EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 24.8.2021
COM(2021) 489 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz

1. EINLEITUNG

In der Verordnung (EG) Nr. 862/2007[1] (im Folgenden die „Verordnung“) sind gemeinsame Regeln für die Erstellung europäischer Statistiken über Wanderung und internationalen Schutz festgelegt. Diese Statistiken erfassen internationale Wanderungsströme in die EU, aus der EU und innerhalb der EU, den Bestand der Migrantenbevölkerung in der EU sowie Erwerbe und Verluste der Staatsangehörigkeit von EU-Mitgliedstaaten. Sie decken auch Statistiken über Asyl und gesteuerte Migration ab, die Folgendes betreffen:

- Asylanträge (einschließlich von unbegleiteten Minderjährigen), erstinstanzliche Entscheidungen und Entscheidungen im Rechtsmittelverfahren, mit denen ein internationaler Schutzstatus in unterschiedlicher Form zu- oder aberkannt wird, sowie in der EU neu angesiedelte Personen

- Statistiken über die Anwendung der Dublin-III-Verordnung[2] durch die Mitgliedstaaten

- Nicht-EU-Staatsangehörige (Drittstaatsangehörige), denen die Einreise in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats an der Außengrenze verweigert wird oder bei denen festgestellt wird, dass sie sich nach der nationalen Zuwanderungsgesetzgebung illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten

- Aufenthaltstitel, die Drittstaatsangehörigen erteilt wurden, Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels (Zuwanderungskategorie) und Grund für seine Erteilung

- Drittstaatsangehörige, gegen die nach dem Zuwanderungsrecht eine Anordnung zum Verlassen des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats ergangen ist oder die das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufgrund einer derartigen Anordnung tatsächlich verlassen haben, untergliedert nach Staatsangehörigkeit

In Artikel 12 der Verordnung ist Folgendes vorgesehen: „Die Kommission unterbreitet dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 20. August 2012 und danach alle drei Jahre einen Bericht über die gemäß dieser Verordnung erstellten Statistiken und deren Qualität.“

Bei dem vorliegenden Bericht handelt es sich um den vierten Bericht der Kommission über die Durchführung der Verordnung. Er folgt auf die in den Jahren 2012[3], 2015[4] und 2018[5] angenommenen Berichte. Er dokumentiert die Fortschritte, die die Mitgliedstaaten und die Kommission (Eurostat) zur Durchführung der Verordnung seit 2018 erzielt haben, und stellt die nächsten Schritte zur weiteren Verbesserung der Qualität dieser Statistiken vor. In Abschnitt 2

[1] Verordnung (EG) Nr. 862/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 311/76 des Rates über die Erstellung von Statistiken über ausländische Arbeitnehmer (ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 23).

[2] Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31).

[3] COM(2012) 528.

[4] COM(2015) 374.

[5] COM(2018) 594.

werden die wichtigsten Entwicklungen kurz beschrieben. In Abschnitt 3 werden die allgemeinen Fortschritte und Qualitätsaspekte der Statistiken, die für die Bezugszeiträume zwischen 2018 und 2020 erstellt wurden, behandelt. In Abschnitt 4 liegt der Schwerpunkt auf den laufenden Arbeiten zur Umsetzung von überarbeiteten Anforderungen für Statistiken für die Bezugszeiträume ab 2021 und neuen Initiativen zur Berücksichtigung des sich herausbildenden politischen Bedarfs an Statistiken in den kommenden Jahren. Abschnitt 5 enthält das Fazit und umreißt die nächsten Schritte.

2. DIE WICHTIGSTEN ENTWICKLUNGEN SEIT 2018

Nach kontinuierlichen Verbesserungen im Vorfeld des vorherigen Berichts von 2018 hat sich die allgemeine Verfügbarkeit und Qualität der Daten und insbesondere die Vollständigkeit, Aktualität, Vergleichbarkeit und Genauigkeit bei allen Datenerhebungen auf einem hohen Niveau stabilisiert. Da sich Wanderungsbewegungen allerdings schnell verändern, ist in der EU ein neuer Bedarf für aktuellere und genauere Statistiken über Asyl, Rückkehr/Rückführung, Neuansiedlung und Aufenthaltstitel entstanden.

Im Mai 2018 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung[6] an, um die Anforderungen an die Daten zu Asyl und gesteuerter Migration zu erweitern. Durch die Verordnung EU 2020/851[7] werden die Statistiken über Asyl und gesteuerte Migration erheblich aktualisiert, indem neue Variablen, genauere Untergliederungen und häufigere Datenerhebungen für Bezugszeiträume ab 2021 vorgesehen werden. Die neuen Anforderungen sollten ab dem Inkrafttreten der vorgenannten Verordnung am 12. Juli 2020 bis zum 1. Juli 2021 schrittweise eingeführt werden. Im Einklang mit Artikel 11a der vorgenannten Verordnung gewährte die Kommission auf begründeten Antrag befristete Ausnahmen[8] für 16 Mitgliedstaaten[9]. Eurostat wird die Fortschritte bei den erforderlichen Anpassungen der nationalen Systeme zur Erstellung von Statistiken in den betreffenden Mitgliedstaaten regelmäßig überwachen. Die Datenverfügbarkeit hat sich durch die Veröffentlichung von monatlichen (Asylanträge) und vierteljährlichen (erstinstanzliche Entscheidungen über Asyl, Rückkehr/Rückführung) Daten ab März 2021 bereits verbessert.

Neue Anforderungen für verbindliche Datenerhebungen über Asyl und gesteuerte Migration müssen für alle geltenden Bezugszeiträume ab Januar 2021 umgesetzt werden. Um für einen reibungslosen Prozess zu sorgen, arbeitete Eurostat im Laufe des Jahres 2020 mit nationalen Sachverständigen zusammen, um die einschlägigen technischen Leitlinien für Datenerhebungen entsprechend zu überarbeiten; im November 2020 billigte die Sachverständigengruppe alle neuen Fassungen. Des Weiteren werden alle Prozesse zur Erstellung von Statistiken im Einklang mit den entsprechenden Fristen für die überarbeiteten monatlichen, vierteljährlichen und jährlichen

[6] COM(2018) 307.

[7] Verordnung (EU) 2020/851 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2020 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz (ABl. L 198 vom 22.6.2020, S. 1).

[8] Durchführungsbeschluss (EU) 2021/431 der Kommission vom 10. März 2021 zur Gewährung von Ausnahmen für bestimmte Mitgliedstaaten von der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz (ABl. L 86 vom 12.3.2021, S. 5).

[9] Belgien, Tschechien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Zypern, Litauen, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei und Schweden.

Datenerhebungen – einschließlich aktualisierter Methoden, Berichtsvorlagen, Datenübermittlungsverfahren und -formate sowie Validierungsregeln – aktualisiert.

Wie in Artikel 9b der Verordnung vorgesehen stellt die Kommission finanzielle Beiträge aus dem Haushalt der EU bereit, um die erforderlichen Entwicklungs- und Durchführungstätigkeiten der Mitgliedstaaten zu unterstützen. Bei den entsprechenden Instrumenten handelt es sich um Finanzhilfen von Eurostat und Unterstützung im Rahmen des neuen Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds[10].

Des Weiteren haben Eurostat und die Mitgliedstaaten ihre Investitionen in die Datenqualität und in methodologische Verbesserungen fortgesetzt. Zum einen wurden Fortschritte bei den Arbeiten im Hinblick auf Klassifikationsfehler bei demografischen Ereignissen, die Erfassung/Nichterfassung von Asylbewerbern und Flüchtlingen, die bereichsübergreifende Kohärenz zwischen Daten zu Wanderungen, Asyl und Aufenthaltstiteln sowie die Sicherstellung einer konsistenten Bevölkerungsbilanz erzielt. Zum anderen wurden freiwillige Datenerhebungen eingerichtet – unter anderem zu Asylanträgen von unbegleiteten Minderjährigen, zu Rückkehr/Rückführungen nach Quartal und zu Wanderungen aus der/in die EU in ihrer neuen Zusammensetzung nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs –, um auf den sich rasch herausbildenden politischen Bedarf an Statistiken eingehen zu können und dadurch auch auf kurze Sicht eine hohe Relevanz beizubehalten. Unlängst haben die Mitgliedstaaten und Eurostat vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie sichergestellt, dass die Zeitpläne für Datenübermittlungen und Veröffentlichungen eingehalten werden.

Die technischen Verbesserungen haben dazu beigetragen, die hohe Relevanz der statistischen Ergebnisse beizubehalten und die Validierung und Verarbeitung der Daten effizienter zu machen. Dank der fortgesetzten regelmäßigen Erhebung umfassender Qualitätsmetadaten lässt sich zudem die Qualität der gelieferten Daten bewerten und überwachen. Im Bedarfsfall wurden Verwaltungsschreiben übermittelt, damit die Einhaltung der rechtlichen Verpflichtungen sichergestellt ist.

3. QUALITÄT DER ERSTELLTEN STATISTIKEN

Um für die Verbreitung dieser europäischen Statistiken zu sorgen, hat die Kommission (Eurostat) ihre enge Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen Behörden fortgesetzt. Statistiken über Wanderungsströme, den Erwerb der Staatsangehörigkeit und Bevölkerungsbestände werden hauptsächlich von den nationalen statistischen Ämtern übermittelt. Statistiken über Aufenthaltstitel und Asyl stammen in der Regel unmittelbar von Innenministerien oder Zuwanderungsbehörden. Statistiken über Grenzkontrollen und über die Abschiebung illegaler Migranten werden ebenfalls von Innenministerien oder Zuwanderungsbehörden bzw. von Polizeibehörden bereitgestellt.

Zur Bewertung der Qualität der gelieferten Daten sammelt Eurostat umfassende Metadaten und Informationen zur Datenqualität von den Mitgliedstaaten. Die daraus resultierenden, öffentlich zugänglichen nationalen Metadatenberichte helfen dabei, die Qualität zu überprüfen, zu bewerten

[10] Verordnung (EU) 2021/1147 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (ABl. L 251 vom 15.7.2021, S. 1).

und weiter zu verbessern.[11] Sie unterstützen die Nutzer dabei, die Statistiken richtig auszulegen und zu verwenden. In den folgenden Abschnitten werden verschiedene Qualitätsaspekte separat behandelt.

3.1. Relevanz

Seit dem Bericht von 2018 war die Vollständigkeit der übermittelten Daten im Allgemeinen gleichbleibend sehr hoch. Einige Probleme bestehen allerdings auch weiterhin, insbesondere was Statistiken zum Dublin-Verfahren anbelangt.

Statistiken über Wanderung und internationalen Schutz werden für die politischen Maßnahmen der EU in den Bereichen Wanderung, Inneres, Beschäftigung, Soziales, Justiz, Außenbeziehungen und Menschenrechte verwendet. Die Kommission benötigt die Daten, um regelmäßig vorzulegende Berichte, Vorschläge für politische Maßnahmen und in EU-Rechtsvorschriften geforderte Durchführungsberichte auszuarbeiten und politische Analysen durchzuführen.

Für den Zeitraum 2014–2020 wurden gemäß der Verordnung erstellte Statistiken verwendet, um die Mittelzuweisungen an die Mitgliedstaaten im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (um internationalen Schutz ersuchende Personen, Zuerkennungen des Schutzstatus, Gewährung des Aufenthaltsstatus aus besonderen Gründen, Rückkehr/Rückführungen) und des Fonds für die innere Sicherheit – Grenzen und Visa (Anzahl der über die Außengrenzen einreisenden Personen, Drittstaatsangehörige, denen die Einreise an der Außengrenze verweigert wurde) zu bestimmen. Ähnliche Regeln für die Zuweisung sind auch für einige neue EU-Fonds im Zeitraum 2021–2027 vorgesehen. Nationale Mittelzuweisungen im Rahmen des neuen Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (siehe Fußnote 10) basieren auf den aktuellsten jährlichen Statistiken von Eurostat (aus den drei vorhergehenden Kalenderjahren) über Personen, die internationalen Schutz ersucht oder gewährt bekommen haben, neu angesiedelte Personen, die Anzahl der rechtmäßig aufhältigen Drittstaatsangehörigen, erste Aufenthaltstitel, Ausreisepflichtige und zurückgekehrte/zurückgeführte Personen. Das neue Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik[12] (im Rahmen des Fonds für integrierte Grenzverwaltung) basiert auf den aktuellsten europäischen Statistiken über Drittstaatsangehörige, denen die Einreise auf dem Land-, See- oder Luftweg an der Außengrenze bzw. am Flughafen verweigert wurde.

Auch die mit Migrationsfragen befassten Agenturen der EU, wie Frontex und das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen, mit denen Eurostat hinsichtlich der Datenerhebung und statistischen Methodik eng zusammenarbeitet, nutzen diese Statistiken. Als weitere Beispiele sind die Veröffentlichungen des Wissenszentrums für Migration und Demografie[13], das bei der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission angesiedelt ist, und des Europäischen

[11] http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/EN/migr_eil_esqrs.htm (nur in englischer Sprache verfügbar); http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/migr_res_esms.htm (nur in englischer Sprache verfügbar); https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/demo_pop_esms.htm (nur in englischer Sprache verfügbar); https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/migr_immi_esms.htm (nur in englischer Sprache verfügbar); https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/migr_acqn_esms.htm (nur in englischer Sprache verfügbar).

[12] Verordnung (EU) 2021/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik im Rahmen des Fonds für integrierte Grenzverwaltung (ABl. L 251 vom 15.7.2021, S. 48).

[13] https://knowledge4policy.ec.europa.eu/organisation/kcmd-knowledge-centre-migration-demography_en

Migrationsnetzwerks[14] zu nennen. Eurostat leistet mit Statistiken einen maßgeblichen Beitrag zu derartigen Publikationen.

Darüber hinaus gehören zu den regelmäßigen Nutzern der Statistiken auch nationale Behörden, internationale Organisationen, Wissenschaftler und zivilgesellschaftliche Gruppen, die sich mit einem umfangreichen Themenspektrum befassen, wie z. B. der Eingliederung von Zuwanderern, der Ausarbeitung und Überwachung nationaler Asyl- und Zuwanderungsverfahren sowie Bevölkerungs- und Erwerbsbevölkerungsprognosen.

3.2. Genauigkeit

Im Allgemeinen halten die Mitgliedstaaten die statistische Genauigkeit ständig auf einem hohen Niveau oder steigern dieses sogar noch. Konkrete Probleme gibt es allerdings weiterhin in Bezug auf die Genauigkeit der Daten zur internationalen Wanderung. Problematisch sind sowohl die Untererfassung (d. h. Personen, die ihren Wohnsitz nicht anmelden) als auch die Übererfassung (d. h. Personen, die sich nicht abmelden, da sie häufig nicht dazu verpflichtet sind bzw. keinen dafür Anreiz haben). Zur weiteren Verbesserung der Genauigkeit in diesem Bereich tauschen die Mitgliedstaaten Daten untereinander aus und ziehen Schätzverfahren sowie zusätzliche administrative Datenquellen heran. Durch die Freizügigkeit innerhalb der EU und Probleme im Zusammenhang mit dem Schutz personenbezogener Daten wird die weitere qualitative Verbesserung der Migrationsstatistiken, insbesondere in Bezug auf EU-Bürger, die in einen anderen Mitgliedstaat ziehen oder dort wohnen, eingeschränkt.

3.3. Aktualität und Pünktlichkeit

Die Frist für die Bereitstellung der Daten beträgt je nach Art der Daten zwischen zwei und zwölf Monaten ab Bezugsdatum bzw. nach Ende des Bezugszeitraums. Im Allgemeinen sorgen automatisierte Datenextraktionsverfahren auf nationaler Ebene sowie die regelmäßige Überwachung durch Eurostat dafür, dass die Daten pünktlich bereitgestellt werden. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang insbesondere, dass die Fristen für die Übermittlung der Daten im Allgemeinen eingehalten werden. Seit 2018 zeichnet sich hier ein gleichbleibender bzw. sich leicht verbessernder Trend ab. Lediglich bei den Statistiken zum Dublin-Verfahren sind weiterhin einige Probleme zu beobachten. Es gibt weitere vereinzelt auftretende Probleme, die allerdings selten sind, wie z. B. gelegentliche Störungen, die auf nicht verfügbare Mitarbeiter oder auf Ausfälle der Datenverarbeitungssysteme zurückzuführen sind. Die Umsetzung der Zeitpläne für die Veröffentlichung wurde durch die COVID-19-Pandemie nicht beeinträchtigt.

3.4. Zugänglichkeit

Die statistischen Daten und Metadaten sind auf der Eurostat-Website im Bereich *Bevölkerung*[15] kostenlos abrufbar. Diese Daten werden darüber hinaus auch in den regelmäßig aktualisierten Artikeln auf dem Internet-Portal *Statistics Explained*[16] und in Kompendien wie z. B.

[14] Europäisches Migrationsnetzwerk (EMN), z. B. https://ec.europa.eu/home-affairs/content/emn-annual-report-migration-and-asylum-2019_en (nur in englischer Sprache verfügbar).

[15] https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/population-demography/overview (in englischer, französischer und deutscher Sprache verfügbar).

[16] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population und https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_and_migration (nur in englischer Sprache verfügbar).

Schlüsseldaten über Europa (Ausgabe 2020)[17] und dem *Bericht über die Auswirkungen des demografischen Wandels* von 2020[18] verwendet, in dem Daten zu Wanderungsströmen und Bevölkerungsbeständen nach Staatsbürgerschaft aufgeführt sind.

Die nach Maßgabe der Verordnung erstellten Statistiken gehören zu den am häufigsten konsultierten europäischen Statistiken. Die „Statistiken über internationale Wanderung" sind seit 2016 die am häufigsten besuchte thematische Rubrik der Website und bis heute ist das Interesse der Nutzer gleichbleibend hoch. Auch der laufend aktualisierte Artikel über Statistiken zu Wanderungen und zur Migrantenbevölkerung[19] auf der Website *Statistics Explained* gehört seit 2016 zu den am meisten besuchten Seiten. Seit 2018 hat Eurostat 42 Veröffentlichungen zum Thema Asyl und gesteuerte Migration erstellt. Der laufend aktualisierte Artikel auf dem Portal *Statistics Explained* zu den jährlichen Statistiken über Asyl[20] erfreute sich mit rund 200 000 Ansichten pro Jahr seit 2018 einer hohen Beliebtheit. Diese Statistiken erfahren auch über die Social-Media-Kanäle von Eurostat eine hohe Sichtbarkeit und Verbreitung.

3.5. Vergleichbarkeit

Leitlinien zur Methodik und für die Erstellung der Statistiken gelten seit langem und wurden für die Statistiken zur internationalen Wanderung, zum Erwerb der Staatsangehörigkeit, zu Asyl, zur Durchsetzung der Zuwanderungsgesetzgebung und zu Aufenthaltstiteln regelmäßig verbessert. Sie helfen den Mitgliedstaaten dabei, für eine Vergleichbarkeit zu sorgen, die im Allgemeinen den EU-Rechtsvorschriften und internationalen Empfehlungen entspricht.

Seit mit den Mitgliedstaaten eine Einigung über die Heranziehung gleicher Altersdefinitionen und Untergliederungen sowie über die Definition von EU-Aggregaten erzielt wurde, weisen die nach Verordnung (EU) Nr. 1260/2013[21] durchgeführten Erhebungen demografischer Daten und die Statistiken über internationale Wanderungen immer noch ein hohes Maß an Konsistenz auf. Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, prüft Eurostat, ob die eingegangenen Daten in sich und im Zeitverlauf konsistent sind und zwischen Regionen und Ländern vergleichbar sind. Damit Vergleichbarkeit zwischen den Ländern gewährleistet ist, sind in der Verordnung harmonisierte Definitionen für Daten über Wanderungsströme festgelegt. Die Probleme, die sich bei der Anwendung der spezifischen Definitionen für die Statistiken über Wanderungsströme und den Erwerb der Staatsangehörigkeit ergeben, sind mit am schwierigsten zu lösen. Seit dem Bericht von 2018 entsprachen die übermittelten Daten für Statistiken über Wanderungen und den Erwerb der Staatsangehörigkeit im Allgemeinen weiterhin in hohem Maße den Vorgaben. Allerdings können die nach Maßgabe der Verordnung erhobenen Daten über die Migrantenbevölkerung entweder auf der Definition des üblichen Aufenthaltsorts oder der Definition des rechtmäßigen oder eingetragenen Wohnsitzes beruhen. Diese Flexibilität ist gegeben, um einen vollständig konsistenten Satz von Bevölkerungsdaten auf nationaler Ebene zu erhalten, geht aber zulasten der Vergleichbarkeit zwischen den Ländern (siehe Abschnitt 3.6). Dies ist einer der Ausgangspunkt

[17] https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-statistical-books/-/ks-ei-20-001 (in englischer, französischer und deutscher Sprache verfügbar).
[18] COM(2020) 241 und das beigefügte SWD(2021) 46 (nur in englischer Sprache verfügbar).
[19] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics
[20] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics
[21] Verordnung (EU) Nr. 1260/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 über europäische demografische Statistiken (ABl. L 330 vom 10.12.2013, S. 39).

für eine umfangreichere Harmonisierung der Definitionen und Konzepte in Bezug auf Statistiken zur Demografie und zur internationalen Wanderung (siehe Abschnitt 4.2).

Was die Statistiken zu Asyl und gesteuerter Migration anbelangt, so halten die Mitgliedstaaten sich im Allgemeinen gut an die Definitionen. Es bestehen weiterhin spezielle Probleme in einigen wenigen Mitgliedstaaten, diese betreffen jedoch zumeist die Untergliederung in Unterkategorien. Eurostat erarbeitet in Zusammenarbeit mit nationalen Sachverständigen ein spezielles Glossar, um diese Bereiche weiter zu harmonisieren. Diese Arbeiten sind bereits sehr weit fortgeschritten und die Veröffentlichung des Glossars wird voraussichtlich noch im Jahr 2021 erfolgen.

3.6. Kohärenz

Die Verordnung überlässt es den Mitgliedstaaten, ob sie ihre Migrantenbevölkerung nach dem üblichen Aufenthaltsort oder andernfalls nach dem rechtmäßigen oder eingetragenen Wohnsitz definieren. Verordnung (EU) Nr. 1260/2013 verlangt von den Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass die Bevölkerungsdaten gemäß Artikel 3 dieser Verordnung und die Daten zur Migrantenbevölkerung gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 untereinander konsistent sind, da diese Bevölkerungsdaten von Statistikern und Demografen systematisch gemeinsam verwendet werden. Allerdings bestehen diesbezüglich weiterhin allgemeine Probleme. So sind beispielsweise – aufgrund der aktuell nicht harmonisierten Rechtsgrundlagen – die Definitionen und Anwendungen der Bevölkerungsbasis bei den Statistiken über internationale Wanderungsströme und anderen demografischen Statistiken nicht hinreichend kohärent. Dies wird ein entscheidender Aspekt sein, wenn eine umfangreichere Harmonisierung der Definitionen und Konzepte in Bezug auf die Bevölkerungsstatistiken insgesamt (wozu u. a. die Bereiche Volkszählung, Demografie und internationale Wanderung gehören) auf EU-Ebene umfassender angegangen wird (siehe Abschnitt 4.2).

Seit 2018 hat Eurostat außerdem Anstrengungen unternommen, die Konsistenz innerhalb von Bereichen (z. B. innerhalb der Bereiche Asyl oder Aufenthaltstitel) und die Kohärenz zwischen verschiedenen Bereichen (zwischen den Statistiken über Asyl, Aufenthaltstitel und internationale Wanderungen) zu bewerten. Im Rahmen dieser Arbeit wurden sowohl Synergien als auch Unterschiede zwischen den Statistiken über die Gewährung erstmaliger Aufenthaltstitel an Drittstaatsangehörige und den Statistiken über die langfristige internationale Wanderung von Drittstaatsangehörigen festgestellt. Genauere Erkenntnisse wurden in den Metadaten von Eurostat[22] veröffentlicht und 2018 auf der Arbeitssitzung zu Migrationsstatistiken der UN-Wirtschaftskommission für Europa (im Folgenden „UNECE“) präsentiert.

Soweit Vergleiche möglich sind, lässt sich im Allgemeinen ein hohes Maß an Kohärenz mit den anderweitig von nationalen und internationalen Organisationen erhobenen und veröffentlichten Daten erkennen. Eurostat arbeitet eng mit dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen und mit Frontex zusammen, um Kohärenz zwischen den eigenen Methoden und Statistiken und den von diesen Agenturen angewandten Methoden und erfassten Daten sicherzustellen.

Zudem ist Eurostat Mitglied der „Expert Group on Refugee and Internally Displaced Persons Statistics“ (im Folgenden „EGRIS“)[23] der Vereinten Nationen. Eurostat hat diese internationale

[22] https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/migr_immi_esms.htm (nur in englischer Sprache verfügbar).
[23] http://ec.europa.eu/eurostat/web/expert-group-on-refugee-statistics/home (nur in englischer Sprache verfügbar).

Sachverständigengruppe mitgegründet und ist weiterhin Mitglied ihres Lenkungsausschusses. Eurostat unterstützt die Arbeit der Gruppe sowohl mit methodischen und schriftlichen Beiträgen zu den verschiedenen Ergebnissen der Gruppe als auch administrativ und finanziell. Als Ergebnis der Arbeit dieser Gruppe wurden die 2018 von den Vereinten Nationen anerkannten *International Recommendations on Refugee Statistics* (Internationale Empfehlungen zu Statistiken über Flüchtlinge)[24] und die 2020 anerkannten *International Recommendations on Internally Displaced Persons Statistics* (Internationale Empfehlungen zu Statistiken über Binnenvertriebene)[25] zusammen mit dem *Compilers' Manual on Displacement Statistics* (Handbuch zur Erstellung von Statistiken über Vertreibung)[26] vorgelegt. Diese Empfehlungen setzten globale Standards für die Erstellung von Statistiken über Vertreibung. Es wird darin unter anderem dazu aufgerufen, Lücken zu schließen und für angemessene Standards für Statistiken über vertriebene Kinder, unbegleitete Minderjährige und Menschen mit Behinderung zu sorgen. Im Laufe des Jahres 2020 setzte die EGRIS auch ihre Arbeit an den *International Recommendations on Statelessness Statistics* (Internationale Empfehlungen zu Statistiken über Staatenlosigkeit) fort, deren Annahme durch die Statistikkommission der Vereinten Nationen für 2022 geplant ist.

Eurostat ist Mitglied der „Steering Group on Migration Statistics" der UNECE[27] und nimmt regelmäßig an den Arbeitssitzungen zu Migrationsstatistiken der UNECE teil. In diesem Zusammenhang präsentierte Eurostat Arbeiten zur Vergleichbarkeit von Statistiken über Aufenthaltstitel und Statistiken über internationale Wanderung sowie über die Erstellungsmerkmale von Statistiken über zirkuläre Migration. Eurostat arbeitete auch an den UNECE-Publikationen *„Guidance on Data Integration for Measuring Migration"* (Leitfaden zur Datenintegration für die Messung von Migration)[28] und *„Guidance on the use of longitudinal data for migration statistics"* (Leitfaden zur Verwendung von Längsschnittdaten für Migrationsstatistiken)[29] der UNECE mit. Außerdem nimmt Eurostat an der „Expert Group on Migration Statistics"[30] der Vereinten Nationen teil, die an einer Überarbeitung der *Recommendations on Statistics of International Migration* (Empfehlungen zu Statistiken über internationale Migration) der UN arbeitet. So hat Eurostat insbesondere zu Diskussionen in der „Task Force on Key Concepts and Definitions related to International Migration" der Vereinten Nationen beigetragen, deren Aufgabengebiet die weltweiten Praktiken bei nationalen Migrationsstatistiken und die Erforschung alternativer Definitionen von Migration umfasst.

[24] https://unstats.un.org/unsd/statcom/49th-session/documents/BG-Item3m-RefugeeStat-E.pdf (nur in englischer Sprache verfügbar).
[25] https://unstats.un.org/unsd/statcom/51st-session/documents/BG-item-3n-international-recommendations-on-IDP-statistics-E.pdf (nur in englischer Sprache verfügbar).
[26] https://unstats.un.org/unsd/statcom/51st-session/documents/BG-item-3n-compilers-manual-E.pdf (nur in englischer Sprache verfügbar).
[27] https://unece.org/statistics/networks-of-experts/steering-group-migration-statistics
[28] https://unece.org/DAM/stats/publications/2018/ECECESSTAT20186.pdf
[29] https://unece.org/sites/default/files/2021-03/ECECESSTAT20206.pdf
[30] https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/migration-expert-group/

4. LAUFENDE ARBEITEN ZUR BERÜCKSICHTIGUNG DES AKTUELLEN UND SICH NEU HERAUSBILDENDEN POLITISCHER BEDARFS

4.1. Pilotstudien für neue Statistiken im Bereich Asyl und gesteuerte Migration

Das politische Umfeld ist so dynamisch (etwa im Zusammenhang mit dem neuen Migrations- und Asylpaket[31], das die Kommission im September 2020 angenommen hat), dass immer wieder rasch neue Statistiken benötigt werden.[32] Dem wurde in der Verordnung in der geänderten Fassung 2020 in gewissem Umfang Rechnung getragen, indem in Artikel 9a ein Mechanismus für Pilotstudien zur Erhebung und Verbreitung von neuen Statistiken über Asyl und gesteuerte Migration eingeführt wurde. Zu diesem Mechanismus gehören zwei sich ergänzende Ansätze, nämlich auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene. Gemäß Artikel 9a wird Eurostat bis Juli 2022 über die Fortschritte, die insgesamt erzielt wurden, öffentlich Bericht erstatten.

In Artikel 9a Absatz 2 ist vorgesehen, dass Eurostat bewertet, ob die neuen Statistiken auf die verfügbaren Informationen in den relevanten Verwaltungsquellen auf EU-Ebene gestützt werden können. In der Verordnung wird anerkannt, dass mehr Effizienz und Harmonisierung für die Erstellung von solchen Statistiken auf EU-Ebene (sofern möglich und umsetzbar) von größerem Nutzen sind als neue Anstrengungen auf nationaler Ebene. Die relevanten möglichen EU-Quellen in diesem Zusammenhang werden von eu-LISA[33] entwickelt und gepflegt. Insbesondere der zentrale Speicher für Berichte und Statistiken (Central Repository for Reporting and Statistics, im Folgenden „CRRS“), den eu-LISA derzeit entwickelt, um systemübergreifende statistische Daten für politische Zwecke auf Grundlage von aus IT-Großsystemen der EU extrahierten anonymisierten Daten[34] zur Verfügung zu stellen, könnte für Eurostat von Nutzen sein. Erste dahin gehende Vorarbeiten begann Eurostat bereits 2018 und die Bemühungen wurden seit 2020 ausgebaut, um eine möglichst reibungslose Durchführung der Verordnung zu ermöglichen.

---

[31] COM(2020) 609.

[32] Vorläufig gehören zu diesen neu benötigten Daten neue Merkmale von Asylanträgen (beschleunigtes Verfahren oder Grenzverfahren, vorgelegte Identitätsdokumente, Betreuung und Zugang zu Bildung für unbegleitete Minderjährige), häufigere (vierteljährliche) Statistiken über neu angesiedelte Personen, das Dublin-Verfahren und Drittstaatsangehörige, denen die Einreise verweigert wurde oder bei denen festgestellt wurde, dass sie sich illegal aufhalten, die Untergliederung nach bestimmten Indikatoren (d. h. verweigerte Einreise, Festnahmen und illegale Grenzüberschreitungen untergliedert nach unbegleiteten Minderjährigen; Drittstaatsangehörige, die nach einem Such- und Rettungseinsatz ausgeschifft werden, untergliedert nach Staatsangehörigkeit, Personen, die internationalen Schutz beantragen, und unbegleitete Minderjährige) sowie neue Merkmale von Ausreisepflichtigen (ggf. Art und Dauer der Haft) oder zurückgekehrten/zurückgeführten Personen (Zielland, Art angewendeter Rückübernahmeabkommen/-vereinbarungen auf EU- oder bilateraler Ebene).

[33] Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA). Mögliche relevante eu-LISA-Systeme sind das Europäische System zum Vergleich der Fingerabdruckdaten von Asylbewerbern (Eurodac), das Schengener Informationssystem (SIS), das Visa-Informationssystem (VIS), das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) und das Einreise-/Ausreisesystem (EES).

[34] Artikel 39 der Verordnung (EU) 2019/817 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenzen und Visa (ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 27);
Artikel 39 der Verordnung (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration) (ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 85).

In Verordnung (EU) 2018/1725[35] wird ein allgemeiner Rahmen festgelegt, um eine solche Verarbeitung für statistische Zwecke zu ermöglichen, und mit Artikel 17a der Verordnung (EG) Nr. 223/2009[36] erhält Eurostat den speziellen Auftrag auf EU-Ebene hierfür. Dennoch erlauben die derzeit geltenden Rechtsvorschriften für die im Rahmen von eu-LISA betriebenen Systeme, einschließlich des CRRS, es nicht, andere statistische Berichte als die ausdrücklich in den Rechtstexten genannten Berichte zu erstellen. Dadurch werden viele relevante statistische Informationen, die in den Quellsystemen verfügbar sind, vom Anwendungsbereich des CRRS ausgeschlossen – somit wird bei Weitem nicht das gesamte Potenzial des CRRS ausgeschöpft. Auch wenn alle Dienststellen der Kommission weiterhin nach geeigneten Lösungen suchen werden, um diese Quellsysteme mittel- oder langfristig besser für statistische Zwecke nutzen zu können, ist es angesichts des dringenden politischen Bedarfs an Statistiken gerechtfertigt, schnell und parallel zum Ansatz der nationalen Pilotstudien vorzugehen.

Mit der Verordnung wird Eurostat beauftragt, nach der Bewertung auf EU-Ebene freiwillige Pilotstudien mit den Mitgliedstaaten zu erstellen, um die Durchführbarkeit neuer Datenerhebungen oder Untergliederungen auf nationaler Ebene zu testen. Diese Pilotstudien sollen sich mit der Verfügbarkeit geeigneter Datenquellen, Methoden und Techniken zur Erstellung von Statistiken, Qualität und Vergleichbarkeit der statistischen Daten sowie den damit verbundenen Kosten und dem Aufwand befassen. Die Pilotstudien müssen auf EU-Ebene repräsentativ sein, sodass Eurostat die Ergebnisse auf EU-Ebene im Hinblick auf eventuelle Durchführungsrechtsakte zur Regelung der jeweiligen Datenerhebungen bewerten kann.

Eurostat hat ein Projekt zur Organisation der Pilotstudien für neue Statistiken auf den Weg gebracht. Zu diesem Zweck wurde der Bedarf an einschlägigen Daten nach Priorität eingestuft. Eurostat analysiert derzeit die Rückmeldungen von nationalen Datenlieferanten zur Verfügbarkeit geeigneter Datenquellen auf nationaler Ebene. Abhängig von verfügbaren Quellen und freiwillig teilnehmenden Mitgliedstaaten werden die ersten nationalen Pilotstudien voraussichtlich 2022 beginnen.

4.2. Überprüfung von Statistiken über internationale Wanderung

Bei Statistiken über internationale Wanderung bestehen einige Datenlücken, z. B. was die Untergliederung von Bevölkerungsbeständen nach jeweiligem Land der Staatsangehörigkeit sowie die Einwanderung/Abwanderung nach dem jeweiligen letzten/nächsten Wohnsitzland betrifft. Die Zeitnähe und Häufigkeit der Datenerhebungen erlauben keine angemessene Auskunft über Wanderungen im Zusammenhang mit dem Brexit und COVID-19. Mangelnde geografische Genauigkeit trägt dazu bei, dass die Statistiken für politische Maßnahmen, die auf regionaler und lokaler Ebene ergriffen werden, nicht ausreichend nutzbar sind. Diese Schwächen können jedoch nicht durch freiwillige Datenerhebungen behoben werden. In Zukunft sind weitere Qualitätsverbesserungen nötig, um insbesondere die Aktualität, Vergleichbarkeit und Kohärenz zu erhöhen und Datenlücken zu schließen. Diese Probleme hängen mit dem grundlegenderen Problem der derzeit getrennten Rechtsgrundlagen für europäische Bevölkerungsstatistiken

[35] Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und zum freien Datenverkehr (ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39).

[36] Verordnung (EG) Nr. 223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über europäische Statistiken (ABl. L 87 vom 31.3.2009, S. 164).

zusammen und damit, dass es keine integrierte Herangehensweise hinsichtlich der Anforderungen an die Daten gibt.

Im Hinblick auf Bevölkerungsbestände und internationale Wanderung ist der aktuelle Rechtsrahmen folglich möglicherweise an seine Grenzen gestoßen und reicht nicht aus, um die vorgenannten Konzept- und Harmonisierungsprobleme zu beheben. Diese Problematik wird in einer umfassenden und kohärenten bevorstehenden Überarbeitung des Rechtsrahmens angegangen, der Volks- und Wohnungszählung, Demografie und Statistiken zu internationaler Wanderung umfasst. Eine entsprechende neue Initiative für europäische Bevölkerungsstatistiken[37] befindet sich derzeit in Vorbereitung. Diese unterliegt einer Bewertung und Folgenabschätzung und soll alle relevanten Aspekte der europäischen Bevölkerungsstatistiken modernisieren und in einen kohärenten und flexibleren Rechtsrahmen integrieren.

Dies würde einige Folgeänderungen der Verordnung mit sich bringen, darunter im Wesentlichen die Aufhebung von Artikel 3 über Statistiken über Migrantenbevölkerungsbestände und internationale Wanderung. In Anbetracht der jüngsten Änderungen von Artikel 4 bis 7 der Verordnung ist in Bezug auf Statistiken über Asyl und gesteuerte Migration jetzt Kontinuität und Stabilität erforderlich, um eine ordnungsgemäße Durchführung zusammen mit den nationalen Datenlieferanten sicherzustellen. Darüber hinaus ist geplant, neue Statistiken auszutesten, um neu aufkommendem politischen Bedarf an Statistiken in der EU Rechnung zu tragen.

5. FAZIT UND NÄCHSTE SCHRITTE

Die Verordnung hat zu deutlichen Verbesserungen im Bereich der europäischen Statistiken über Wanderung und internationalen Schutz geführt. Durch ihre jüngste Änderung wurden die Statistiken über Asyl und gesteuerte Migration ausgeweitet, insbesondere was die Themenbereiche Rückkehr/Rückführungen, Neuansiedlung, Aufenthaltstitel und Migranten im Kindesalter betrifft. Des Weiteren hat sich die Gesamtqualität seit dem 2018 vorgelegten Bericht auf einem allgemein hohen Niveau stabilisiert. Auch der Erlass der Verordnung (EU) Nr. 1260/2013 hat sich positiv auf die Qualität der Statistiken ausgewirkt. Die für die Bezugszeiträume zwischen 2018 und 2020 erstellten Statistiken gehören weiterhin zu den relevantesten und meistgenutzten europäischen Statistiken und werden für Strategien auf EU- und nationaler Ebene und durch Nichtregierungsorganisationen und die breite Öffentlichkeit genutzt. Die strukturellen Beschränkungen der Verordnung im Hinblick auf die Reaktion auf einen sich herausbildenden politischen Bedarf haben sich in den letzten Jahren allerdings noch verfestigt, was insbesondere für die Statistiken über internationale Wanderungsströme, die Bevölkerungsbestände und den Erwerb der Staatsangehörigkeit zutrifft. Mit den bestehenden Rechtsvorschriften werden diese Datenlücken und Vergleichbarkeitsprobleme wahrscheinlich nicht behoben werden können.

Daher werden die folgenden Maßnahmen ergriffen:

1. Durchführung der Verordnung in der geänderten Fassung von 2020, d. h. der methodischen und technischen Aspekte der Erstellung von überarbeiteten obligatorischen Statistiken für die

[37] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12958-Datenerfassung-Europaische-Bevolkerungsstatistik_de

Bezugszeiträume ab 2021. Hierzu gehört die Aktualisierung der Datenquellen und IT-Systeme, wofür die nationalen Datenlieferanten im Laufe der kommenden Jahre eine angemessene finanzielle Unterstützung aus dem EU-Haushalt erhalten.

2. Pilotstudien zu neuen in der Verordnung vorgesehenen Statistiken, mit denen auf den jüngsten politischen Bedarf an Statistiken aufgrund des vorgeschlagenen neuen Migrations- und Asylpaketes eingegangen werden soll. Wie vorgesehen bewertet Eurostat zuerst, ob die neuen Statistiken auf die verfügbaren Informationen in den Verwaltungsquellen auf EU-Ebene gestützt werden können, wobei die von eu-LISA gepflegten IT-Quellsysteme am relevantesten sind. Parallel leitet Eurostat auch Pilotstudien und finanzielle Unterstützung auf nationaler Ebene ein, um die am dringendsten benötigten neuen Statistiken anzugehen.

3. Vorbereitung eines künftigen kohärenten Rechtsrahmens für Statistiken zur europäischen Bevölkerung in einem breiteren Kontext. Dieser Rahmen würde die Statistiken über Wanderungsströme auf internationaler Ebene und innerhalb der EU, Bevölkerungsbestände und Erwerb/Verlust der Staatsangehörigkeit umfassen und diese ausbauen, indem verlässliche, detaillierte und vergleichbare Daten zu Migrationsereignissen, zu Größe, Ziel und Ursprung von Wanderungsströmen und zu Demografie, Wanderung und sozioökonomischen Merkmalen von Migrantenbevölkerungen sichergestellt werden.[38]

[38] In der Bewertung und Folgenabschätzung wird erörtert werden, welche weiteren Bevölkerungsmerkmale erhoben werden müssen, etwa verschiedene Details zum subnationalen oder subregionalen Ort, Gleichstellung, Antidiskriminierung sowie Vulnerabilitäts- und Behinderungsmerkmale für spezifische Bevölkerungsgruppen einschließlich Migrantenbevölkerungen.