

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Zukunft des europäischen Migrationsnetzes

KOM(2005) 606 endg.; Ratsdok. 15240/05

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 14. Dezember 2005 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 28. November 2005 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 37/05 = AE-Nr. 050122,
Drucksache 699/05 = AE-Nr. 052446 und
Drucksache 765/05 = AE-Nr. 052680

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	2
2.	Politischer Hintergrund	2
3.	Informationslücken	3
4.	Das gegenwärtige EMN	3
4.1.	Stellung und Struktur	3
4.2.	Finanzierung	4
4.3.	Aufgaben und wichtigste Erfolge.....	4
4.4.	Evaluierung	6
5.	Europäisches Migrationsnetz der Zukunft	6
5.1.	Allgemeine Zielsetzung und Maßnahmenbereiche	7
5.2.	Konkrete Aufgaben	7
5.3.	Beziehungen zu anderen informationserhebenden Stellen und institutionellen Akteuren.....	8
5.4.	Form und Struktur	9
6.	Fazit.....	11
	Anhänge	12

1. EINLEITUNG

Mit diesem Grünbuch will die Kommission die Standpunkte aller einschlägigen interessierten Kreise zur Zukunft des Europäischen Migrationsnetzes (EMN), einschließlich der Optionen für etwaige Aufgaben und die etwaige Struktur des Netzes, einholen.

Das EMN wurde 2002 als Pilotprojekt/vorbereitende Maßnahme eingerichtet, um der Notwendigkeit eines besseren Austauschs von Informationen über alle migrations- und asylpolitischen Aspekte zu entsprechen. Oberstes Ziel des Netzes ist, der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten objektive, zuverlässige und vergleichbare Informationen zur Verfügung zu stellen. Dazu werden Daten und Informationen der Mitgliedstaaten systematisch zusammengetragen und gespeichert und Analysen auf nationaler und europäischer Ebene durchgeführt. Gegenwärtig besteht das EMN aus den von den Mitgliedstaaten benannten nationalen Kontaktstellen und einem wissenschaftlichen Koordinator, die sämtlich von der Europäischen Kommission unterstützt und überwacht werden.

Da die vorbereitende Maßnahme 2006 ausläuft, gilt es eine Bestandsaufnahme der Fortschritte vorzunehmen und im Wege dieses Grünbuchs Überlegungen dazu anzustoßen, welches Vorgehen sich für die Zukunft empfiehlt.

2. POLITISCHER HINTERGRUND

Die Europäische Kommission hat bereits 1994 in ihrer ersten Mitteilung zur Migrations- und Asylpolitik hervorgehoben, welchen Nutzen ein Mechanismus für die umfassende und EU-weite Überwachung von Migrationsströmen hätte. Daraufhin erfolgte 1996 eine Durchführbarkeitsstudie.¹

In seinen Schlussfolgerungen hat der Europäische Rat von Laeken vom Dezember 2001 die Kommission aufgefordert, ein System zum Austausch von Informationen über Asyl, Migration und Herkunftsländer aufzubauen; das EMN wurde daraufhin 2002 als Pilotprojekt eingerichtet.

Im Hinblick auf die Verwirklichung wurde mit den Mitgliedstaaten vereinbart, zunächst ein Netz nationaler Kontaktstellen einzurichten, die die erforderlichen Informationen bereitstellen sollten.

Der Europäische Rat von Thessaloniki hat im Juni 2003 die Einrichtung des EMN begrüßt und vorgeschlagen, zu prüfen, "ob zu einem späteren Zeitpunkt eine permanente Struktur geschaffen werden kann".

Ferner hat der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 4./5. November 2004 im Haager Programm Folgendes erklärt: "Die derzeitige Entwicklung einer europäischen Asyl- und Migrationspolitik sollte auf einer gemeinsamen Analyse aller Aspekte der Wanderungsbewegungen beruhen. Von entscheidender Bedeutung ist es, die Erhebung, die Weitergabe, den Austausch und die effiziente Verwendung aktueller Informationen und Daten über alle relevanten Entwicklungen bei Wanderungsbewegungen weiterzuentwickeln."

¹ Feasibility Study for a European Migration Observatory (Studie zur Realisierbarkeit einer Europäischen Beobachtungsstelle für Wanderungsbewegungen), 1996.

3. INFORMATIONSLÜCKEN

Wie bereits in der Durchführbarkeitsstudie von 1996 festgestellt und bei der Evaluierung des EMN von 2005² bekräftigt, besteht für politische Entscheidungsträger auf EU-Ebene und auf Ebene der Mitgliedstaaten nach wie vor ein erheblicher Informationsbedarf in den Bereichen Migration und Asyl, den jede künftige EMN-Struktur decken helfen sollte.

Zum einen gibt es trotz der ungeheuren Menge von Informationen zur internationalen Migration keinen einfachen Zugriff auf diese Informationen, da sie nicht zentral zur Verfügung stehen. Eine einzige Stelle für das Filtern und Zusammenfassen dieser Informationen, die als Clearingstelle dienen könnte, wäre daher für die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten - und zwar sowohl für die politischen Entscheidungsträger als auch für die Öffentlichkeit - sehr nützlich.

Andererseits stehen auf nationaler und auf EU-Ebene nicht genügend zuverlässige, vergleichbare und aktuelle Informationen und Analysen zu rechtlichen und politischen Entwicklungen in diesem Bereich zur Verfügung. Auch liegen nicht in ausreichendem Maß vergleichbare Informationen zu den Auswirkungen der einschlägigen Politik der Politik der EU und der Mitgliedstaaten vor. Darüber hinaus nimmt der Bedarf der EU und der Mitgliedstaaten an schnellen Antworten auf spezifische Migrations- und Asylfragen stetig zu. Um diese Informationslücken zu schließen, bedürfte es einer Netzstruktur, mit der alle Mitgliedstaaten erreicht werden könnten, in Verbindung mit einem gewissen Maß an zentraler Koordinierung.

Ein großes Problem liegt drittens darin, dass es an genauen, aktuellen und vergleichbaren statistischen Migrations- und Asyl Daten mangelt. Der kürzlich angenommene Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz³ ist auf dieses Problem gerichtet, doch wird weiterhin eine vergleichende Analyse derartiger statistischer Angaben erforderlich sein.

4. DAS GEGENWÄRTIGE EMN

In diesem Abschnitt wird das gegenwärtige EMN so weit beschrieben, wie es für das Verständnis seiner Funktionsweise, Leistung und Schwierigkeiten im Hinblick auf die Festlegung seiner künftigen Struktur erforderlich ist.⁴

4.1. Stellung und Struktur

Das EMN ist gegenwärtig ein Netz aus 14 nationalen Kontaktstellen, die von den Mitgliedstaaten benannt wurden. Sie sind das Herzstück des Netzes, da sie die Dokumentations-, Analyse- und Forschungstätigkeiten ausführen. Die Mehrheit der neuen Mitgliedstaaten hat noch keine nationalen Kontaktstellen bestimmt und nimmt als Beobachter teil. 2006 dürfen einige Vollmitglieder des EMN werden.

² Evaluation of the Activities of the European Migration Network (Evaluierung der Tätigkeit des Europäischen Migrationsnetzes), 2005.

³ KOM 2005 (375) endg. vom 26. August 2005.

⁴ Umfassendere Informationen sind im ersten Jahresbericht (2005) über die Tätigkeit des EMN enthalten, abrufbar unter www.european-migration-network.org

Die nationalen Kontaktstellen reichen von Strukturen, die jeweils im Innen- oder im Justizministerium angesiedelt oder diesem zugeordnet sind, nationalen Statistikämtern und Forschungsinstituten über Strukturen in nichtstaatlichen Stellen und Sozialeinrichtungen bis hin zu nationalen Stellen zwischenstaatlicher Organisationen. Die nationalen Kontaktstellen wechseln häufig, beispielsweise nach einer Neuaufteilung der Zuständigkeiten zwischen Ministerien.

Im Dezember 2003 wurde nach einer öffentlichen Ausschreibung ein wissenschaftlicher und administrativer Koordinator ausgewählt, der die Fortentwicklung des Netzes unterstützen soll.

4.2. Finanzierung

Das gegenwärtige Netz wird von der Kommission und den Mitgliedstaaten gemeinsam finanziert. Einige nationale Kontaktstellen, die zu Behörden von Mitgliedstaaten gehören oder solchen zugeordnet sind, haben keine Gemeinschaftsmittel erhalten, da nationale Haushaltsregelungen oder Gemeinschaftsvorschriften zur Förderfähigkeit dem entgegenstehen. Die Mittel für die Einrichtung des Netzes sind von 1,4 Mio. EUR für das Pilotprojekt von 2002 auf 3 Mio. EUR im Haushaltsplan 2005, der 2006 durchgeführt wird, angestiegen; dies umfasst Finanzhilfen für 9 nationale Kontaktstellen und Mittel für die wissenschaftliche und administrative Koordinierung des Netzes.

4.3. Aufgaben und wichtigste Erfolge

Oberstes Ziel des EMN nach den ursprünglichen Vorgaben ist es, der Gemeinschaft, den Mitgliedstaaten und auf lange Sicht der Öffentlichkeit objektive, zuverlässige und vergleichbare Informationen über die Migrations- und Asylsituation in der EU und den Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen.

Zu diesem Zweck sollen vorhandene Daten und Informationen zusammengetragen und zugänglich gemacht und relevante verfügbare Informationen überprüft und analysiert werden.

Das EMN konzentriert sich daher auf zwei ineinander greifende Tätigkeiten: Dokumentation und Analyse sowie Forschung. Dies beinhaltet Datenkontrolle, -vergleich und -analyse und Forschung, wobei Informationen der Mitgliedstaaten zusammengetragen, in gewissem Umfang eigene Forschungstätigkeiten für Analysen auf europäischer Ebene durchgeführt werden und eine umfassende Datenbank für derartige Informationen aufgebaut wird. Netze auf nationaler Ebene tragen zur Analyse- und Forschungstätigkeit des EMN bei. Die Arbeit des EMN wird auf der Grundlage jährlicher Arbeitsprogramme, die von der Kommission gebilligt werden, durchgeführt.

Vor diesem Hintergrund lassen sich für die Zeit von 2002 bis heute die folgenden wichtigsten Erfolge – vom eigentlichen Aufbau der nationalen Kontaktstellen, d. h. Personal, Einrichtungen und IT-Ausstattung, abgesehen – herausstellen:

Dokumentationsfunktion

Zur Verwirklichung des Ziels, eine umfassende Quelle für Daten und Informationen aufzubauen, wird ein computergestütztes Informationssystem eingerichtet, das das Rückgrat des Betriebs des EMN bildet. Die 2004 entwickelte web-gestützte Benutzeroberfläche erleichtert die Datensammlung und die Dokumentation durch ein praktisches System von Templates, mit denen die gesammelten Daten direkt in das Informationssystem hochgeladen werden können. Ferner bietet das System eine Such- und Navigationsfunktion.

Das System steht vor der Vollendung, so dass es für seinen Betrieb nun darum geht, es mit Daten und Informationen zu bestücken. Bis Mitte 2005 hatten die nationalen Kontaktstellen über 1.700 Veröffentlichungen hochgeladen; darüber hinaus wurden Rechtsdokumente und Angaben zu Kontakten zu auf diesem Gebiet tätigen Organisationen und Personen indexiert. Gegenwärtig wird daran gearbeitet, die Qualität der Einträge durch gemeinsame Leitlinien für das Hochladen von Informationen zu verbessern. Es liegt auf der Hand, dass sehr viel mehr Einträge erforderlich sind, wenn das EMN-Dokumentationszentrum für die politischen Entscheidungsträger, die Fachwelt und letztlich die Öffentlichkeit eine umfassende Sammlung politisch relevanter und aktueller Informationen über Asyl und Migration bereitstellen soll.

Analyse- und Forschungstätigkeiten

Im Rahmen des EMN wurden mehrere Analysen und Forschungsprojekte sowie Informationserhebungen durchgeführt, darunter die Pilot-Forschungsstudie von 2004 über die Auswirkungen von Einwanderung auf die Gesellschaft in Europa⁵, Beiträge für die EU-Jahresberichte 2001 bis 2003 über Einwanderungs- und Asylstatistiken⁶ in Form von Informationen über nationale Politikansätze und Vorgehensweisen und einer Analyse nationaler Zahlenangaben, der Politikanalysebericht 2004, der einen Überblick über nationale Entwicklungen in der Politik ermöglicht und für eine Vergleichsstudie herangezogen wurde, sowie sonstige Forschungsstudien. Gegenwärtig werden eine zweite Studie über die jeweilige staatliche Politik gegenüber Drittstaatsangehörigen mit illegalem Aufenthalt und eine Studie in kleinerem Rahmen über Aufnahmesysteme für Asylbewerber ausgearbeitet; damit sollen Informationslücken in zwei wichtigen Politikbereichen geschlossen werden.

Zwar ist es zu früh, um die Gesamtqualität der EMN-Leistung zu bewerten, aber es lässt sich feststellen, dass die nationalen Kontaktstellen qualitativ hochwertige Berichte vorgelegt haben, die ein Beleg für die Leistungsfähigkeit des Netzes insbesondere im Hinblick auf die Lieferung zuverlässiger und aktueller Analysen sind, die einen Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten ermöglichen.

Kontaktpflege und Außenwirkung

Mit der Fortentwicklung des Netzes wurden bilaterale Kontakte zwischen den nationalen Kontaktstellen intensiviert. Was die Kontaktpflege ("Networking") auf nationaler Ebene anlangt, so ist es den meisten nationalen Kontaktstellen gelungen, auf nationaler Ebene Kontakte zu einschlägigen Akteuren aufzubauen und Verfahren zu entwickeln, um Beiträge von ihren Partnern zu erlangen. Es wurde ein nationales Netzverzeichnis erstellt, das einen Überblick über potenzielle und tatsächliche Netzpartner bietet. Ferner wurde daran gearbeitet, Kontakte zu anderen Netzen und Projekten auf EU-Ebene aufzubauen. Diese Kontakte führten jedoch nicht zu der intensiven Zusammenarbeit, die erforderlich wäre, damit für das EMN Synergieeffekte entstehen und Überschneidungen vermieden würden.

Die Außenwirkung des EMN in der Öffentlichkeit ist gegenwärtig beschränkt, da (noch) sehr wenige seiner Funktionen der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Dadurch wird den mit

⁵ Umfassendere Informationen sind im ersten Jahresbericht (2005) über die Tätigkeit des EMN enthalten, abrufbar unter www.european-migration-network.org

⁶ Abrufbar auf der Website der Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit der Kommission unter folgender Adresse:
http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/statistical/doc_annual_report_2001_en.htm

dem Netz erzielten Ergebnissen nicht in vollem Umfang Rechnung getragen. Die mangelnde Außenwirkung ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass man sich bei der Einrichtung des Netzes auf keinerlei vorherige Arbeiten stützen konnte und die ersten Jahre der Tätigkeit seiner Einrichtung dienten. Gegenwärtig wird jedoch in mehrfacher Hinsicht daran gearbeitet, die Außenwirkung des EMN zu verbessern und seine Forschungsergebnisse zu verbreiten.⁷

4.4. Evaluierung

Im Evaluierungsbericht 2005 wurden mehrere Schwierigkeiten umrissen, mit denen sich das gegenwärtige EMN bei der Erfüllung seiner Aufgaben konfrontiert sah; die beiden größten Schwierigkeiten waren die Struktur der nationalen Kontaktstellen und der allgemeine Aufbau des Projekts.

Was den ersten Faktor anlangt, so sind der rechtliche Status und die Fachausrichtung der nationalen Kontaktstellen sowie ihre Ausstattung mit Humanressourcen, Finanzmitteln und technischer Ausrüstung und damit auch ihr Engagement für das Netz sehr heterogen. Darüber hinaus sind die nationalen Kontaktstellen zu unterschiedlichen Zeitpunkten benannt worden und unterliegen häufigen Veränderungen, seien sie personeller Art oder eine Folge der Übertragung von Zuständigkeiten an ein anderes Ministerium. Ergebnis ist, dass sich die nationalen Kontaktstellen in sehr unterschiedlichen Entwicklungsstadien befinden.

Was den zweiten Faktor betrifft, so erforderten die institutionelle Gestaltung und der Aufbau einen recht hohen Beitrag seitens der Kommission. Darüber hinaus hat sich herausgestellt, dass der für den Aufbau und den Betrieb des Netzes gewählte Verwaltungsprozess, d.h. eine kofinanzierte Maßnahme, ressourcenintensiv war. Die Ernennung eines wissenschaftlichen Koordinators hat die Gesamtlage verbessert, obwohl die Rolle der Kommission noch genauer bestimmt werden muss.

Die ursprünglichen Aufgaben und Funktionen des EMN waren zudem recht weit angelegt, da es sich um ein Pilotprojekt handelte und der Beginn experimentellen Charakter hatte. Die Aufgaben und Funktionen des Netzes als Ganzes und der nationalen Kontaktstellen sowie ihr Verhältnis zum Koordinator waren daher nicht ausreichend klar und zielgerichtet.

Insgesamt waren zwar insbesondere 2004 Fortschritte bei der Erreichung der Ziele des Netzes zu verzeichnen, doch stehen strukturelle Probleme aufgrund des gegenwärtigen Aufbaus des EMN weiteren und schnelleren Fortschritten im Wege. Bei jeder künftigen Struktur sollte daher angestrebt werden, diese Probleme zu lösen bzw. zu vermeiden. Sie sollte ferner so weit wie möglich auf den bisherigen und künftigen Errungenschaften des EMN in seiner derzeitigen Form aufbauen.

5. EUROPÄISCHES MIGRATIONSNETZ DER ZUKUNFT

Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen wird in diesem Abschnitt eine Reihe von Faktoren aufgeführt, die für die Entscheidung über eine künftige, ab 2007 aufzubauende Struktur relevant sind, wobei diese Faktoren naturgemäß ineinander greifen. Die Teilnehmer werden ersucht, sich zu den von der Kommission vorgestellten Optionen zu äußern.

⁷

Dazu gehören die Website des EMN unter der Adresse <http://www.european-migration-network.org>, ein allgemeines Informationsblatt, ein vierteljährlicher EMN-Newsletter und erweiterte EMN-Zusammenkünfte, auf denen einem breiteren Publikum Forschungsergebnisse vorgestellt werden.

5.1. Allgemeine Zielsetzung und Maßnahmenbereiche

Angesichts der beschriebenen Informationslücken bleibt das allgemeine Ziel des gegenwärtigen EMN, d. h. die Bereitstellung von objektiven, zuverlässigen und vergleichbaren Informationen für die Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten und die Öffentlichkeit, weiterhin gültig und relevant. Es sollte ein Zugang zu diesen Informationen geschaffen werden, um die gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik zu unterstützen.

Hinsichtlich des Angebots des Netzes und insbesondere der Datenbank wäre der Ausgangspunkt, dass die Öffentlichkeit entsprechend der Zielsetzung Zugriff haben sollte. Es könnte jedoch Fälle geben, in denen es sinnvoll oder sogar erforderlich wäre, den Zugriff auf Informationen, die die Mitgliedstaaten als vertraulich einstufen, auf eine bestimmte Nutzergruppe zu beschränken.

- Stimmen Sie einem solchen Auftrag für ein künftiges EMN, nämlich der Gemeinschaft, den Mitgliedstaaten und der Öffentlichkeit objektive, zuverlässige und vergleichbare Informationen in den Bereichen Asyl und Migration zur Verfügung zu stellen, zu? Wenn nicht, welche Änderungen sollten an dem Auftrag vorgenommen werden (Begründung)?
- Sollten die vom EMN zusammengestellten Daten und Informationen systematisch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden?

5.2. Konkrete Aufgaben

Es muss bestimmt werden, welche konkreten Aufgaben eine künftige Struktur wahrnehmen sollte, damit das oben beschriebene allgemeine Ziel erreicht wird.

Die wichtigsten Aufgaben sind gegenwärtig die Informations- und Datensammlung, ein begrenztes Maß an Forschung, der Austausch, die Dokumentierung und Analyse der Daten, die Erstellung vergleichender Berichte und Kontaktaufbau und -pflege.

Insbesondere hinsichtlich der Bereitstellung vergleichbarer Informationen könnte sich das EMN gründliche Kenntnisse über die methodischen Unterschiede aneignen, die einen Datenvergleich erschweren, und eine geeignete gemeinsame Methodik zur Überwindung dieser Schwierigkeiten entwickeln.

Darüber hinaus könnte erwogen werden, dass ein künftiges EMN in begrenztem Umfang weitere Forschungstätigkeiten in Bereichen mit erwiesenen Informationslücken initiiert und durchführt; dies könnte entweder im Rahmen seines angenommenen Arbeitsprogramms oder auf ausdrückliches Ersuchen der Gemeinschaftsinstitutionen und gegebenenfalls anderer Akteure erfolgen.⁸

Je nach der festzulegenden weiteren Struktur könnte es zu den sonstigen Aufgaben gehören, auf der Grundlage der Informationserhebung und der Analysetätigkeit Standpunkte und Stellungnahmen zu veröffentlichen. Diese wären als Richtschnur und Beratung mit Blick auf die Politikgestaltung und -durchführung bestimmt. Es ist jedoch möglicherweise insofern

⁸ Die Forschung im Bereich Migration im Rahmen der Rahmenprogramme der Gemeinschaft für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration würde berücksichtigt.

verfrüht, dem EMN solche Aufgaben zu übertragen, als es sinnvoller sein könnte, dass sich eine künftige Struktur auf die zentralen Aufgaben der Datensammlung und -analyse konzentriert, um zunächst auf diesem Gebiet eine gewisse Autorität zu erlangen.

Die gegenwärtig geringe Außenwirkung des Netzes und die notwendige Pflege von Kontakten zu anderen auf diesem Gebiet tätigen Stellen machen eine proaktive Informations- und Aufklärungsarbeit erforderlich, die auch Sitzungen und Konferenzen über Migration und Asyl einschließt, damit für die Hauptakteure ein Forum zur Verfügung steht. Für solche Aufgaben wären jedoch erhebliche zusätzliche Ressourcen erforderlich.

- Welche der oben genannten konkreten Aufgaben – Sammeln und Analyse von Informationen, Forschung, Formulierung von Stellungnahmen und Empfehlungen sowie Aufklärungsarbeit – sollten einer künftigen Struktur übertragen werden (Begründung)?
- Welche sonstigen Aufgaben sollten ihr gegebenenfalls übertragen werden?

5.3. Beziehungen zu anderen informationserhebenden Stellen und institutionellen Akteuren

Es ist unbedingt für ein Maximum an Synergieeffekten mit anderen Maßnahmen zu sorgen, die die Kommission, die EU, die Mitgliedstaaten oder internationale Organisationen in diesem Bereich durchführen, damit möglichst großer Nutzen erzielt wird und die Maßnahmen sich gegenseitig ergänzen.

Das künftige EMN sollte als Teil der allgemeinen Umstrukturierung und Rationalisierung der Instrumente für den Informationsaustausch gesehen werden, die gegenwärtig in den Bereichen Migration und Asyl erfolgt. Dazu gehören Instrumente wie der anstehende Vorschlag für ein System der gegenseitigen Information, die praktische Zusammenarbeit im Asylbereich oder der kürzlich angenommene Vorschlag für eine Verordnung zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz.⁹

Um Synergieeffekte zu erzielen, müssen Verbindungen zu anderen Stellen aufgebaut werden, deren Tätigkeit mit denen des EMN im Zusammenhang stehen. Einige Akteure auf Gemeinschaftsebene sind mit gleich gelagerter Informationszusammenstellung und -analyse befasst, wie insbesondere die künftige Grundrechte-Agentur¹⁰ und CARIM¹¹. Die Grundrechte-Agentur wird ein unabhängiges Fachzentrum für Grundrechtsfragen sein, das mit Datensammlung, Analysen, Beratung, Kontaktaufbau und -pflege sowie Aufklärungsarbeit beauftragt ist. Das CARIM-Projekt ist ein Instrument für die Beobachtung, Analyse und Vorhersage von Migrationsbewegungen durch oder in die Länder des Barcelona-Prozesses sowie ihrer Ursachen und Auswirkungen. Die genannten Stellen haben eine andere

⁹ KOM(2005) 375 endg., August 2005.

¹⁰ Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, KOM(2005) 280 endg. vom 30. Juni 2005. Mit der vorgeschlagenen Verordnung soll das Mandat der gegenwärtigen Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) ab 2007 ausgeweitet werden. Während sich die EUMC hauptsächlich mit Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus befasst, wird sich die Agentur auf breiterer Grundlage mit den Grundrechten befassen.

¹¹ Euro-Mediterrane Arbeitsgemeinschaft für angewandte Forschung über Internationale Migration (Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration), www.carim.org.

Aufgabe als das EMN, da sie Migration in erster Linie unter dem Blickwinkel der Rechte von Migranten oder im Zusammenhang mit einzelnen Ländern betrachten. Die Gefahr von Doppelarbeit wird dadurch verringert. Ein künftiges EMN muss dennoch feste und strukturierte Verbindungen zu diesen Stellen knüpfen.

Was die Beziehungen zu Institutionen wie dem Europäischen Parlament, dem Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen anlangt, so sollten diese zusammen mit den Mitgliedstaaten und der Kommission die Hauptnutznießer der Arbeit eines künftigen EMN sein. Es könnte auch geprüft werden, ob sie berechtigt sein sollten, spezifische Informationen anzufordern, die dann von den nationalen Kontaktstellen zu liefern wären, beispielsweise wenn sie Stellungnahmen zu Rechtsetzungsvorschlägen ausarbeiten.

- Wie kann eine enge Zusammenarbeit mit anderen Stellen/Institutionen gewährleistet werden?
- Wie kann eine künftige Struktur auf bestehenden nationalen und internationalen Stellen in den Bereichen Migration und Asyl aufbauen und diese ergänzen?

5.4. Form und Struktur

In diesem Abschnitt wird auf die Frage eingegangen, mit welchen Strukturen das Ziel erreicht und das Spektrum möglicher Aufgaben erfüllt werden kann, und mit welchen Vor- und Nachteilen jede der Strukturen verbunden wäre.

Je nach der Zielsetzung, den zu übertragenden konkreten Aufgaben und den zur Verfügung stehenden Ressourcen könnte ein künftiges EMN unterschiedlich ausgestaltet werden. Zwei Strukturen könnten dabei in Erwägung gezogen werden, wobei grundsätzlich zu entscheiden ist zwischen einem Netz, das bei der Kommission angesiedelt ist und unter der Verantwortung der Kommission arbeitet, und einem Netz, das von einer unabhängigen Gemeinschaftsagentur ausgewählt und betrieben wird.

Option 1: Bei der Kommission angesiedeltes Netz

Ein künftiges EMN könnte aus einem Netz nationaler Kontaktstellen bestehen. Die Kommission wäre für die Gesamtleitung, die Planung und die Weiterentwicklung der Tätigkeit des Netzes verantwortlich. Es wäre eine Rechtsgrundlage erforderlich, mit der das künftige EMN errichtet würde und seine wichtigsten Ziele sowie die Kriterien, die die nationalen Kontaktstellen zu erfüllen hätten, festgelegt würden. Diese Rechtsgrundlage könnte ein Ratsbeschluss sein.

Bei dieser Option wäre es Sache der Kommission, geeignete Verwaltungsstrukturen zu bestimmen. Dazu könnte die Benennung einer privaten oder öffentlichen Koordinierungsstelle nach einer öffentlichen Ausschreibung gehören.

Was die Auswahl der nationalen Kontaktstellen betrifft, so könnte in Aussicht genommen werden, dass sie entweder von den Mitgliedstaaten gemäß den Kriterien in der Rechtsgrundlage oder von der Kommission nach einer Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen ausgewählt werden.

Mit der Ansiedlung des Netzes bei der Kommission würde garantiert, dass die Kommission die politische Gesamtverantwortung für dessen Tätigkeit trägt. Dies würde eine reibungslose Umstellung vom gegenwärtigen auf das künftige EMN ermöglichen und könnte ferner als Phase des Übergangs zu einer dauerhaften und institutionalisierten Struktur betrachtet werden, sollte ein entsprechender Bedarf bestehen. Es müsste jedoch für eine effiziente Verwaltung gesorgt werden, und hier stellt sich die Frage, ob die Auslagerung von Aufgaben zu einem Auftragsnehmer ein ausreichendes Maß an Kontinuität gewährleisten könnte. Die Vergabevorschriften der Kommission sehen nämlich eine bestimmte Höchstdauer für solche Aufträge vor.

Option 2: Agentur

Eine Gemeinschaftsagentur könnte als eine längerfristige Option in Betracht gezogen werden, bei der es nicht nur auf die weitere Entwicklung der gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik ankommt, sondern auch auf die Finanzielle Vorausschau, da die verfügbaren Mittel beschränkt sind. Für die Errichtung einer Agentur wäre eine Rechtsgrundlage erforderlich; eine Agentur würde ferner einen Verwaltungsrat mit Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission erforderlich machen.

Eine derartige feste Struktur würde für ihre Tätigkeit eine längerfristige Perspektive bieten und ferner ermöglichen, dass ein breiteres Spektrum von Aufgaben erfüllt wird. Sie könnte daher dafür sorgen, dass die benötigten Informationen effektiver zur Verfügung gestellt werden.

Käme eine derartige Agentur für die vorzusehenden Aufgaben in Betracht, so müsste ihre Notwendigkeit und ihre potenzielle Dauerhaftigkeit ausreichend begründet werden. Dafür wäre eine Folgenabschätzung erforderlich, damit die Auswirkungen der Schaffung der Agentur in vollem Umfang analysiert werden. In diesem Zusammenhang könnte der Rückgriff auf andere – vorhandene oder künftige – Agenturen in den Bereichen Justiz und Inneres geprüft werden.

Aufgabenstellung und Status der nationalen Kontaktstellen

Jedwede Option, die gewählt wird, hat - sofern der oben erläuterte Gesamtauftrag angenommen wird - bestimmte Auswirkungen auf die Aufgabenstellung und den Status der nationalen Kontaktstellen, da sie für die Sammlung und Analyse der Informationen auf nationaler Ebene zuständig sind.

Die nationalen Kontaktstellen müssen daher in der Lage sein, die Informationen auch zu liefern, d.h. den jeweiligen Mitgliedstaat weitgehend abzudecken, und sie müssen die kontinuierliche Aktualisierung der Datenbank gewährleisten können. Eine Hauptaufgabe besteht darin, zu mobilisieren und den Angelpunkt eines nationalen Netzes einschlägiger Akteure auf dem betreffenden Gebiet – beispielsweise Forscher und Forschungseinrichtungen, öffentliche und staatliche Stellen sowie nichtstaatliche Organisationen, von denen ein Beitrag ausgehen würde – zu bilden. Die nationalen Kontaktstellen sollten daher regierungsunabhängig sein, aber zugleich gute Beziehungen zu öffentlichen Stellen aufbauen, um Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors zu haben.

Damit die nationalen Kontaktstellen diese Aufgaben erfüllen können und in gewissem Maße untereinander homogen sind, ist daher eine Reihe von Mindestanforderungen an die

einschlägige allgemeine Erfahrung, an Personalausstattung, Kapazität, IT- und sonstige Ausstattung festzulegen.

- Welche Struktur sollte für die nächste Stufe des EMN eingerichtet werden, so dass das Gesamtziel erreicht wird (Begründung)?
- Welche Aufgabenstellung und welchen Status sollten die nationalen Kontaktstellen haben?
- Wie wären die nationalen Netze am besten zu strukturieren?

6. FAZIT

Die Kommission ist bestrebt, in diesem Grünbuch die wichtigsten Fragestellungen zu erläutern, und hat eine Reihe von Optionen dargelegt, die bei der Einrichtung einer künftigen EMN-Struktur in Betracht zu ziehen sind.

Mit diesem Grünbuch will sie in erster Linie Reaktionen einholen und eine eingehende Konsultierung aller interessierten Kreise einleiten. Die Kommission bittet darum, Beiträge bis zum 28. Januar 2006 an die folgende E-Mail-Adresse zu übermitteln:

jls-migration-network@cec.eu.int

Die Beiträge werden auf der Website der Kommission in der Sprache, in der sie vorgelegt wurden, und unter Angabe des Verfassers veröffentlicht, es sei denn, der Verfasser möchte ausdrücklich nicht genannt werden oder wünscht, dass der gesamte Beitrag vertraulich behandelt wird.

ANHÄNGE

ANNEX 1: NATIONAL CONTACT POINTS AND COORDINATOR

National Contact Points:

Austria:

International Organisation for Migration
Nibelungengasse 13/4,
1010 Vienna, Austria
ncpaustria@iom.int
www.emn.at

Belgium:

SPF Intérieur, DG Office des Etrangers,
59b Chaussée d'Anvers
1000 Bruxelles, Belgium
emn@ibz.fgov.be
www.ibz.fgov.be

Czech Republic:

Ministry of the Interior
Unit of International Relations
And Information on Countries of Origin
Department for Asylum and Migration Policies
MV – P.O. box 21/Oam
170 34 Prague 7, Czech Republic
opu@mvcz.cz

Finland:

Statistics Finland
P.O. Box 4B
00022 Helsinki, Finland
www.stat.fi

France:

Observatoire des statistiques de l'immigration
et de l'intégration du Haut Conseil à l'Intégration (HCI-OSII)
35, rue St. Dominique
75007 Paris, France

Germany:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg, Germany
www.bamf.de

Greece:

Centre of Planning and Economic Research (KEPE)
22 Hippokratous st.
10680 Athens, Greece
kepe@kepe.gr
www.kepe.gr

Ireland:

Economic and Social Research Institute (ESRI)
4 Burlington Rd., Dublin 4, Ireland
www.esri.ie

Italy:

Immigrazione Dossier Statistico (IDOS)
of Caritas Diocesana die Roma
Viale Baldelli 41
00147 Roma, Italy
www.emnitaly.it

Netherlands:

Immigration and Naturalisation Service,
Information and Analysis Centre (INDIAC)
Dr. H. Colijnlaan 341
2283 XL Rijswijk, The Netherlands
emn@ind.minjus.nl
www.ind.nl

Portugal:

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
Rua Conselheiro José Silvestre Ribeiro 4
1649-007 Lisboa, Portugal
emn@sef.pt
www.sef.pt

Spain:

Observatorio Permanente de la Inmigración
C/Amador de los Rios 7
28010 Madrid, Spain
opi@amador.mir.es
www.imsersomigracion.upco.es

Sweden:

Statistics Sweden/Swedish Migration Board
701 89 Örebro, Sweden
www.scb.se

United Kingdom:

Immigration Research and Statistics Service, Home Office
1305 Apollo House, 36 Wellesley Road,
Croydon CR9 3RR, United Kingdom
www.homeoffice.gov.uk

Coordination Team:

Berlin Institute for Comparative Social Research (BIVS)
Schliemannstr. 23,
10437 Berlin, Germany
emn@emz-berlin.de

www.emz-berlin.de

Technical University Berlin
Computation and Information Structures
Secr. E-N7, Einsteinufer 17,
10587 Berlin, Germany
<http://cis.cs.tu-berlin.de/emn/web>

ANNEX 2: REFERENCES

Studies

1996 Feasibility Study for a European Migration Observatory

2005 EMN First Activities report covering 2004

2005 Report on the Evaluation of the Activities of the European Migration Network

Website of the current EMN

www.european-migration-network.org