



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 20.9.2012
COM(2012) 528 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**

(Text von Bedeutung für den EWR)

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

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINLEITUNG

Das Hauptziel der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz¹ (im Folgenden „die Verordnung“) ist die Erhebung und Erstellung europäischer Statistiken über Wanderung und internationalen Schutz.

Dies ist der erste Bericht, der gemäß der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 von der Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat zu unterbreiten ist.

Hierzu ist in Artikel 12 der Verordnung festgelegt: *„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.“*

Der vorliegende Bericht dokumentiert die Fortschritte der Mitgliedstaaten und der Kommission (Eurostat) bei der Durchführung der Verordnung.

2. VON DER VERORDNUNG BETROFFENE STATISTIKEN

Die Verordnung (EG) Nr. 862/2007 betrifft die Erstellung europäischer Statistiken über Wanderung und internationalen Schutz (Asyl). Die Verordnung betrifft im Wesentlichen die folgenden Statistikbereiche:

- internationale Wanderungsströme, untergliedert nach Staatsangehörigkeit (in Gruppen), Geburtsland (in Gruppen), Land des letzten/nächsten üblichen Aufenthaltsorts (in Gruppen) sowie nach Alter und Geschlecht; Bevölkerungsbestände untergliedert nach Staatsangehörigkeit (in Gruppen) und Geburtsland (in Gruppen) sowie nach Alter und Geschlecht, Erwerb der Staatsangehörigkeit nach früherer Staatsangehörigkeit (Artikel 3);
- Asylanträge, erstinstanzliche Entscheidungen und Entscheidungen im Rechtsmittelverfahren, mit denen ein internationaler Schutzstatus in unterschiedlicher Form zu- oder aberkannt wird, Asylanträge unbegleiteter Minderjähriger, untergliedert nach Staatsangehörigkeit, sowie Statistiken über die Durchführung der „Dublin-Verordnung“ für die Überstellung von Asylbewerbern zwischen den Mitgliedstaaten (Artikel 4);
- Drittstaatsangehörige, denen die Einreise in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats an der Außengrenze verweigert wird, Drittstaatsangehörige, bei denen festgestellt wird, dass sie sich nach der nationalen Zuwanderungsgesetzgebung illegal im

¹ ABL. L 199 vom 31.7.2007, S. 23.

Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten, untergliedert nach Staatsangehörigkeit (Artikel 5);

- Zahl der Aufenthaltstitel, die Drittstaatsangehörigen erteilt wurden, untergliedert nach Staatsangehörigkeit, Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels und dem Grund für seine Erteilung (Artikel 6);
- Zahl der Drittstaatsangehörigen, gegen die nach dem Zuwanderungsrecht eine Anordnung zum Verlassen des Hoheitsgebiets des Mitgliedstaats ergangen ist, und Zahl der Drittstaatsangehörigen, die das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats aufgrund einer derartigen Anordnung tatsächlich verlassen haben, untergliedert nach Staatsangehörigkeit (Artikel 7).

Im Rahmen der Durchführung der Verordnung hat die Kommission eine enge Zusammenarbeit mit den verschiedenen nationalen Behörden aufgebaut, die an der Erstellung und Lieferung von Daten für die Verordnung beteiligt sind; diese Zusammenarbeit wird weiterhin gepflegt. Statistiken über Wanderungsströme und Bevölkerungsbestände werden im Allgemeinen von den nationalen statistischen Ämtern (NSÄ) an die Kommission (Eurostat) übermittelt. Statistiken über Aufenthaltstitel und Asyl werden in der Regel unmittelbar von den Innenministerien oder den Zuwanderungsbehörden geliefert. Statistiken über Grenzkontrollen und über die Ausweisung illegaler Einwanderer können ebenfalls von den Innenministerien oder den Zuwanderungsbehörden oder aber von den Polizeibehörden bereitgestellt werden.

In der nachstehenden Tabelle 1 sind die wesentlichen Merkmale dieser Statistiken aufgeführt.

Tabelle 1: Wesentliche Merkmale der Statistiken

	Artikel 3 Wanderungsströme, Bevölkerungsbestände, Erwerb der Staatsangehörigkeit	Artikel 4 Asyl	Artikel 5 und 7 Durchsetzung der Zuwanderungs- gesetzgebung	Artikel 6 Aufenthaltstitel
Geografischer Erfassungsbereich	35 Länder (31 EU/EFTA-Länder + ME+HR+MK+TR)	31 EU/EFTA-Länder	31 EU/EFTA-Länder	31 EU/EFTA-Länder
Erstes Jahr der Datenerhebung	2008	2008	2008	2008
Häufigkeit	Jährlich	Monatlich/vierteljährlich/jährlich	Jährlich	Jährlich
Frist für die Übermittlung der Daten	12 Monate nach Ablauf des Bezugsjahrs	Für monatliche/vierteljährliche Daten: 2 Monate nach Ablauf des Bezugszeitraums Für jährliche Daten: 3 Monate nach Ablauf des Bezugszeitraums	3 Monate nach Ablauf des Bezugsjahrs	6 Monate nach Ablauf des Bezugsjahrs
Datenlieferanten	Nationale statistische Ämter	Innenministerien (oder nachgeordnete Zuwanderungsbehörden)	Innenministerien, Zuwanderungsbehörden oder Grenzpolizei	Innenministerien (oder nachgeordnete Zuwanderungsbehörden)

3. DURCHFÜHRUNGSBESTIMMUNGEN

Die Verordnung (EG) Nr. 862/2007 gibt den gemeinsamen Rahmen für die Erstellung von Statistiken über Wanderung und internationalen Schutz vor. Damit jedoch vergleichbare und unter den Mitgliedstaaten harmonisierte Daten erstellt werden, war es erforderlich, diese Verordnung durch zwei Durchführungsmaßnahmen zu ergänzen, die von der Kommission angenommen wurden:

- Die Verordnung (EU) Nr. 216/2010² der Kommission definiert für die Zwecke der gemäß Artikel 6 der Verordnung zu übermittelnden Statistiken die Kategorien der Gründe für die Erteilung von Aufenthaltstiteln. Die Gründe für die Erteilung von Aufenthaltstiteln betreffen die Kategorien und Unterkategorien der Zuwanderung, auf deren Basis Drittstaatsangehörigen ein Aufenthaltstitel erteilt wird (beispielsweise Personen, denen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit ein Aufenthaltstitel erteilt wird, mit einer Unterkategorie für Aufenthaltstitel für hochqualifizierte Arbeitskräfte);
- Die Verordnung (EU) Nr. 351/2010³ der Kommission definiert für die gemäß Artikel 3 der Verordnung zu übermittelnden Statistiken über Migrationsströme und Bevölkerungsbestand die Gruppen für das Geburtsland, für das Land des letzten üblichen Aufenthaltsorts, für das Land des nächsten üblichen Aufenthaltsorts und für die Staatsangehörigkeit.

4. VORGESCHICHTE

Zahlreiche der Statistiken, auf die sich die Verordnung bezieht, wurden vor Inkrafttreten der Verordnung über Jahre hinweg auf freiwilliger Basis erhoben. Die Annahme der Verordnung war mit erheblichen Änderungen von Inhalt und Definitionen dieser Statistiken verbunden, durch die sichergestellt werden sollte, dass diese Statistiken dem sich weiterentwickelnden Bedarf der Nutzer besser entsprechen.

Vor der Durchführung der Verordnung waren die europäischen Wanderungsstatistiken durch unzureichende Datenverfügbarkeit und ein geringes Maß an Harmonisierung geprägt. Vielfach konnten keine aussagekräftigen grundlegenden Aggregate auf EU-Ebene erstellt werden, da die betreffenden nationalen Daten für einzelne Mitgliedstaaten entweder nicht zur Verfügung standen oder nach sehr unterschiedlichen statistischen Definitionen aufbereitet wurden. Die unzureichende Harmonisierung hatte zur Folge, dass Analysen und Vergleiche der Daten verschiedener Mitgliedstaaten unzuverlässig und womöglich sogar irreführend ausfielen. Dies

² [Verordnung \(EU\) Nr. 216/2010 der Kommission vom 15. März 2010](#) zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz betreffend die Definitionen der Kategorien der Gründe für die Erteilung von Aufenthaltstiteln (ABl. L 66 vom 16.3.2010, S. 1).

³ [Verordnung \(EU\) Nr. 351/2010 der Kommission vom 23. April 2010](#) zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz in Bezug auf die Definitionen der Kategorien der Gruppen für das Geburtsland, der Gruppen für das Land des letzten üblichen Aufenthaltsorts, der Gruppen für das Land des nächsten üblichen Aufenthaltsorts und der Gruppen für die Staatsangehörigkeit (ABl. L 104 vom 24.4.2010, S. 37).

bedeutete, dass für einen wichtigen Bereich der öffentlichen Ordnung in Europa angemessene Statistiken als Grundlage für fundierte Entscheidungen fehlten.

Der Europäische Rat von Thessaloniki von 2003 hielt in seinen Schlussfolgerungen fest, dass es notwendig sei, die Erhebung und Analyse von Statistiken über Wanderung und Asyl zu verbessern. Im selben Jahr vermerkte das Europäische Parlament, dass eigene europäische Rechtsvorschriften benötigt würden, um die Produktion umfassender Statistiken für die Entwicklung einer fairen und wirksamen europäischen Migrationspolitik zu gewährleisten. Dies gab den Anstoß für die Ausarbeitung eines Vorschlags der Kommission für die Verordnung.

5. QUALITÄT DER ERSTELLTEN STATISTIKEN

5.1. Relevanz für die Nutzer

Der wichtigste Nutzer von Statistiken über Wanderung und Asyl innerhalb der Kommission ist die GD Inneres. Darüber hinaus werden die Statistiken auch von anderen Generaldirektionen häufig genutzt, so vor allem von der GD Beschäftigung, Soziales und Integration und von der GD Justiz.

Ein wichtiger Anwendungsbereich der Statistiken betrifft die jährliche Zuweisung von Mitteln aus den Fonds des Programms *Solidarität und Steuerung der Migrationsströme* an die einzelnen Mitgliedstaaten. Entsprechend den Rechtsvorschriften zur Errichtung der Fonds liegen der jährlichen Mittelzuweisung hauptsächlich die von Eurostat erhobenen Statistiken über Wanderung und Asyl zugrunde. Die für die Fonds benötigten Statistiken werden jetzt nahezu vollständig durch die Verordnung abgedeckt. Ein wesentlicher Vorteil besteht dabei in der besseren Verfügbarkeit umfassender Metadaten für diese Statistiken, die die Kommission in die Lage versetzen, mit geringerem Aufwand als bisher sicherzustellen, dass die für die Mittelzuweisung herangezogenen Statistiken mit den Konzepten und Anforderungen der Rechtsvorschriften für die Fonds in Einklang stehen.

Die Statistiken werden von der Kommission in verschiedenen Veröffentlichungen und außerdem für die Ausarbeitung von regelmäßig vorzulegenden Berichten sowie Vorschlägen für Maßnahmen und Analysen verwendet. So werden beispielsweise bei der Erstellung des Jahresberichts über Einwanderung und Asyl⁴ der Kommission die Statistiken dazu herangezogen, die Fortschritte bei der Umsetzung des Paktes zu Einwanderung und Asyl von 2008 zu quantifizieren und auf Empfehlungen für weitere Maßnahmen hinzuweisen. Die Mitteilung der Kommission zur Migration⁵ von 2011, die sich speziell mit dem Thema Einwanderung befasst, stützt sich sowohl im Textteil als auch in den gesonderten statistischen Anhängen eingehend auf diese Statistiken. In ähnlicher Weise enthält im Asylbereich die Mitteilung der Kommission über verstärkte EU-interne Solidarität⁶ ausführliche Statistiken über Asyl und andere Formen des

⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Jahresbericht über Einwanderung und Asyl (KOM(2011) 291 endg.).

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0291:FIN:DE:PDF>
Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Mitteilung zur Migration (KOM(2011) 248 endg.).

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0248:FIN:DE:PDF>
Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich (KOM(2011) 835 endg.).

internationalen Schutzes, die an Eurostat geliefert und von Eurostat veröffentlicht werden. Auch für Veröffentlichungen wie den Bericht der Europäischen Kommission zur Demografie⁷ und Berichte über die sozioökonomische Lage der Migranten in Europa⁸ liefern die Wanderungsstatistiken von Eurostat wichtige Informationen.

Auch das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)⁹ nutzt die Statistiken über Wanderung und Asyl als Grundlage für seine jährlichen statistischen Berichte und Analyseberichte auf EU-Ebene und nationaler Ebene. Zudem fließen die Statistiken in Untersuchungen und Berichte des EMN ein, mit denen das Netzwerk Themen aufgreift, die für das politische Zeitgeschehen von Bedeutung sind.

Auf europäischer Ebene werden die Statistiken außerdem von den Agenturen der Europäischen Union, die sich mit Migrationsfragen befassen, wie der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX) und in jüngster Zeit auch vom Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), für ihre Tätigkeit genutzt.

Die im Rahmen der Verordnung erhobenen Statistiken werden vielfach in amtlichen Veröffentlichungen und von einem breiten Spektrum von Nutzern verwendet. Neben der Veröffentlichung auf der Website und in der Online-Verbreitungsdatenbank von Eurostat publiziert Eurostat regelmäßig vierteljährliche und jährliche Veröffentlichungen mit aktuellen statistischen Daten und Kommentaren. Ferner werden die im Rahmen der Verordnung erstellten Statistiken regelmäßig von nationalen Behörden, Wissenschaftlern und zivilgesellschaftlichen Gruppen herangezogen, die sich mit einem umfangreichen Themenspektrum befassen, wie z. B. der Eingliederung von Zuwanderern, der Ausarbeitung und Überwachung nationaler Asyl- und Zuwanderungsverfahren und Vorausberechnungen der künftigen Bevölkerung und Erwerbsbevölkerung.

Bestimmte Bedarfe an statistischen Daten zu Wanderung und Asyl, die durch die im Rahmen der Verordnung erhobenen Statistiken nicht vollständig gedeckt werden können, werden durch laufende freiwillige Vereinbarungen („*Gentlemen's Agreements*“) mit den nationalen Datenlieferanten abgedeckt; dies ist zum Beispiel bei den Statistiken über die Zahl der *neuen* Asylanträge (im Gegensatz zur Zahl der Asylanträge *insgesamt*) der Fall.

Diese Praxis kann für die Zukunft beibehalten werden, um den Bedarf an Statistiken abdecken zu helfen, der im Zusammenhang mit neuen Rechtsvorschriften entstehen kann, bis die betreffenden Rechtsvorschriften in Kraft sind, beispielsweise Statistiken über Asylbewerber und Personen, die internationalen Schutz genießen, Saisonarbeitnehmer, konzerninterne Entsendungen, Studierende und Forschende, sowie den Bedarf an Datenkategorien, die von den EU-Rechtsvorschriften nicht abgedeckt werden, die jedoch für die Entwicklung migrationspolitischer Maßnahmen der EU benötigt werden.

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0835:FIN:DE:PDF>
Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Demography Report 2010 - Older, more numerous and diverse Europeans.

⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KE-ET-10-001

⁹ Migrants in Europe: a statistical portrait of the first and second generation.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-31-10-539

⁹ Entscheidung 2008/381/EG des Rates vom 14. Mai 2008 zur Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzwerks (ABl. L 131 vom 21.5.2008, S. 7).

Bei der Änderung der Leitlinien für die Datenerhebung nach Artikel 6 der Verordnung wurde auf die Defizite hinsichtlich der begrenzten Verfügbarkeit statistischer Daten über unbegleitete Minderjährige eingegangen. Aufgrund der geänderten Leitlinien, deren endgültige Fassung am 11. Januar 2011 vorgelegt wurde, hat Eurostat jetzt die Möglichkeit, auch Daten über unbegleitete Minderjährige, die keinen Asylantrag stellen, zu erheben.

Die Zahl der Daten und Veröffentlichungen, die bis 2011 von der Eurostat-Website heruntergeladen wurden, liefert einen Hinweis darauf, wie wichtig die Daten der Wanderungsstatistik für die Nutzer von Eurostat sind.

Den in Tabelle 2 aufgeführten Zahlen ist zu entnehmen, dass die Daten der Datensammlung „Wanderung“ (gefolgt von der Datensammlung „Asyl“) zu den am häufigsten aufgerufenen Daten zählt. Bei diesen Daten ist von 2010 auf 2011 ein Anstieg der Nutzerzugriffe zu verzeichnen.

Tabelle 2: Zahl der Zugriffe auf Veröffentlichungen und Datensätze von Eurostat auf der Eurostat-Website, 2010 und 2011

Daten-samm-lungen	Artikel 3 Wanderung, Bevölkerungs bestände, Erwerb der Staatsange- hörigkeit	Artikel 4 Asyl	Artikel 5 und 7 Durchsetzung der Zuwanderungs- gesetzgebung	Artikel 6 Aufenthalts- titel	INSGE- SAMT
2010	26 753	12 452	3 518	4 709	47 432
2011 (Januar bis Oktober)	48 917	10 862	3 881	3 862	67 522

5.2. Genauigkeit der an Eurostat übermittelten Daten

Über Genauigkeit und Zuverlässigkeit der Statistiken, die im Rahmen der Verordnung erhoben werden, lässt sich nicht ohne weiteres eine Aussage treffen. Aussagen zur Zuverlässigkeit der Daten im Hinblick auf die Einhaltung der Definitionen lassen sich auf die Betrachtungen zur Vergleichbarkeit und Kohärenz der Daten stützen, auf die in Abschnitt 5.5 eingegangen wird.

Die Genauigkeit der Daten, die nach den Artikeln 4 bis 7 der Verordnung (und in vielen Mitgliedstaaten nach Artikel 3) erhoben werden, hängt davon ab, wie genau und effizient die jeweiligen zugrunde liegenden Verwaltungssysteme arbeiten. Die in vielen Ländern vorgenommene Neuordnung der Verwaltungssysteme im Hinblick auf Asylverfahren und Zuwanderungskontrollen sowie zur Registrierung der Personenbevölkerung hat sich somit sehr positiv auf die Genauigkeit der statistischen Daten ausgewirkt. In vielen Mitgliedstaaten wurden besser integrierte und umfassender angelegte Verwaltungssysteme eingeführt, die sich auf moderne Informationstechnologie und moderne Kommunikationsverfahren stützen. So finden beispielsweise Grenzkontrollaktivitäten zwangsläufig an unterschiedlichen geografischen Orten

statt und werden oftmals von verschiedenen Behörden durchgeführt. Durch die Integration der Verwaltungssysteme wurde die Gefahr verringert, dass Maßnahmen (wie z. B. die Entscheidung, die Einreise über einen abgelegenen Grenzübergang nicht zuzulassen) nicht richtig erfasst und daher in den Gesamtdaten auf nationaler Ebene nicht berücksichtigt werden. Ausgefeiltere Systeme verringern zudem die Gefahr der Übererfassung, indem beispielsweise festgestellt wird, ob eine Person bereits einen Asylantrag gestellt hat (und daher nicht nochmals als Asylersbewerber gezählt werden sollte). Auch trägt die Neugestaltung der Systeme zur Registrierung der Personenbevölkerung dazu bei, dass sichergestellt ist, dass personenbezogene Angaben (die häufig bei lokalen und regionalen Dienststellen erfasst werden) richtig und zeitnah in die Daten auf nationaler Ebene übernommen werden. Durch die Verknüpfung von Datensätzen verschiedener Systeme auf lokaler Ebene ist zum Teil auch eine bessere Erfassung von Auswanderungsdaten möglich geworden.

Die Mitgliedstaaten unterrichten Eurostat laufend über Veränderungen bei ihren Verwaltungssystemen und lassen sich von Eurostat auch beraten und bestätigen, dass ihre Daten den Anforderungen der Verordnung entsprechen.

Allerdings treten auch weiterhin Probleme wegen fehlender oder unvollständiger Daten auf. Die Probleme reichen – schlimmstenfalls – von der Nichtübermittlung jeglicher Daten, die nach einem der Artikel der Verordnung verlangt werden, bis hin zur Nichtverfügbarkeit einer bestimmten Tabelle oder Untergliederung. Wenn untergliederte Daten fehlen, so ist dies häufig darauf zurückzuführen, dass bestimmte Informationen in den Verwaltungssystemen, die oftmals als Datenquellen dienen, nicht erfasst werden. Dies trifft beispielsweise auf die Nichtverfügbarkeit (bzw. eingeschränkte Verfügbarkeit) von Angaben über Alter und Geschlecht in den Verwaltungsdatensätzen über Zuwanderung und Asyl einiger Mitgliedstaaten zu. Einige nationale Behörden haben inzwischen ihre Verfahren verbessert, damit sichergestellt ist, dass die benötigten Daten im Rahmen der mit der Einwanderung verbundenen Verwaltungsabläufe erfasst werden, oder sie haben bessere Computersysteme eingeführt, die den problemlosen Zugang zu den betreffenden Informationen zwecks Aufnahme in die statistischen Daten ermöglichen.

Als Reaktion auf die gravierendsten Fälle fehlender oder unvollständiger Daten – wenn beispielsweise von einem Land im Rahmen einer Datenerhebung gar keine Daten übermittelt wurden – wurden von der Kommission Folgemaßnahmen aufgrund der Nichteinhaltung der Verordnung eingeleitet.

Die bisherigen Maßnahmen belegen, dass sich die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten sehr darum bemüht, die Verordnung einzuhalten. In einigen Fällen konnten die Schwierigkeiten zudem von den nationalen Behörden in Zusammenarbeit mit den Dienststellen der Kommission behoben werden.

Wie aus Tabelle 3 hervorgeht, stellt die Vollständigkeit der Daten hauptsächlich bei den Angaben über Aufenthaltstitel ein Problem dar.

Tabelle 3: Überblick über die Vollständigkeit der Daten, nach Bereich (Daten für 2011)

Artikel 3 Wanderung, Bevölkerungs- bestände, Erwerb der Staats- angehörigkeit	Artikel 4 Asyl	Artikel 5 und 7 Durchsetzung der Zuwanderungs- gesetzgebung	Artikel 6 Aufenthaltstitel
- Vollständige Daten: 26 Länder	- Vollständige Daten: 24 Länder	- Vollständige Daten: 26 Länder	- Vollständige Daten: 22 Länder
- Unvollständige Daten: 3 Länder	- Unvollständige Daten: 6 Länder	- Unvollständige Daten: 4 Länder	- Unvollständige Daten: 5 Länder
- Keine Daten: 2 Länder	- Keine Daten: 1 Land	- Keine Daten: 1 Land	- Keine Daten: 4 Länder

5.3. Aktualität

Je nach Art der betreffenden Daten müssen die gemäß der Verordnung erhobenen Daten binnen zwei bis 12 Monaten nach Ablauf des Bezugszeitraums übermittelt werden.

Vor allem in den ersten Berichtsjahren nach Inkrafttreten der Verordnung hatte eine Reihe von Mitgliedstaaten erhebliche Schwierigkeiten mit der Einhaltung der Fristen. Durch die Einführung neuer statistischer Methoden und Verfahren auf nationaler Ebene konnten diese Probleme inzwischen weitgehend überwunden werden. Bei den noch auftretenden Aktualitätproblemen handelt es sich um Einzelfälle, die beispielsweise auf Personalwechsel oder Systemstörungen aufgrund von Änderungen an Computersystemen zurückzuführen sind. In einigen wenigen Mitgliedstaaten gibt es noch eher systematisch bedingte Schwierigkeiten im Hinblick auf die Aktualität, die überwiegend die Datensammlungen über die Durchsetzung der Zuwanderungsgesetzgebung und über Aufenthaltstitel betreffen, an der Behebung dieser Schwierigkeiten wird jedoch gearbeitet.

Tabelle 4: Überblick über die Zahl der Länder, die keine aktuellen Daten übermitteln, nach Bereich

Artikel 3 Wanderung, Bevölkerungs- bestände, Erwerb der Staats- angehörigkeit	Artikel 4 Asyl	Artikel 5 und 7 Durchsetzung der Zuwanderungsgesetzgebung		Artikel 6 Aufenthaltstitel
		Artikel 5	Artikel 7	
1 von 29	2 von 30	16 von 30 (Fristüber- schreitung: 1-365 Tage)	15 von 31 (Fristüber- schreitung: 1-29 Tage)	9 von 27 (Fristüber- schreitung: 1-35 Tage)
(Keine Daten- übermittlung: 2 Länder)	(Keine Daten- übermittlung: 1 Land)	(Keine Daten- übermittlung: 1 Land)	(Keine Daten- übermittlung: 2 Länder)	(Keine Daten- übermittlung: 4 Länder)

5.4. Zugänglichkeit der veröffentlichten Daten

Die Wanderungsdaten (und Metadaten) für alle vier Bereiche sind auf der Eurostat-Website unter dem Thema „Bevölkerung und soziale Bedingungen“ kostenlos verfügbar. Die Daten werden in verschiedene Veröffentlichungen aufgenommen, darunter das Eurostat-Jahrbuch (*Eurostat Yearbook*¹⁰) sowie ausführliche Veröffentlichungen zu bestimmten Themen im Zusammenhang mit Wanderungsströmen¹¹. Der „Statistics Explained“-Beitrag über *Statistiken zu Wanderungsströmen und Migrantenbevölkerung*¹² auf der Eurostat-Website ist durchgängig unter den zehn am häufigsten aufgerufenen Beiträgen zu finden.

Durch die vollständigere Lieferung aktueller Daten nach der Verordnung ist Eurostat seinerseits in der Lage, die Verarbeitung und Verbreitung der Daten zeitnäher zu gestalten. Mit Durchführung der Verordnung konnte die Zeit zwischen dem Eingang der Daten bei Eurostat und der Veröffentlichung der validierten Daten in der öffentlichen Verbreitungsdatenbank von

¹⁰ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-CD-11-001

¹¹ Siehe beispielsweise die Veröffentlichungen der Eurostat-Reihe *Statistik kurz gefasst*, z. B. über Asylbewerber und erstinstanzliche Entscheidungen über Asylanträge im zweiten Quartal 2011 (Nr. 11/2012) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-12-011 oder zum Thema „Zuwanderung in die EU-Mitgliedstaaten sinkt 2008 um 6 %, Abwanderung nimmt um 13 % zu“ (*Immigration to EU Member States down by 6 % and emigration up by 13 % in 2008*) – Nr. 1/2011).

¹² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/de

Eurostat deutlich verkürzt werden, so werden beispielsweise die monatlichen Daten über Asylanträge inzwischen in der Regel innerhalb von maximal 4 Tagen veröffentlicht.

Die Statistiken werden auch auf nationaler Ebene veröffentlicht.

5.5. Vergleichbarkeit und Kohärenz

5.5.1. Definitionen

Um die Vergleichbarkeit der erstellten Statistiken zu gewährleisten, gibt die Verordnung harmonisierte Definitionen für die Daten, die an die Kommission (Eurostat) übermittelt werden, vor. Die Definitionen basieren auf den statistischen Empfehlungen der Vereinten Nationen sowie auf bestehenden europäischen Rechtsvorschriften zu den Themen Asyl, Aufenthaltstitel und Kontrollen an den Außengrenzen.

Im ersten Jahr der Durchführung der Verordnung konnten die nationalen Behörden noch Daten übermitteln, die auf ihren bisherigen nationalen Definitionen beruhten (Daten für das Jahr 2008). Damit sollte den nationalen Behörden zusätzlich Zeit gegeben werden, die für die Einhaltung der harmonisierten Definitionen erforderlichen Verfahrensänderungen vorzunehmen.

Mit der Einführung von Änderungen der statistischen Definitionen durch die nationalen Behörden war die Vergleichbarkeit der Daten unterschiedlicher Jahre vorübergehend nicht mehr gegeben, so dass in den statistischen Zeitreihen Brüche entstanden. Mittel- bis langfristig wird jedoch die Vergleichbarkeit der Daten durch die Anwendung festgelegter harmonisierter Definitionen deutlich zunehmen.

Die Anwendung der harmonisierten Definitionen und die Anpassung der Daten aus nationalen Quellen an diese Definitionen kann durchaus aufwendig sein. Die nationalen Definitionen orientieren sich oftmals an der Verwaltungspraxis und an Verwaltungsvorschriften.

Als schwierigster Fall hat sich die Überwindung von Definitionsproblemen bei den Statistiken über Wanderungsströme und Bevölkerungsbestand nach Artikel 3 der Verordnung erwiesen. Bei diesen Daten bestehen zwischen den nationalen Systemen die größten Unterschiede hinsichtlich der verwendeten Datenquellen. Einige Länder hatten Schwierigkeiten, auch nur geeignete Datenquellen für die geforderten Daten zu finden. Sieben Länder waren nicht in der Lage, das Kriterium eines Zeitraums von mindestens 12 Monaten für die Definition von Zuwanderungs-/Abwanderungsströmen einzuhalten – unter anderem weil die nationale statistische Definition für Wanderung (im Unterschied zum „Besuch“) auf einem Zeitraum von 3 Monaten als Kriterium beruhte (ab einem Aufenthalt von drei Monaten benötigt ein Migrant einen Aufenthaltstitel).

Im Hinblick auf die Artikel 5 und 7 über die Durchsetzung der Zuwanderungsgesetzgebung sind elf Länder möglicherweise insofern von der Standarddefinition abgewichen, als sie nicht in der Lage waren zu bestätigen, dass in den Statistiken die Zahl der Personen und nicht der Verwaltungsentscheidungen erfasst wurde und/oder dass die Personen innerhalb eines Bezugsjahrs nur einmal in derselben Kategorie erfasst wurden.

5.5.2. Datenquellen

Die Vergleichbarkeit unter den Ländern wird dadurch beeinträchtigt, dass die Mitgliedstaaten für die Erstellung ihrer Statistiken über Wanderung und Aufenthalt von EU-Bürgern und Drittstaatsangehörigen sehr unterschiedliche Datenquellen verwenden. Die Verordnung überlässt es den Mitgliedstaaten, für die übermittelten statistischen Daten die entsprechend der Verfügbarkeit und der gängigen Praxis im Land jeweils geeigneten Datenquellen zugrunde zu

legen. Die nach der Verordnung erstellten Statistiken beruhen auf Daten aus Grenz- und Haushaltserhebungen, Bevölkerungsregistern und Verwaltungsdatensätzen zu Grenzkontrollen, Asylverfahren und der Erteilung von Aufenthaltstiteln für die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten.

In der Praxis wirken sich diese Unterschiede bei den Datenquellen lediglich auf die nach Artikel 3 der Verordnung zu übermittelnden jährlichen Statistiken über Wanderungsströme und Bevölkerungsbestände aus. Wie Tabelle 5 zu entnehmen ist, beruhen die Statistiken, die nach den übrigen Artikeln der Verordnung zu übermitteln sind, sämtlich auf Verwaltungsdatenquellen. Die vermehrte Harmonisierung der Verwaltung der Zuwanderungs- und Asylsysteme in der EU (unter anderem durch die Einführung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems) trägt dazu bei, dass die betreffenden Verwaltungsquellen und die auf sie zurückgehenden statistischen Daten in hohem Maße vergleichbar sind.

Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung sieht außerdem die Möglichkeit vor, dass als Teil des statistischen Prozesses *„statistische Schätzverfahren angewandt werden, die sich auf wissenschaftliche Erkenntnisse gründen und hinlänglich belegt sind“*. Derartige Schätzungen können vorgenommen werden, wenn keine unmittelbar beobachteten Daten zur Verfügung stehen oder beispielsweise wenn bei Daten aus verfügbaren nationalen Quellen Anpassungen vorgenommen werden müssen, damit die vorgegebenen Definitionen eingehalten werden können. Statistische Schätzverfahren werden in einer ganzen Reihe von Ländern seit langem als Teil des Prozesses zur Erstellung amtlicher Wanderungsstatistiken angewandt; dies gilt insbesondere dann, wenn überwiegend Daten aus Erhebungen verwendet werden. Durch diese Bestimmung sollte sichergestellt werden, dass in denjenigen Fällen, in denen die nationalen Behörden weiterhin Schätzverfahren anwenden, diese Verfahren transparent und eindeutig dokumentiert sind. Schätzungen werden grundsätzlich nur für die Erstellung der Statistiken angewandt, die nach Artikel 3 der Verordnung erhoben werden.

Tabelle 5: Überblick über die Datenquellen

Artikel 3 Wanderung	Artikel 4 Asyl	Artikel 5 und 7 Durchsetzung der Zuwanderungs- gesetzgebung	Artikel 6 Aufenthalts- titel
Bevölkerungsregister, Ausländerregister/-datenbanken, Register/Datenbanken über Aufenthaltstitel, Register/Datenbanken über Arbeitsgenehmigungen, Stichprobenerhebungen an den Grenzen, Volkszählung, Haushalts- Stichprobenerhebungen, Schätzverfahren, Sonstige	Verwaltungs- quellen	Verwaltungs- quellen	Verwaltungs- quellen

5.5.3. Kohärenz

Soweit Vergleiche möglich sind, lassen die Ergebnisse ein hohes Maß an Kohärenz mit den bei anderen Anlässen und von anderen Behörden erhobenen und veröffentlichten Daten erkennen. Unterschiede zwischen den an Eurostat gelieferten Daten und den von nationalen Behörden veröffentlichten Statistiken sind durch unterschiedliche Definitionen zu erklären, wenn sich beispielsweise einzelne Mitgliedstaaten dafür entschieden haben, in den auf nationaler Ebene veröffentlichten Statistiken die bisherigen Definitionen beizubehalten. Die Statistiken über die Wohnbevölkerung, die nach Artikel 3 der Verordnung erhoben werden, stimmen mit den von Eurostat im Rahmen der Bevölkerungsstatistik gesondert erhobenen Statistiken über den Bevölkerungsbestand überein. Bei den Asylstatistiken (Artikel 4) stimmen bei Berücksichtigung spezifischer Definitionsunterschiede die Daten weitgehend mit vergleichbaren Daten überein, die von der Statistikabteilung des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge veröffentlicht wurden.

5.6. Weitere Schritte zur Qualitätsverbesserung

Zusätzlich zu den nach der Verordnung verlangten Daten müssen die Mitgliedstaaten ausführliche Metadaten übermitteln, aus denen unter anderem die Datenquellen und die angewandten Verfahren, ggf. angewandte Schätzverfahren oder Modellierungsprozesse und deren mögliche Auswirkungen auf die Einhaltung der Definitionen der Verordnung hervorgehen. Der Anforderung, detaillierte Metadaten zu übermitteln, sind die Mitgliedstaaten zufriedenstellend nachgekommen.

Nach Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung kann die Kommission zur „Festlegung der Regeln für die Genauigkeits- und Qualitätsstandards“ eine Durchführungsverordnung erlassen. Da sich die Verfahren, die von den Mitgliedstaaten für die Erstellung der von der Verordnung erfassten Statistiken verwendet werden, noch im Entwicklungsstadium befinden und auch bei Qualität und Genauigkeit noch weitere Verbesserungen vorgenommen werden, wäre es in diesem Stadium verfrüht, wenn die Kommission bereits einen Vorschlag für eine derartige Durchführungsverordnung erarbeiten würde. Die Kommission setzt daher für das weitere Vorgehen auf ein Gentlemen's Agreement, in dem bestimmte Standards und Prüfungen vereinbart werden, die in den Jahren 2013 bis 2015 angewandt werden sollen um zu bewerten, ob die Qualität der Daten für die Veröffentlichung ausreicht. Mit dieser Vorgehensweise soll sichergestellt werden, dass eine nachfolgend erlassene Durchführungsverordnung zum einen realistisch und umsetzbar ist und zum anderen die höchstmöglichen Qualitätsstandards vorgibt. Der nächste Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Verordnung (der im August 2015 vorzulegen ist) wird Empfehlungen zu Inhalt und Anwendungsbereich einer Durchführungsverordnung zu Qualitäts- und Genauigkeitsstandards enthalten. Die Berichte der Mitgliedstaaten über die Qualität der übermittelten Daten (die nach Artikel 12 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 über europäische Statistiken vorzulegen sind) werden weitere Informationen für die Vorbereitung einer Durchführungsverordnung enthalten.

Die Kommission hat eine Taskforce eingesetzt, der Experten für Wanderungsstatistik von sechs nationalen statistischen Ämtern angehören und die sie bei der Ausarbeitung der spezifischen Qualitätsstandards unterstützen wird, die für die Daten der verschiedenen Datenerhebungen nach der Verordnung gelten sollen.

6. KOSTEN UND BELASTUNG DURCH DIE WANDERUNGSSTATISTIK

Die Statistiken, die nach der Verordnung zu übermitteln sind, werden auch für nationale Zwecke benötigt, unter anderem für die Verwaltung der nationalen Systeme zur Bearbeitung von Asylanträgen oder zur Überwachung von Grenzkontrollmaßnahmen. In der Regel stammen die für die Erstellung der Statistiken herangezogenen Daten aus vorhandenen Verwaltungs- und Statistiksystemen. Die spezifischen Belastungen, die durch die Verordnung für die nationalen Behörden entstehen, betreffen daher die Notwendigkeit, spezielle Untergliederungen oder Tabellen zu erstellen, die ansonsten möglicherweise nicht erstellt worden wären, und harmonisierte statistische Definitionen und Konzepte anzuwenden. Manchen nationalen Behörden sind dadurch einmalige Kosten für die erforderlichen Anpassungen ihrer Methoden, Verfahren und Systeme entstanden.

Der Umfang dieser zusätzlichen Belastungen richtete sich danach, inwieweit die bestehenden nationalen Systeme für die Wanderungsstatistik bereits den Anforderungen der Verordnung entsprachen und fiel daher von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich aus. Allerdings ist davon auszugehen, dass den meisten Mitgliedstaaten für die überwiegende Mehrzahl der von der Verordnung betroffenen Statistiken nur begrenzt zusätzliche Kosten und Belastungen entstehen, die zudem in einem angemessenen Verhältnis zu den Vorteilen stehen, die sich aus vollständigeren und besser harmonisierten Wanderungsstatistiken sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene ergeben.

7. ÜBERWACHUNG DER EINHALTUNG DER VERORDNUNG

Durch die Durchführung der Verordnung konnten Vollständigkeit und Harmonisierung der europäischen Statistiken über Wanderung und internationalen Schutz verbessert werden. Doch ungeachtet der bereits erzielten Verbesserungen müssen bei einigen der erhobenen Statistiken und in einigen Mitgliedstaaten noch weitere Verbesserungen herbeigeführt werden. Die Verordnung umfasst im Wesentlichen vier Datensammlungen, die jeweils spezifische Schwierigkeiten hinsichtlich der Methodik aufweisen. Den Gesprächen, die während der Ausarbeitung der Verordnung mit den nationalen Datenlieferanten geführt wurden, war zu entnehmen, dass die Durchführung nach und nach durchgeführt werden müsste, so dass über mehrere Jahre hinweg immer wieder Verbesserungen erreicht werden. Allerdings muss immer wieder darauf geachtet werden, dass die Durchführung vollständig erfolgt und dass die verbleibenden Probleme bei der Einhaltung der Verordnung behoben werden.

8. FAZIT

Die Verordnung (EG) Nr. 862/2007 hat ganz erhebliche Verbesserungen bei den europäischen Statistiken über Wanderung und internationalen Schutz gebracht. Die Daten, die von den nationalen Behörden an die Kommission übermittelt werden, sind inzwischen vollständiger und basieren zumeist auf vergleichbaren statistischen Definitionen. Parallel hierzu hat auch die Nutzung der Statistiken durch amtliche Stellen auf europäischer und nationaler Ebene, durch Nichtregierungsorganisationen und die Bürger deutlich zugenommen.

Angesichts des breiten Spektrums an Statistiken, die im Rahmen der Verordnung erhoben werden, und der konzeptionellen und methodischen Komplexität der erfassten statistischen Themen war davon auszugehen, dass die Durchführung einige Zeit dauern und mit einer Reihe von Schwierigkeiten verbunden sein würde. Die meisten im Anfangsstadium der Durchführung

der Verordnung festgestellten Probleme sind zwischenzeitlich gelöst. Allerdings weisen die von einigen Mitgliedstaaten gelieferten Daten erhebliche Defizite auf, die vor allem die Nichtverfügbarkeit bestimmter wichtiger Statistiken, die mangelnde Aktualität der Daten für bestimmte Bereiche sowie die unsachgemäße Anwendung der harmonisierten statistischen Definitionen betreffen.

Die nach der Verordnung verlangten Daten sollten den sich weiterentwickelnden Bedarf der Nutzer widerspiegeln, dabei aber auch den Kapazitäten der Datenlieferanten Rechnung tragen. Diese Anforderung könnte Änderungen der Verordnung notwendig machen, mit denen neue Datenkategorien oder spezifische Untergliederungen aufgenommen und/oder Datenanforderungen, die für weniger sinnvoll erachtet werden, gestrichen werden.

Damit die noch bestehenden Probleme bei den Statistiken überwunden werden können, müssen neuerliche gemeinsame Anstrengungen unternommen werden. Voraussetzung hierfür ist die kontinuierliche Kommunikation und Zusammenarbeit der zuständigen nationalen Behörden und der Kommission.