Integration sowie den Schutz von unbegleitet in die EU einreisenden Minderjährigen ausgerichtet. Dieses Programm gilt zusammen mit dem Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl als maßgebliches Instrument für die künftige Entwicklung der Asyl- und Migrationspolitik in der EU.

Ein weiteres Anliegen des Stockholmer Programms ist die Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten über die vielfältigen Entwicklungen in der Asyl- und Migrationspolitik. Damit der Austausch funktioniert, müssen die Informationen zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten vergleichbar sein; hierzu kann das EMN einen Beitrag leisten.

2.4. Der Vertrag von Lissabon

Der Vertrag von Lissabon trat am 1. Dezember 2009 in Kraft. Titel V des Vertrags enthält unter der Überschrift „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ Bestimmungen zur Entwicklung einer Politik in den Bereichen Asyl und Einwanderung mit dem Ziel, sich auf eine gemeinsame Einwanderungspolitik zu verständigen und einen einheitlichen Asylstatus für Drittstaatsangehörige zu schaffen. Durch den Vertrag wird die legale Einwanderung dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterstellt und erstmals eine Rechtsgrundlage für Integrationsmaßnahmen eingeführt.

¹⁴ Richtlinie [2009/50/EG](#) des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung.

¹⁵ Richtlinie [2009/52/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen.

¹⁶ Abrufbar unter folgender Internetadresse: [http://www.se2009.eu/en/the presidency/about the eu/justice and home affairs/1.1965](http://www.se2009.eu/en/the_presidency/about_the_eu/justice_and_home_affairs/1.1965). Im April 2010 wurde der *Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms* angenommen (KOM(2010) 171 endgültig).

3. AUFTRAG DES EUROPÄISCHEN MIGRATIONSNETZWERKS

Laut Entscheidung 2008/381/EG des Rates soll mit der Schaffung des EMN dem Bedarf der Gemeinschaftsorgane sowie der Behörden und Einrichtungen der Mitgliedstaaten an Informationen zu Migration und Asyl durch Bereitstellung aktueller, objektiver, verlässlicher und vergleichbarer Informationen Rechnung getragen werden. Das EMN soll so in erster Linie einen Beitrag zur Politikgestaltung in der Europäischen Union in diesem Bereich leisten, aber auch einer breiteren Öffentlichkeit Informationen zu diesem Themenkreis zur Verfügung stellen.

Gemäß Artikel 2 der Entscheidung 2008/381/EG des Rates hat das EMN folgende Aufgaben:

- Erhebung und Austausch aktueller und verlässlicher Daten und Informationen aus verschiedensten Quellen
- Analyse der Daten und Informationen und Bereitstellung dieser Daten und Informationen in leicht zugänglichem Format
- in Zusammenarbeit mit anderen zuständigen EU-Stellen Unterstützung bei der Entwicklung von Indikatoren und Kriterien, die zu einer größeren Kohärenz der Informationen und zur Entwicklung von Gemeinschaftstätigkeiten mit Bezug zu Migrationsstatistiken beitragen
- Erstellung und Veröffentlichung regelmäßiger Berichte über die Migrations- und Asylsituation in der EU als Ganzes und in den Mitgliedstaaten
- Aufbau und Pflege eines internetgestützten Informationsaustauschsystems, das Zugang zu relevanten Dokumenten und Veröffentlichungen zur Thematik Migration und Asyl bietet
- Sensibilisierung für die Tätigkeit des EMN durch Zugänglichmachung der von ihm erhobenen Informationen und Verbreitung seiner Ergebnisse, sofern diese nicht vertraulich sind
- Koordination der Information und Zusammenarbeit mit anderen relevanten europäischen und internationalen Einrichtungen
- Gewährleistung der Abstimmung und Koordination der Tätigkeiten des EMN mit den einschlägigen Instrumenten und Strukturen der EU im Bereich Migration und Asyl.

Die wichtigsten Aktivitäten des EMN werden in den jährlichen Tätigkeitsprogrammen festgelegt, die der Lenkungsausschuss nach Beratung mit den NKS genehmigt. Anschließend nimmt die Kommission das jährliche Tätigkeitsprogramm förmlich an und genehmigt auch Fördermittel für die NKS. Bisher hat das EMN Tätigkeitsprogramme für die Jahre 2008, 2009 und 2010 ausgeführt.

4. ZUSAMMENSETZUNG DES EUROPÄISCHEN MIGRATIONSNETZWERKS

Während die Koordinierung des EMN in der Verantwortung der Europäischen Kommission verbleibt (wobei die direkte Zuständigkeit nunmehr bei der Generaldirektion Inneres liegt),

waren aufgrund der Entscheidung 2008/381/EG des Rates Änderungen an der ursprünglichen Struktur des Netzes erforderlich, um die verwaltungstechnischen Überbau zu verbessern und das reibungslose Funktionieren des Netzes zu gewährleisten. Folgende Neuerungen wurden eingeführt:

1. Einsetzung eines EMN-Lenkungsausschusses
2. Benennung und Einrichtung von nationalen Kontaktstellen (NKS) für das EMN in allen teilnehmenden Mitgliedstaaten
3. Auswahl von zwei externen Auftragnehmern zur Unterstützung der Kommission bei der Koordinierung des EMN.

Alle diese Akteure werden im Folgenden kurz vorgestellt.

4.1. Lenkungsausschuss des Europäischen Migrationsnetzwerks

Die Kommission führt den Vorsitz im Lenkungsausschuss, der sich aus je einem Vertreter pro Mitgliedstaat¹⁷ sowie aus Beobachtern aus Dänemark¹⁸ und des Europäischen Parlaments zusammensetzt. Die Aufgabe des Lenkungsausschusses besteht darin, die allgemeine Strategie für das EMN festzulegen, die Relevanz der Arbeit des EMN für die Politik sicherzustellen, Beiträge zum jährlichen Tätigkeitsprogramm des EMN zu leisten und das Tätigkeitsprogramm zu genehmigen. Außerdem ist der Lenkungsausschuss für die Überprüfung der Fortschritte des EMN zuständig und soll, wenn nötig, Empfehlungen für Maßnahmen unterbreiten.

Zwischen dem Datum der Annahme der Entscheidung und dem 31. Dezember 2009 kam der Lenkungsausschuss zu vier Sitzungen zusammen (23. Mai 2008, 10. Oktober 2008, 15. Mai 2009, 16. Oktober 2009). In diesen Sitzungen erörterten die Mitglieder des Lenkungsausschusses verschiedene strategische Fragen und fassten unter anderem folgende Beschlüsse:

- Genehmigung der Tätigkeitsprogramme des EMN für die Jahre 2008, 2009 und 2010 einschließlich der Richtbeträge für das Mindest- bzw. Höchstbudget der nationalen Kontaktstellen
- Annahme von Verfahrensvorschriften für verschiedene Aktivitäten (Geschäftsordnung des Lenkungsausschusses, Vademekum für Ad-hoc-Anfragen an das EMN)
- Ermittlung geeigneter strategischer Beziehungen für die Zusammenarbeit mit anderen in Fragen von Migration und Asyl zuständigen Stellen
- Festlegung der Themen für Studien und/oder der Art des Beitrags, den das EMN zu anderen Aktivitäten leistet (das EMN ist z. B. seit 2009 an der Entwicklung

¹⁷ Irland beteiligte sich zunächst nicht an der Annahme der Entscheidung des Rates vom Mai 2008, sondern meldete seine Bereitschaft zum Opt-in im Juli 2008 an. Diesem Ersuchen wurde schließlich mit der Entscheidung der Kommission (K(2009) 2708) entsprochen (Veröffentlichung im Amtsblatt L108/53 vom 29. April 2009).

¹⁸ Obwohl Dänemark formell nicht verpflichtet ist, eine NKS für das EMN zu benennen, beteiligt sich das Land an einigen Aktivitäten des Migrationsnetzwerks und nimmt an einigen Sitzungen teil.

einer Methode zur Verfolgung der Umsetzung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl beteiligt).

4.2. Nationale Kontaktstellen des Europäischen Migrationsnetzwerks

In nahezu allen Mitgliedstaaten wurden nationale Kontaktstellen für das Europäische Migrationsnetzwerk benannt, der jeweils mindestens drei Experten angehören, von denen einer die Aufgabe des nationalen Koordinators übernimmt und Beamter oder Angestellter der benannten Kontaktstelle ist, während die übrigen entweder in derselben Stelle oder in anderen Einrichtungen in dem Mitgliedstaat tätig sind. Die Regierungen der Mitgliedstaaten haben als NKS für das EMN zumeist die Ministerien für Inneres und Justiz sowie Forschungseinrichtungen, Nichtregierungsorganisationen oder nationale Büros von internationalen Organisationen benannt. Die NKS werden mit jährlichen Finanzhilfen gefördert.

Ende 2009 waren die NKS Bulgariens, Zyperns und Rumäniens noch nicht vollständig etabliert und in die Aktivitäten des EMN eingebunden. Die NKS dieser Mitgliedstaaten beteiligten sich zwar an einigen Aktivitäten, jedoch nicht im gleichen Umfang wie andere Mitgliedstaaten.

Gemäß Artikel 5 Absatz 5 der Entscheidung 2008/381/EG des Rates sind die NKS verpflichtet, die Aufgaben des EMN auf nationaler Ebene wahrzunehmen und insbesondere:

- (a) nationale Berichte vorzulegen;
- (b) nationale Informationen zum Informationsaustauschsystem beizutragen;
- (c) die Fähigkeit zu entwickeln, Ad-hoc-Anfragen zu stellen und solche Anfragen anderer NKS rasch zu beantworten;
- (d) ein nationales Migrationsnetzwerk einzurichten, das aus unterschiedlichsten Organisationen und Einzelpersonen, die im Bereich Migration und Asyl tätig sind und relevante Akteure vertreten, gebildet ist.

Die Experten der einzelnen NKS kommen regelmäßig zu Gesprächen über ihre Arbeit sowie zum Austausch von Informationen über laufende und künftige Aktivitäten zusammen. Sie beziehen gegebenenfalls auch Mitglieder ihres nationalen Migrationsnetzes in ihre Aktivitäten ein.

Die wichtigsten Ergebnisse der Arbeit der NKS werden in den Abschnitten 5.1 bis 5.4 vorgestellt.

4.3. Externe Dienstleister für das Europäische Migrationsnetzwerk

In der zweiten Hälfte des Jahres 2009 schloss die Europäische Kommission Verträge mit zwei Dienstleistern, GHK-COWI und iLiCONN. Der im November nach einer Ausschreibung geschlossene Vertrag mit GHK-COWI läuft bis Ende 2012 und kann um ein weiteres Jahr verlängert werden. Dieser Dienstleister hat vorrangig die Aufgabe, die Koordinierungskapazitäten des Netzwerks zu steigern und innerhalb vorgegebener Fristen Syntheseberichte und sonstige Beiträge zu erstellen. Bei dem zweiten Dienstleister, iLiCONN (Interactive Listening and CONNecting), handelt es sich um ein Konsortium aus drei Unternehmen: Intrasoft (Hauptanbieter), Bibliomatica (Hosting) und Unisys (Bereitstellung

von Unternehmenslösungen); mit iLiCONN wurde ein fortlaufender Rahmenvertrag geschlossen, der bis Ende 2013 jeweils jährlich verlängerbar ist. Die Hauptaufgabe dieses Dienstleisters besteht in der Entwicklung des Informationsaustauschsystems und der Website des EMN.

5. SEIT ANNAHME DER ENTSCHEIDUNG 2008/381/EG DES RATES DURCHGEFÜHRTE AKTIVITÄTEN

In diesem Kapitel sind die wichtigsten Aktivitäten des EMN bis Ende 2009 unter folgenden Überschriften aufgeführt: Vernetzung (siehe Kapitel 5.1), Ad-hoc-Anfragen, Berichte und Studien (Kapitel 5.2), Erhebung, Bereitstellung und Vergleichbarkeit von Informationen (Kapitel 5.3) und Verbesserung der Sichtbarkeit des Europäischen Migrationsnetzwerks (Kapitel 5.4).

Bei dem Tätigkeitsprogramm des EMN für das Jahr 2008 ging es im Wesentlichen darum, das EMN aus einer vorbereitenden Maßnahme in eine feste Struktur auf der Grundlage eines Rechtsinstruments zu überführen. Im Tätigkeitsprogramm 2009 lag der Schwerpunkt darauf, das EMN voll funktionstüchtig zu machen. Das laufende Tätigkeitsprogramm 2010 sieht vor, die 2009 begonnenen Aktivitäten weiter zu konsolidieren und zum Abschluss zu bringen sowie in Einklang mit dem Auftrag des EMN und der politischen Agenda der EU neue Produkte bereitzustellen.

5.1. Vernetzung

Eine der obersten Prioritäten in den Tätigkeitsprogrammen für 2008 und 2009 war die Förderung der Vernetzungsaktivitäten des EMN. Die wichtigsten diesbezüglichen Maßnahmen des EMN sind:

Vernetzung auf EU-Ebene

1. Organisation von **zwölf Treffen der NKS für das EMN** durch die Kommission in Zusammenarbeit mit den NKS; diese Treffen fanden im Abstand von sechs bis acht Wochen in den Räumlichkeiten der Kommission statt. Sie dienen dazu, den Fortgang der im Tätigkeitsprogramm des EMN vorgesehenen Aktivitäten zu erörtern, die wichtigsten Arbeitsergebnisse des EMN, z. B. Syntheseberichte von EMN-Studien, zu überprüfen. An diesen Sitzungen nehmen in der Regel jeweils ein oder zwei Vertreter der einzelnen NKS teil.
2. Organisation der **Jahrestagungen des EMN** jeweils im Dezember 2008 und 2009. Die Tagung 2008 stand überwiegend im Zeichen der Reflexion; der Schwerpunkt lag auf der Analyse der Arbeitsweise des EMN sowie von dessen Verhältnis zu anderen einschlägigen EU-Instrumenten; in mehreren Workshops wurden folgende Themen behandelt: Vernetzung und Informationsaustauschsystem; Komplementarität zu anderen EU-Instrumenten; Ad-hoc-Anfragen sowie Jahresberichte zur Asyl- und Migrationsstatistik. Die Tagung 2009 war zweigeteilt. Am Morgen ging es erneut um die mögliche Komplementarität und mögliche Synergien zwischen dem EMN und anderen Stellen der EU; das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), der Mechanismus zur gegenseitigen Information über asyl- und einwanderungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, das Informations- und Koordinierungsnetz für die Migrationsbehörden der Mitgliedstaaten (ICONet) und die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen

(FRONTEX) führten Präsentationen zu diesem Themenfeld vor. In der Nachmittagsitzung wurden die ersten Ergebnisse der EMN-Studie zu unbegleiteten Minderjährigen (siehe Kapitel 5.2.3.2) und die Studie der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte zu unbegleiteten minderjährigen Asylbewerbern in den EU-Mitgliedstaaten vorgestellt.¹⁹ Die Tagung 2010 fand im September 2010 unter der Schirmherrschaft der belgischen EU-Ratspräsidentschaft zu dem Thema „Long-Term Follow-up of Immigrants’ Trajectories“ (Langzeitbeobachtung von Einwanderungsrouten) statt.

3. Organisation von **Schulungen** entweder zu Fachfragen oder zu administrativen Aspekten. Unter anderem fanden Schulungen zur allgemeinen Tätigkeit des EMN statt, die sich insbesondere an die neu hinzukommenden NKS richteten; Themen waren z. B. Zweck und Aktivitäten des EMN sowie Aufbau eines nationalen Netzwerks (September 2008); Beantragung einer Finanzhilfe für NKS und Verwaltung der Finanzhilfe (April 2009); Erstellung der EMN-Jahresberichte zur Asyl- und Migrationsstatistik auf der Grundlage von Daten, die andere Stellen erheben und bereitstellen, (September 2009) und Gedankenaustausch zur Nutzung und potenziellen Weiterentwicklung des Informationsaustauschsystems des EMN (Dezember 2009).
4. Organisation von **Partnerschaften und gemeinsamen Sitzungen** zwischen erfahreneren und neueren NKS, um die Einbindung von neu hinzukommenden und weniger erfahrenen NKS in das Netzwerk zu unterstützen. Mehrere NKS (unter anderem aus AT, BE, DE, EE, HU, LU, LV, MT, SE, SK, UK) veranstalteten gemeinsame Sitzungen mit ihren Partnern und/oder luden diese NKS zur Teilnahme an nationalen Sitzungen ein.

Vernetzung auf nationaler Ebene

Um den Aufbau eines nationalen Netzwerks zu fördern, haben nahezu alle NKS **Veranstaltungen auf Ebene ihres jeweiligen Mitgliedstaats** wie Sitzungen des Netzwerks, Expertensitzungen und ähnliches organisiert. Diese Initiativen lieferten Input für das Tätigkeitsprogramm der NKS, für EMN-Studien und sonstige EMN-Produkte und verhalfen dem EMN und seiner Arbeit zu größerer Bekanntheit.

Vernetzung mit anderen Stellen

An den Aktivitäten des EMN beteiligten sich auch andere (EU-)Einrichtungen. Wie bereits erwähnt, leisteten EU-Einrichtungen einen Beitrag zur EMN-Jahrestagung 2009 und informierten über ihre aktuelle Situation und aktuelle Entwicklungen in den Bereichen Asyl und Migration in punkto Informationsbedarf sowie Auswertung und Erhebung von Informationen. Sie wurden außerdem gebeten, Möglichkeiten der Zusammenarbeit und der Koordinierung mit dem EMN zu prüfen. Die Studien des EMN bieten ebenfalls Gelegenheit zur Vernetzung mit anderen Einrichtungen.

Als weiteres Beispiel für konkrete Vernetzungsaktivitäten ist die Zusammenarbeit mit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte an der Studie zu unbegleiteten minderjährigen Asylbewerbern in den EU-Mitgliedstaaten zu nennen.

¹⁹ Abrufbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/news_and_events/infocus10_3004_de.htm.

Im Jahr 2009 nahm Norwegen unter Berufung auf Artikel 10 der Entscheidung 2008/381/EG des Rates Verbindung zum EMN auf, um sein Interesse an einer Beteiligung am Netzwerk und an dessen Arbeit zu bekunden. Sowohl der Lenkungsausschuss als auch die NKS begrüßten diesen Vorstoß; 2010 folgten entsprechende Schritte mit dem Ziel, ein Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen Norwegen und der Kommission und die näheren Einzelheiten einer Mitwirkung Norwegens im EMN zu schließen.

Für die laufenden Studien des EMN „Satisfying labour demand through migration“ (Deckung der Nachfrage nach Arbeitskräften durch Zuwanderung) und „Circular and temporary migration“ (Zirkuläre und temporäre Migration) hat das EMN Kontakt zur Arbeitsgruppe „Wirtschaftsmigration“ der Organisation Eurocities bzw. zur Taskforce für temporäre und zirkuläre Migration des European Policy Centre (EPC) aufgenommen.

Darüber hinaus wirkte das EMN aktiv an mehreren Veranstaltungen anderer Einrichtungen mit (siehe Kapitel 5.4. *Verbesserung der Sichtbarkeit des Europäischen Migrationsnetzwerks*).

5.2. Ad-hoc-Anfragen, Berichte und Studien

Die Kerntätigkeit des EMN besteht in der Erstellung von Jahresberichten, jährlichen Berichten zur Asyl- und Migrationsstatistik sowie in der Durchführung von Studien zu spezifischen Aspekten, die für die Politik relevant sind, z. B. Studien über unbegleitete Minderjährige, unterstützte Rückkehr, Arbeitsmigration und nicht EU-weit harmonisierte Formen der Schutzgewährung durch die Mitgliedstaaten. Ein weiteres wichtiges Aufgabenfeld des EMN sind die Ad-hoc-Anfragen.

Bei der Durchführung von Studien wird wie folgt verfahren: Zunächst genehmigt der Lenkungsausschuss die Auswahl der Themen, die in der Regel von den NKS und/oder der Kommission vorgeschlagen werden. Anschließend entwickeln die NKS in Zusammenarbeit mit der Kommission und dem externen Dienstleister gemeinsame Spezifikationen, um die Vergleichbarkeit der Berichte zu gewährleisten. Diese dienen dann als Gerüst für die nationalen Berichte, die alle NKS nach Möglichkeit zusammen mit den Mitgliedern ihres nationalen Netzwerks erstellen. In diesen nationalen Berichten werden die auf der Ebene der Mitgliedstaaten vorhandenen Informationen analysiert und/oder zusammengefasst („Desk Research“), um die Situation in einem bestimmten Mitgliedstaat umfassend und neutral zu beschreiben. Anschließend stellt die Kommission zusammen mit dem externen Dienstleister die wichtigsten Erkenntnisse und Aspekte aus den Berichten der einzelnen Mitgliedstaaten zu einem Synthesebericht zusammen und vergleicht sie mit der EU-Perspektive (z.B. setzt sie in Beziehung zu neueren politischen Initiativen). Sehr viel Wert wird auf eine neutrale, objektive Wiedergabe der Informationen gelegt, auf eine Sachverhaltsdarstellung, die politischen Entscheidungsträgern als Grundlage für ihr weiteres Handeln dienen kann. Alle nationalen Berichte und Syntheseberichte werden auf die Website des EMN gestellt.

5.2.1. Jahresberichte

In den Jahresberichten des EMN geht es darum, die wichtigsten Entwicklungen in Politik und Gesetzgebung (auch auf Ebene der EU) aufzuzeigen und über die öffentliche Debatte über Einwanderung und Asyl in den Mitgliedstaaten zu informieren. Diese Berichte enthalten nach Möglichkeit auch relevante statistische Daten (auch ungefähre Angaben), um die Entwicklungen mit Zahlen zu unterlegen.

Mit dem Jahresbericht 2009 wurde eine wesentliche Neuerung gegenüber den Berichten der Vorjahre eingeführt. Die Arbeiten erfolgten in zwei Schritten: Zunächst wurden die NKS gebeten, bis zum 31. Dezember 2009 einen Bericht über die Fortschritte bei der Erfüllung der in der Methode zur Verfolgung der Umsetzung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl²⁰ enthaltenen Verpflichtungen vorzulegen. Die Zusammenfassung der einzelstaatlichen Beiträge ging in die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen²¹ ein, die dem Bericht der Kommission zur Vorlage beim Europäischen Rat im Juni 2010 als Anlage beigelegt war. Anschließend wurden die NKS gebeten, ihren „vollständigen“ Bericht vorzulegen und hierin die Entwicklungen in den Bereichen Asyl und Migration zu berücksichtigen, die von dem ersten Bericht nicht unbedingt erfasst wurden. Die Zusammenfassung des „vollständigen“ Jahresberichts 2009 wurde im August 2010 veröffentlicht.

Auch der *Jahresbericht 2010* des EMN soll in den Jahresbericht der Kommission über die Umsetzung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl 2010 sowie das Stockholmer Programm integriert werden, weshalb eine frühzeitige Vorlage Anfang 2011 angestrebt wird.

5.2.2. Jahresstatistikberichte zu Asyl und Migration

Ziel der Jahresstatistikberichte zu Asyl- und Migration²² ist es, für das Bezugsjahr eine Analyse der Zahlentrends für die Bereiche Asyl und Migration (illegale Einreise, Ingewahrsamnahmen, Rückkehr) in den einzelnen Mitgliedstaaten vorzulegen. Für diese Berichte werden nach Möglichkeit Statistiken von Eurostat herangezogen. Die Erhebung statistischer Daten fällt nicht in die Zuständigkeit des EMN, sondern ist Aufgabe von Eurostat, sofern es sich nicht um ergänzende Daten zu den von Eurostat gelieferten Daten handelt. Die NKS überprüfen und analysieren vielmehr in Zusammenarbeit mit ihren jeweiligen nationalen Datenlieferanten die Angaben für ihren Mitgliedstaat und legen einen Analysebericht über Muster und Tendenzen vor, die sich aus den Daten ergeben.

Das EMN hat besondere Anstrengungen unternommen, um die Reihe der Jahresberichte ab 2001 zu vervollständigen und so weit wie möglich zu aktualisieren. In dieser Reihe gehören die *Jahresstatistikberichte zu Asyl und Migration 2006* (Bezugszeitraum Januar bis Dezember 2006) und *2007* (Bezugszeitraum Januar bis Dezember 2007). Parallel dazu erstellten die NKS standardisierte Zahlentabellen nach einem für alle Mitgliedstaaten einheitlichem Format mit einer Zusammenfassung ihrer Daten ab dem Jahr 2001.

2009 legte das EMN mit dem *Annual Report on Migration and International Protection Statistics 2008 (Jahresstatistikbericht zu Wanderung und internationalem Schutz 2008)* den Grundstein für eine neue Berichtsreihe. Für diesen und für künftige Jahresberichte werden die Daten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates²³ über Wanderungsstatistiken bereitgestellt. Mit dem Synthesebericht, mit dessen Fertigstellung Ende 2010 gerechnet wird, wären dann als letztem fehlenden Glied die Arbeiten zu der Berichtsreihe abgeschlossen. Die meisten Statistiken für den Bericht 2009 werden Ende 2010/Anfang 2011 vorliegen, so dass der Synthesebericht bereits Mitte des Jahres 2011 abgeschlossen werden könnte.

²⁰ Erster Jahresbericht über Einwanderung und Asyl, [KOM\(2010\) 214](#) endgültig.

²¹ [SEK\(2010\) 535](#).

²² Die Berichte können von der Website des EMN abgerufen werden: <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=15>.

²³ Verordnung (EG) Nr. 862/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates.

5.2.3 Studien des Europäischen Migrationsnetzwerks²⁴

Seit der Annahme der Entscheidung des Rates hat das EMN Studien zu folgenden Themen durchgeführt:

- Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in den EU-Mitgliedstaaten
- Unbegleitete Minderjährige - Aufnahme, Rückkehr und Integration – eine europäische Vergleichsstudie
- Programme und Strategien der EU zur Förderung der unterstützten Rückkehr und der Reintegration in Drittstaaten
- Die unterschiedlichen nationalen Regelungen für nicht EU-weit harmonisierte Formen der Schutzgewährung

5.2.3.1. Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in den EU-Mitgliedstaaten

Zweck dieses Berichts war es, einen Überblick über die Organisation der Asyl- und Migrationspolitik in den EU-Mitgliedstaaten zu geben. Er enthielt unter anderem Informationen über den institutionellen Rahmen, die zuständigen Ministerien, grundlegende Gesetze und Vorschriften sowie sonstige Einrichtungen für Zuwanderer. Der Bericht diente in erster Linie dazu, neue NKS in das EMN einzubinden und Erfahrungen mit der Erstellung eines Syntheseberichts durch ein vollständiges Netzwerk von 26 NKS zu sammeln. Die NKS wurden zudem gebeten, die wichtigsten für Zuwanderungs- und Asylpolitik zuständigen Einrichtungen ihres jeweiligen Mitgliedstaats und ihre Aufgaben in einem „Institutionenschema“ abzubilden. Diese schematischen Darstellungen enthalten Hyperlinks zu den verschiedenen Akteuren und bieten damit Zugang zu weiteren Informationen.

Der Synthesebericht basierte auf 24 nationalen Berichten und machte deutlich, dass die Asyl- und Migrationspolitik komplex und in den einzelnen Mitgliedstaaten oft individuell gestaltet ist. In den meisten Mitgliedstaaten sind im Wesentlichen drei Einrichtungen bzw. Ministerien beteiligt: das Ministerium für Inneres, das Ministerium für Arbeit und das auswärtige Amt. Zurzeit scheint sich in vielen Mitgliedstaaten bei der Gestaltung und Durchführung der Asyl- und Zuwanderungspolitik ein Ansatz durchzusetzen, der möglichst viele Akteure einbindet und Sachverständige und NRO hinzuzieht. Einige Mitgliedstaaten können aufgrund ihrer historischen Beziehungen zu bestimmten Drittstaaten auf eine lange Tradition der Zuwanderung zurückblicken, während andere weniger Erfahrung haben und z. B. ihre entsprechenden Regelungen nach dem Beitritt zur EU anpassen mussten. Aufgrund des erhöhten Drucks, dem einige Mitgliedstaaten in Bezug auf Asyl und Zuwanderung ausgesetzt sind, sind aus ehemaligen Auswanderungsländern Einwanderungsländer geworden.

5.2.3.2. Unbegleitete Minderjährige - Aufnahme, Rückkehr und Integration – eine europäische Vergleichsstudie

Ziel der Studie war es, eine Wissenslücke in Bezug auf politische Strategien für den Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen in der EU zu schließen und Informationen zu folgenden Aspekten zu sammeln: Auswertung der Gründe für die Einreise in die EU bzw. der näheren

²⁴ Die verschiedenen Berichte können unter folgender Internetadresse abgerufen werden: <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=113>.

Umstände der Einreise, Einreisemodalitäten, Vorkehrungen für die Aufnahme einschließlich Integrationsmaßnahmen, Ingewahrsamnahme, Rückführung und Beispiele bewährter Praktiken. Zudem wurden die verfügbaren Statistiken über unbegleitete Minderjährige zusammengestellt. Die gesammelten Informationen können politischen Entscheidungsträgern als Grundlage für die etwaige Einleitung neuer Initiativen oder die Intensivierung der Maßnahmen für diese spezielle Gruppe von Schutzbedürftigen dienen.

In dem Synthesebericht, dem 22 nationale Berichte zugrunde lagen, sind mehrere - voneinander unabhängige und miteinander zusammenhängende - Gründe als Motiv für die Einreise in die EU genannt; sie reichen von der Flucht vor Verfolgung und der Suche nach Schutz über die Vereinigung mit der bereits in der EU weilenden Familie, über wirtschaftliche Erwägungen und bestimmte Erwartungshaltungen bis hin zu Menschenhandel und Schmuggel, deren Opfer die Betroffenen geworden sind. Während die Einreisemodalitäten einschließlich der Grenzkontrollen für unbegleitete minderjährige Asylbewerber gut geregelt und in allen Mitgliedstaaten im Großen und Ganzen vereinheitlicht sind, gilt dies für andere Aspekte nicht im selben Maße. Eine wichtige Komponente der Aufnahme ist die Benennung eines Vormunds oder Betreuers für unbegleitete minderjährige Asylbewerber und die Bereitstellung von Unterkunfts- und sonstigen Betreuungsangeboten. Alle Mitgliedstaaten bieten zum Teil im Rahmen ihrer Integrationsmaßnahmen Zugang zu medizinischer Versorgung, zu Schulen und Ausbildungsstätten und unter bestimmten Voraussetzungen zum Arbeitsmarkt an. Die Ingewahrsamnahme eines unbegleiteten Minderjährigen ist in der Regel das „letzte Mittel“; einige Mitgliedstaaten wenden eine solche Maßnahme bei unbegleiteten Minderjährigen unter keinen Umständen an. Obwohl sich die Mitgliedstaaten bemühen, Angehörige eines unbegleiteten Minderjährigen im Herkunftsland ausfindig zu machen, und entsprechende Verfahren eingeführt haben, wird dieses Ziel in der Praxis nur in relativ wenigen Fällen erreicht. Die Rückkehr und Reintegration unbegleiteter Minderjähriger in ihr Herkunftsland wird in erster Linie nur dann in Betracht gezogen, wenn davon auszugehen ist, dass dies zum Wohle des Kindes geschieht. In der Regel gibt es nur wenige konkrete Fälle von Rückführungen oder Ingewahrsamnahmen; praktiziert wird lediglich die unterstützte Rückkehr.

Die in dieser Studie gewonnenen Erkenntnisse hat die Kommission in ihren im Mai 2010 gemäß dem Stockholmer Programm angenommenen Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige²⁵ einfließen lassen. Diese Studie kam, wie bereits erwähnt, in enger Zusammenarbeit mit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte zustande, die eine Studie über unbegleitete minderjährige Asylbewerber in den EU-Mitgliedstaaten durchgeführt hat.

5.2.3.3. Programme und Strategien der EU zur Förderung der unterstützten Rückkehr und der Reintegration in Drittstaaten

Ziel dieser Studie war die Bündelung des aktuellen Wissensstands in den Mitgliedstaaten als Beitrag zur Entwicklung von politischen Strategien und Programmen zur Förderung der unterstützten Rückkehr unter anderem von Asylbewerbern, deren Asylanträge abgelehnt wurden, bzw. von Einwanderern mit einem anderen Status, die sich zur Rückkehr entschieden haben. Mit der Veröffentlichung des Syntheseberichts zur Studie ist noch vor Ende 2010 zu rechnen.

²⁵ [KOM\(2010\) 213](#).

5.2.3.4. Die unterschiedlichen nationalen Regelungen für nicht EU-weit harmonisierte Formen der Schutzgewährung

Ziel der Studie war die Analyse der unterschiedlichen nationalen Regelungen für nicht EU-weit harmonisierte Formen der Schutzgewährung, d. h. für alle nicht von der Anerkennungsrichtlinie²⁶ bzw. der Richtlinie über vorübergehenden Schutz²⁷ erfassten Formen des Schutzes. Außerdem sollten der Anteil der Bewerber, die Schutz auf der Grundlage nationalen Rechts, subsidiären Schutz im Rahmen des EU-Rechts oder einen Flüchtlingsstatus auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention erhalten, und die Trends bei diesen Formen der Schutzgewährung untersucht werden.

Der Synthesebericht basierte auf 23 nationalen Berichten und zeigte, dass die EU-Mitgliedstaaten zu über zwei Dritteln nicht EU-weit harmonisierte Formen der Schutzgewährung anwenden. Außerdem gibt es viele verschiedene Gründe, weshalb in der EU nicht harmonisierte Formen der Schutzgewährung zur Anwendung kommen (unter anderem aus medizinischen Gründen, aus familiären Gründen oder infolge von Umweltkatastrophen, deren Opfer die Schutzsuchenden geworden sind). Große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten gibt es auch in Bezug auf die Verfahren, die Rechte der Betroffenen, die erlaubte Aufenthaltsdauer und den Grad der Anwendung der nicht EU-weit harmonisierten Formen der Schutzgewährung in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet. Dies bedeutet für die Personen, die in der EU Schutz beantragt haben oder beantragen möchten, dass sie vor einer äußerst komplizierten Situation stehen. Wer kommt für eine Schutzgewährung in Betracht, wie geschieht dies und in welcher Form (Rechte und Dauer des Aufenthalts) – diese Aspekte unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Abschließend sei erwähnt, dass sich einige nicht EU-weit harmonisierte Formen der Schutzgewährung an den in der Genfer Flüchtlingskonvention enthaltenen Begriff des Schutzes „anlehnen“, wohingegen es bei anderen, wie befristeten Aufenthaltstiteln, die vielen Drittstaatsangehörigen außerhalb des Asylverfahrens erteilt werden, unklar ist, ob sie als „Schutzgewährung“ gelten können.

5.2.3. Ad-hoc-Anfragen

Die Ad-hoc-Anfragen des EMN sind ein wichtiges, flexibles und äußerst nützliches Instrument, um Informationen zu sammeln. Alle NKS und die Kommission können eine Ad-hoc-Anfrage stellen. In der Regel haben die NKS für die Beantwortung einer solchen Anfrage vier Wochen Zeit; danach werden die Antworten gesammelt und innerhalb von acht Wochen nach dem Datum der Anfrage in Umlauf gebracht. Vorbehaltlich der Zustimmung der NKS werden die Antworten außerdem auf der Website des EMN einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht²⁸.

Dieses Instrument hat im Laufe der Zeit zunehmend an Bedeutung gewonnen; gegenüber 2008 ist für 2009 ein Anstieg der Zahl der Ad-hoc-Anfragen um 43 % zu verzeichnen. Insgesamt wurden 2008 62 Ad-hoc-Anfragen und 2009 89 Anfragen (sieben bis acht pro Monat) gestellt, wobei zuletzt durchschnittlich jeweils 23 Mitgliedstaaten antworteten.

Die Ad-hoc-Anfragen beziehen sich auf ein breites Themenspektrum, angefangen bei den Verfahren, die in den Mitgliedstaaten beispielsweise zur Überwachung von Ausländern, zur

²⁶ [Richtlinie 2004/83/EG des Rates.](#)

²⁷ [Richtlinie 2001/55/EG des Rates.](#)

²⁸ Abrufbar unter: <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=118>.

Planung von Programmen für die Unterstützung von Opfern des Menschenhandels und zur Nutzung nationaler Fingerabdruckdatenbanken eingeführt wurden, über die Bedingungen und Anforderungen, die die Mitgliedstaaten unter anderem an die Gewährung von Aufenthaltstiteln aus medizinischen Gründen knüpfen, bis hin zu Bedingungen für die Eingliederung von Drittstaatsangehörigen, die sich bereits lange Zeit im Land aufhalten. In weiteren Ad-hoc-Anfragen wurden die Mitgliedstaaten gebeten, ihre Maßnahmen als Reaktion auf Ereignisse wie z. B. das Erdbeben in Haiti und die Aufhebung der Visumpflicht für Personen aus der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, aus Montenegro und Serbien zu schildern. Auch die Kommission hat die mit diesem Instrument gesammelten wertvollen Informationen für Initiativen wie zuletzt die einheitliche Arbeiterlaubnis oder Maßnahmen in Bezug auf Saisonarbeiter und innerbetrieblich versetzte Personen genutzt.

5.3. Erhebung, Bereitstellung und Vergleichbarkeit von Informationen

Durch die systematische Erhebung von Informationen und die Bereitstellung dieser Informationen fördert das EMN den Informationsaustausch und verbessert die Vergleichbarkeit.

5.3.1. Informationsaustauschsystem

Das Informationsaustauschsystem des EMN ist eine Art Archiv mit einer Suchfunktion für Material, das nach Einschätzung des EMN für seine Aktivitäten relevant ist. Es enthält unter anderem Informationen über Gesetzgebung, Rechtsprechung und Politikgestaltung in den Mitgliedstaaten, über die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften in innerstaatliches Recht und über amtliche nationale und sonstige Statistiken (die nicht von Eurostat stammen), ein Verzeichnis der NKS und ihrer Mitglieder im jeweiligen Mitgliedstaat und der EU-Stellen, mit denen das EMN zusammenarbeitet, sowie Presseartikel und sonstige Medienprodukte. Die Idee ist, dass die NKS die Unterlagen in das Archiv stellen, auf die sie in ihren nationalen Berichten über eine bestimmte Aktivität Bezug genommen haben.

Mit der Annahme der Entscheidung 2008/381/EG des Rates konnte ein neuer externer Auftragnehmer, iLiCONN, mit der Betreuung des Systems und der Weiterentwicklung zu einem voll funktionstüchtigen Informationsinstrument beauftragt werden. Zunächst konzentrierte sich iLiCONN darauf, sich mit den Funktionen und der Architektur des Systems vertraut zu machen, um darauf aufbauend die Weiterentwicklung in Angriff zu nehmen. Im Dezember 2009 fand ein Gedankenaustausch mit den NKS über die möglichen Systemfunktionen und über die Verfahren statt, die für die Datenspeicherung und den Zugang zu den Informationen für eine breitere Öffentlichkeit eingeführt werden sollen.

5.3.2. Glossar und Thesaurus des Europäischen Migrationsnetzwerks

Das mehrsprachige EMN-Glossar mit Begriffen zu Asyl und Migration soll unter anderem die Vergleichbarkeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten durch die Verwendung der in dem Glossar enthaltenen Begriffe und Begriffsbestimmungen und das gemeinsame Verständnis dieser Begriffe und Definitionen verbessern. Das Glossar ist als Hilfsmittel für die NKS und die Mitglieder ihres nationalen Netzwerks sowie für sonstige Personen gedacht, die bei ihrer Tätigkeit mit Asyl und Migration zu tun haben.

Die Verwendung einer einheitlichen Terminologie und das gemeinsame Verständnis der Begriffe versetzt politische Entscheidungsträger und Berufspraktiker in den Mitgliedstaaten sowie in den EU-Organen in die Lage, die Situation und die Erfahrungen in ihrem jeweiligen Mitgliedstaat besser vergleichen und politische Konzepte harmonisieren zu können. Mit dem

Glossar des EMN ist auch die Hoffnung verbunden, dass sich die Medien bei der Berichterstattung über Asyl- und Migrationsthemen einer genaueren Wortwahl befleißigen. Diesem Anliegen dienen auch die Übersetzungen der im Glossar enthaltenen Begriffe in viele weitere EU-Amtssprachen. Auch der Umfang des Glossars mit insgesamt rund 300 Begriffen aus den Bereichen Asyl und Migration ist ein Hinweis auf die Komplexität des Themas. Die Definitionen im Glossar werden ebenfalls in weitere Amtssprachen der EU übersetzt; zurzeit liegen sie in Französisch, Deutsch, Italienisch, Portugiesisch und Spanisch vor.

Das EMN hat das Glossar in der *Arbeitsgruppe „Glossar und Thesaurus“* erarbeitet. Diese Arbeitsgruppe traf sich vier Jahre lang etwa alle sechs bis acht Wochen. Ihr gehörten im Wesentlichen Vertreter der Europäischen Kommission (Generaldirektionen Justiz und Inneres, ESTAT und Übersetzung) und interessierte NKS an. Weitere Teilnehmer waren die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und Experten der nationalen Netzwerke der NKS für das EMN. In allen Sitzungen standen Diskussionen, Präzisierungen und Abstimmungen über Begriffe auf der Tagesordnung. Die Zeit zwischen den Sitzungen wurde von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe für die Übersetzung und präzisere Formulierung von Begriffen genutzt.

Am 4. August 2009 wurde die erste elektronische Version des EMN-Glossars veröffentlicht. Adressaten waren zunächst die Mitglieder des EMN-Lenkungsausschusses, Vertreter der Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit und sonstiger EU-Organ/-Einrichtungen, die Ständigen Vertretungen sowie weitere relevante Akteure. Von einer 2010 angefertigten Druckfassung²⁹ wurden über 2 000 Exemplare Akteuren in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene überreicht. Das Glossar soll außerdem als interaktives Instrument auf die Website des EMN gestellt werden.

Der nächste für 2010 vorgesehene Schritt ist die Weiterentwicklung des EMN-Thesaurus, die eine strukturierte Suche nach Dokumenten im Informationssystem des EMN ermöglichen soll.

5.4. Verbesserung der Sichtbarkeit des Europäischen Migrationsnetzwerks

Mit mehreren Maßnahmen wurden politische Entscheidungsträger auf nationaler und europäischer Ebene auf das EMN hingewiesen und die breitere Öffentlichkeit über die Ziele, über laufende und künftige Aktivitäten unterrichtet. Diese Bemühungen wurden 2010 insbesondere seit der Benennung der beiden für das EMN tätigen externen Dienstleister noch verstärkt.

5.4.1. Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten

Die NKS und die Mitglieder des Lenkungsausschusses haben durch vielfältige Aktivitäten wie die Organisation von Konferenzen und sonstigen Veranstaltungen, Treffen der nationalen Netzwerke usw. aktiv dazu beigetragen, die Sichtbarkeit des EMN auf nationaler Ebene zu verstärken. Diese Veranstaltungen boten eine gute Gelegenheit, über die Arbeit des EMN zu berichten und die nationalen Netzwerke auszubauen. Einige NKS beteiligten sich auch an Veranstaltungen anderer Akteure und nahmen diese Gelegenheiten zur Vorstellung des EMN wahr.

Zu den Bemühungen der NKS zur Verbesserung der Sichtbarkeit des EMN gehörten:

²⁹ EMN-Glossar, [ISBN 978-92-79-14979-5 \(January 2010\)](https://doi.org/10.1017/9789279149795); abrufbar auch unter folgender Internetadresse: <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=117>.

- Einrichtung nationaler Websites der NKS für das EMN
- Ausarbeitung nationaler Kommunikations- und Verbreitungsstrategien
- Übersetzung von Syntheseberichten des EMN
- Verbreitung von Newslettern (der Mitgliedstaaten und des EMN).

5.4.2. Website des Europäischen Migrationsnetzwerks (<http://emn.sarenet.es>)

Die Website des EMN wurde während der Vorbereitungsphase freigeschaltet. Sie soll nicht nur die breitere Öffentlichkeit über das EMN und seine Arbeitsergebnisse informieren, sondern auch als Portal dienen, über das ein EMN-Mitglied auf das Informationsaustauschsystem zugreifen kann. Zu den Arbeiten des für das EMN tätigen Dienstleisters iLiCONN gehört die Umstrukturierung und Neugestaltung der Website im Laufe des Jahres 2010. Danach wird die EMN-Website auch den Zugriff auf den EMN-Newsletter ermöglichen, der ab Herbst 2010 erscheinen soll.

Gegenwärtig zählt die Website rund 10 000 Besucher im Monat. 2010 wurden Maßnahmen ergriffen, um ein noch größeres Publikum auf die Existenz dieser Website hinzuweisen.

5.4.3. Verbreitung der Arbeitsergebnisse des Europäischen Migrationsnetzwerks

Entsprechend seinem Auftrag stellt das EMN sämtliche Ergebnisse seiner Tätigkeit der Öffentlichkeit auf seiner Website zur Verfügung und präsentiert sie in Workshops, Seminaren, Sitzungen und Konferenzen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten. Die NKS veranstalteten z. B. im Rahmen der Konferenz Metropolis 2009 einen Workshop zu dem Thema „Unaccompanied minors in Europe: situation, experiences and perspectives“ (Unbegleitete Minderjährige in Europa: Situation, Erfahrungen und Aussichten) und planen die Teilnahme an der Konferenz Metropolis 2010³⁰ zu dem Thema „Justice and Migration: the Paradox of Belonging“ (Recht und Migration: das Paradox der Zugehörigkeit). Hierbei sollen das EMN und seine Arbeitsergebnisse einer breiteren Öffentlichkeit bekannt gemacht und die Rolle des EMN als Lieferant von Informationen für politische Entscheidungsträger herausgestellt werden.

In den Tätigkeitsprogrammen der Jahre 2008 und 2009 wurde die Bedeutung der Verbreitung der Arbeitsergebnisse und Erkenntnisse des EMN hervorgehoben. 2010 ging es nun verstärkt darum sicherzustellen, dass die Arbeitsergebnisse und Erkenntnisse einem breiteren Publikum zugänglich gemacht werden. Zu diesem Zweck sind unter anderem die Herausgabe eines EMN-Newsletter geplant sowie die Neugestaltung der EMN-Website (siehe Beschreibung in Abschnitt 0), bei der die Möglichkeit einer Online-Registrierung für ein Abonnement des EMN-Newsletter geschaffen werden soll, und weitere Aktivitäten, mit denen das EMN ein größeres Zielpublikum erreichen kann. Es wird an einer Öffentlichkeitsstrategie gearbeitet, die die verschiedenen diesbezüglichen Aktivitäten bündeln und effizienter gestalten und eine möglichst wirksame Verbreitung der Arbeitsergebnisse des EMN sicherstellen soll. Das EMN hat bereits eine Broschüre mit näheren Informationen über das EMN, seinen Auftrag, seine Rolle, seine Mitglieder und die bisherigen Leistungen herausgebracht, die regelmäßig aktualisiert wird.

³⁰ 4. bis 8. Oktober 2010, Den Haag, Niederlande.