



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.1.2023
SWD(2023) 12 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zu

Vorschlag für eine

**VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über
europäische Bevölkerungs- und Wohnungsstatistiken, zur Änderung der Verordnung
(EG) Nr. 862/2007 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 763/2008 und (EU)
Nr. 1260/2013**

{COM(2023) 31 final} - {SEC(2023) 38 final} - {SWD(2023) 11 final} -
{SWD(2023) 13 final} - {SWD(2023) 14 final} - {SWD(2023) 15 final}

Einleitung und Hintergrund

Eurostat, das statistische Amt der Europäischen Union, gewährleistet die Erstellung hochwertiger, vergleichbarer europäischer Statistiken nach den statistischen Grundsätzen der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 über europäische Statistiken. Die europäischen Statistiken dienen in erster Linie der Gestaltung, Durchführung und Überwachung der EU-Politik, und ihre Hauptnutzer sind die EU-Organe. Das Europäische Statistische System ist das Partnerschaftsnetzwerk zwischen Eurostat und den nationalen statistischen Ämtern (NSÄ). Die Aufgabe von Eurostat besteht darin, in enger Zusammenarbeit mit den nationalen statistischen Stellen, die Daten erheben und Statistiken für nationale und EU-Zwecke erstellen, eine Vorreiterrolle bei der Harmonisierung der Statistiken zu übernehmen.

Gemäß Artikel 9 des Vertrags über die Europäische Union ist jeder Staatsangehörige eines Mitgliedstaats neben der nationalen Staatsangehörigkeit auch Unionsbürger. Die EU-Organe benötigen vollständige, zeitnahe, zuverlässige, detaillierte, harmonisierte und vergleichbare europäische Bevölkerungsstatistiken, um in den in ihre Zuständigkeit fallenden Bereichen gemäß den Artikeln 2 und 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Strategien und Maßnahmen zu konzipieren und umzusetzen, die der Bevölkerung und den Bürgerinnen und Bürgern der EU zugutekommen. Diese Statistiken bilden auch das Rückgrat aller Sozialstatistiken und sind unerlässlich für detailliertere jährliche Bevölkerungsschätzungen, Stichprobenerhebungen, regionale Analysen und für die Erstellung von Bevölkerungsprojektionen.

Im Rahmen dieser Initiative¹ umfassen die europäischen Bevölkerungsstatistiken i) amtliche europäische Statistiken über Bevölkerung, demografische Ereignisse und Wanderungsbewegungen², ii) Statistiken aus Volks- und Wohnungszählungen und iii) auf diesen Statistiken beruhende Indikatoren. Diese Statistiken werden derzeit durch drei unabhängig voneinander entwickelte Rechtsgrundlagen geregelt:

- Verordnung (EG) Nr. 862/2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz,
- Verordnung (EG) Nr. 763/2008 über Volks- und Wohnungszählungen und
- Verordnung (EU) Nr. 1260/2013 über europäische demografische Statistiken.

In dieser Folgenabschätzung werden sieben verschiedene politische Optionen für einen Vorschlag der Kommission für einen neuen, einheitlichen und modernisierten Rechtsrahmen festgelegt und untersucht, um dem sich wandelnden Nutzerbedarf an Bevölkerungsstatistiken gerecht zu werden. Da dies auch potenzielle Möglichkeiten zur Verwaltungsvereinfachung und Prozessintegration im Vergleich zum Status quo unter den drei nicht aufeinander abgestimmten Rechtsgrundlagen mit sich bringt, ist diese Initiative im Arbeitsprogramm der Kommission für 2022 als REFIT-Initiative³ enthalten. Die Folgenabschätzung wurde, wie oben erwähnt, parallel zu einer Bewertung des derzeitigen Rechtsrahmens durchgeführt. Für

¹ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12958-Data-collection-European-statistics-on-population-ESOP-de>.

² Mit Ausnahme von Statistiken zu Asyl und gesteuerter Migration.

³ Das Programm der Kommission zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung; [COM\(2012\) 746](#).

die Folgenabschätzung und die Bewertung wurde eine einzige Konsultation der Interessenträger durchgeführt.

Problemstellung

Die Bewertung ergab, dass die drei Verordnungen zu erheblichen Verbesserungen der europäischen Bevölkerungsstatistiken geführt haben. Die gemäß dem derzeitigen Rahmen erstellten Statistiken weisen jedoch mehrere Lücken und Schwachstellen auf.

Das erste Problem des bestehenden Rechtsrahmens besteht darin, dass die daraus resultierenden Statistiken nicht ausreichend vollständig, kohärent und vergleichbar sind, was zu einer suboptimalen Entscheidungsfindung führen kann. Dies bezieht sich auf wichtige statistische Definitionen (insbesondere die Bevölkerungsbasis für die Statistiken), die mehrdeutig sind, was zu mangelnder Kohärenz und Vergleichbarkeit führt.

Zweitens ist die Verfügbarkeit von Bevölkerungsdaten in Bezug auf Häufigkeit und Fristen unzureichend, da die Übermittlung von Daten zu verschiedenen wichtigen Themen und Aufschlüsselungen weiterhin auf freiwilliger Basis erfolgt. Dies ist auf EU-Ebene langfristig ineffizient, da trotz der Kosten, die den meisten Mitgliedstaaten für die Erstellung dieser Statistiken entstehen, kein EU-Mehrwert in Bezug auf Vollständigkeit, Vergleichbarkeit und Aktualität geschaffen wird.

Drittens werden in den Bevölkerungsstatistiken keine Merkmale und Einzelheiten politisch und gesellschaftlich relevanter Themen oder Gruppen erfasst. Der derzeitige Rechtsrahmen spiegelt die politischen Prioritäten wider, die zum Zeitpunkt der Annahme der Verordnungen galten, jedoch fehlt es ihm an ausreichender Flexibilität, um die Statistiken an neue Prioritäten wie den Grünen Deal der EU, zunehmend dynamische Bevölkerungsbewegungen, einschließlich der Mobilität in der EU und in der Region, sowie Maßnahmen zur Gleichstellung und Nichtdiskriminierung anzupassen.

Schließlich durchlaufen die Bevölkerungsstatistiken auch eine Phase erheblicher Veränderungen, wobei viele Mitgliedstaaten verstärkt Verwaltungsdaten und andere neue Quellen nutzen. Dadurch können Statistiken möglicherweise häufiger und zeitnaher erstellt werden, und das zu geringeren Kosten. Mit dem derzeitigen Rechtsrahmen ist es jedoch nicht möglich, von solchen Entwicklungen zu profitieren.

Die Bewertung hat ergeben, dass diese Probleme ohne gesetzgeberische Maßnahmen auch in Zukunft bestehen bleiben oder sich sogar noch verschärfen könnten.

Ziele

Das allgemeine Ziel dieser Maßnahme der EU besteht darin, den Bedürfnissen der Nutzer besser gerecht zu werden und die Relevanz, Harmonisierung und Kohärenz der europäischen Bevölkerungsstatistiken zu modernisieren und zu verbessern. Dieses lässt sich in vier spezifische, an die oben genannten Schwachstellen angepasste Ziele aufschlüsseln:

- Gewährleistung vollständiger, kohärenter und vergleichbarer europäischer Bevölkerungsstatistiken,
- Sicherstellung zeitnaher und häufiger Statistiken, um dem Bedarf der Nutzer gerecht zu werden,

- Bereitstellung von Statistiken, die in Bezug auf relevante Themen ausreichend umfassend und in Bezug auf Merkmale und Aufschlüsselungen hinreichend detailliert sind,
- Förderung von Rechts- und Datenerhebungsrahmen, die flexibel genug sind, um Datensätze an sich verändernde politische Erfordernisse anzupassen und die Möglichkeiten zu nutzen, die sich aus neuen Datenquellen ergeben.

Politische Optionen und ihre Auswirkungen

Die politischen Optionen wurden ausgearbeitet, indem detaillierte politische Maßnahmen, die auf die spezifischen Ziele ausgerichtet sind, nach vier Merkmalen einer möglichen Intervention zusammengefasst wurden:

Tabelle 1 – Vergleich der sieben politischen Optionen in Bezug auf ihre Zielvorgaben hinsichtlich der vier Hauptmerkmale der möglichen Intervention (Skala: keine Zielvorgabe „0“, ansonsten „+“, „++“ oder „+++“).

Politische Option	Harmonisierung der Statistiken	Integration von Prozessen	Statistische Produkte	Flexibilität des Rahmens
A (Basisszenario) – Begrenzte Harmonisierung, derzeitige statistische Prozesse und Produkte	0	0	0	0
B.1 – Begrenzte Harmonisierung, verbesserte statistische Prozesse, begrenzte Verbesserung der statistischen Produkte und der Flexibilität	0	+	+	+
B.2 – Begrenzte Harmonisierung, verbesserte statistische Prozesse, umfangreichere Verbesserung der statistischen Produkte und der Flexibilität	0	+	++	++
C.1 – Verbesserte Harmonisierung und statistische Prozesse, begrenzte Verbesserung der statistischen Produkte und der Flexibilität	++	+	+	+
C.2 – Verbesserte Harmonisierung und statistische Prozesse, umfangreichere Verbesserung der statistischen Produkte und der Flexibilität	++	+	++	++
D.1 – Vollständige Harmonisierung, verbesserte statistische Prozesse, erhebliche Verbesserung der statistischen Produkte und wirksame Flexibilität	+++	+	+++	+++
D.2 – Vollständige Harmonisierung, neu entwickelte und integrierte statistische Prozesse, erhebliche Verbesserung der statistischen Produkte und wirksame Flexibilität	+++	+++	+++	+++

- Harmonisierung der Statistiken, bei denen der Schwerpunkt auf der Festlegung der Bevölkerungsbasis liegt,
- Integration statistischer Prozesse,
- statistische Produkte,
- Flexibilität des Rahmens.

Table 1 zeigt die sich daraus ergebenden Optionen, die in Bezug auf die vier genannten Merkmale ehrgeiziger sind.

Option A ist das Basisszenario mit getrennten statistischen Prozessen und Rechtsvorschriften, einer begrenzten Harmonisierung der Bevölkerungsdefinition und ohne neue statistische Produkte.

Die Hauptmerkmale der Optionen B.1 und B.2 bestehen darin, die statistischen Produkte und die Flexibilität des Rahmens zu verbessern und ehrgeiziger zu gestalten, sie enthalten jedoch nur eine begrenzte Harmonisierung der Bevölkerungsbasis.

Die Optionen C.1 und C.2 sind dieselben wie B.1 und B.2, allerdings mit einem ehrgeizigeren Versuch, die Bevölkerungsbasis zu harmonisieren. Die Optionen B.2 und C.2 sehen im Vergleich zu den Optionen B.1 und C.1 eine umfangreichere Verbesserung der statistischen Produkte und der Rahmenflexibilität vor.

Schließlich würden die Optionen D.1 und D.2 eine vollständige Harmonisierung und eine erhebliche Verbesserung der Produkte sowie eine ausreichende Flexibilität für die künftige Entwicklung von Statistiken zur Deckung des neuen Bedarfs erfordern. In Option D.2 ist auch die Einführung eines statistischen Bevölkerungsregisters in allen Mitgliedstaaten vorgesehen.

Tabelle 2 - Überblick über die wichtigsten Bewertungsergebnisse für die bevorzugte Option D.2 und die alternative Option C.2

Option:		D.2	C.2
Gesamtbewertung			
Verhältnismäßigkeit		Ungewiss	Bestanden
Wirksamkeit		3,71	2,21
Kohärenz mit den Zielen der EU		4	3
Effizienz		Kein direkter Vergleich	
Ansichten der Interessenträger (Produzenten vs. Nutzer von Statistiken)		Tief gespalten	Übereinstimmender
Geschätzte Mehrkosten gegenüber dem Basisszenario (in Mio. EUR, 2021)			
NSÄ	einmalig	50,42	24,41
	wiederkehrend über 10 Jahre	128,92	52,97
Eurostat	einmalig	0,83	0,48
	wiederkehrend über 10 Jahre	1,83	0,89
REFIT-Vorteile: Geringerer Verwaltungsaufwand durch ...			
Professionelle Nutzer	die Möglichkeit, alle benötigten Statistiken auf der Eurostat-Website zu finden	+++	++
NSÄ	vereinfachte Verfahren zur Übermittlung von Statistiken	+++	+
	integriertes Verfahren zur Erstellung von Statistiken	+++	0
	verbesserte Nutzung von Verwaltungs- und/oder anderen Datenquellen	+++	++
	Änderungen der Rechtsvorschriften zur Anpassung an den sich wandelnden politischen Bedarf	+++	+++
Anbieter von Verwaltungsdaten	einen gestrafften Datenaustausch mit den NSÄ	++	++
Eurostat	Änderungen der Rechtsvorschriften zur Anpassung an den sich wandelnden politischen Bedarf	+++	++

Die Kosten aller Optionen wurden so weit wie möglich quantifiziert, wobei Folgendes zugrunde gelegt wurde: i) der Grad der Harmonisierung der Bevölkerungsbasis, ii) die Verbesserung der statistischen Produkte und iii) die Integration statistischer Prozesse durch nationale statistische Bevölkerungsregister. Schließlich wurden die Vorteile aufgeschlüsselt, aber die meisten konnten aufgrund ihres häufig indirekten oder verstreuten Charakters nicht quantifiziert werden und wurden daher qualitativ bewertet.

Vergleich der Optionen und bevorzugte Option

Mangels quantifizierter Vorteile ist eine direkte Rangfolge der Optionen nicht möglich. Die Effizienzbewertung ergab jedoch qualitativ, dass keine der Optionen offensichtlich kosteneffizienter ist als die anderen. Vielmehr bieten die Optionen zunehmend Vorteile (direkt für die Nutzer von Statistiken und indirekt für die gesamte Gesellschaft) zu steigenden Kosten (vor allem für die Produzenten von Statistiken, d. h. die nationalen statistischen Produktionssysteme). Die tiefe Spaltung von Produzenten und Nutzern von Statistiken spiegelt dieses Muster wider, da sich die Produzenten auf die Kosten konzentrierten, während die Nutzer die Vorteile bevorzugten. Die Bewertung hat jedoch deutlich gezeigt, dass

ehrgeizige Maßnahmen zur Deckung des Datenbedarfs für die politischen Prioritäten der EU ihren Preis in Form zusätzlicher Ressourcen haben, die für die Produzenten von Statistiken im Vergleich zu den derzeitigen Basiskosten erheblich sind (bis zu etwa 10 % bei Option D.2). Genauer gesagt enthalten nur die ehrgeizigsten Optionen, D.1 und D.2, starke Maßnahmen, um den Erfordernissen zentraler EU-Politikbereiche wie der Integration städtischer und ländlicher Räume, des europäischen Grünen Deals sowie der Grundrechte und Nichtdiskriminierung gerecht zu werden. Darüber hinaus umfasst nur die Option D.2 statistische Bevölkerungsregister als wirksame Maßnahme zur Steigerung der Produktionseffizienz und somit zur Erreichung der ehrgeizigen Produktionsziele.

Die insgesamt bevorzugte Option ist daher D.2. Als ehrgeizigste in Bezug auf die statistischen Produkte und die Flexibilität des Rahmens und dank einer ähnlich ehrgeizigen Vereinfachung und Integration der statistischen Produktionssysteme und nachhaltiger langfristiger Effizienzgewinne erzielt sie das beste Ergebnis. Es bestehen jedoch nach wie vor Unsicherheiten in Bezug auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, zusätzlich zu den erheblichen Anpassungskosten der Einführung interoperabler statistischer Bevölkerungsregister in allen Mitgliedstaaten. Aus diesem Grund wäre ein alternativer (konservativer) Ansatz, bei dem Option C.2 bevorzugt würde, auch sinnvoll, wenn den Bedenken hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit und Effizienz von Option D.2 mehr Gewicht beigemessen würde – dies wäre auch für die Statistikproduzenten als wichtige Akteure bei der Umsetzung annehmbarer.

Die bevorzugten Optionen D.2 oder C.2 dürften einen gewissen Spielraum für mögliche REFIT-relevante Kosteneinsparungen infolge der Vereinfachung, Straffung und Integration statistischer Prozesse schaffen (siehe Table 2). Erhebliche Vereinfachungen werden vor allem beim Datenaustausch zwischen den Eigentümern der Quelldaten und den NSÄ, bei der Anpassung der Rechtsvorschriften an den sich ändernden Datenbedarf der NSÄ und von Eurostat sowie bei den Verfahren zur Datenübermittlung von den NSÄ an Eurostat erwartet. Die Nutzer werden von einem vereinfachten und zentralisierten Zugang zu Statistiken auf der Eurostat-Website profitieren. Schließlich dürfte die Einführung nationaler statistischer Bevölkerungsregister in allen Mitgliedstaaten langfristig zu erheblichen Effizienzgewinnen führen. In der Folgenabschätzung wurden die potenziellen wiederkehrenden Kosteneinsparungen bei Volkszählungen auf EU-Ebene auf bis zu eine halbe Milliarde Euro pro Volkszählungsrunde geschätzt.

Was die Frage betrifft, ob neue Belastungen für die Menschen entstehen würden, so ist die einzige potenzielle Quelle solcher Auswirkungen im Rahmen der bevorzugten Option D.2 die politische Maßnahme, mit der neue Methoden zur Erhebung von Gleichstellungsdaten eingeführt werden. Da zumindest einige dieser Variablen durch Selbstauskunft erhoben werden sollten, ist in der Regel eine Form der stufenweisen direkten Interaktion mit den Personen erforderlich. Bei Anwendung des One-in-one-out-Grundsatzes zeigt die Analyse nur einen vernachlässigbaren stufenweisen Beantwortungsaufwand, der somit keine signifikanten „Nettoerträge“ generieren würde.

Was die neu entstehenden Kosten für Unternehmen betrifft, so ist die einzige potenzielle Quelle solcher Auswirkungen im Rahmen der bevorzugten Optionen D.2 und C.2 die politische Maßnahme, die den Austausch von Daten zwischen Unternehmen und Behörden für europäische Bevölkerungsstatistiken ermöglicht. Die Analyse ergab, dass ein solcher Datenaustausch im Allgemeinen, auch für amtliche Statistiken, keine „Nettoerträge“ für Unternehmen erzeugt, die nach dem One-in-one-out-Grundsatz relevant wären.

Überwachung und Bewertung

Die Leistung eines neuen Rahmens für europäische Bevölkerungsstatistiken wird anhand der für jedes der genannten spezifischen Ziele festgelegten operativen Ziele überwacht und bewertet. Zu diesem Zweck wurden 24 zentrale Leistungsindikatoren einschließlich der derzeitigen Referenzwerte und vorläufigen Ziele festgelegt, wobei vor allem die in der Bewertung verwendeten Indikatoren wiederverwendet oder angepasst wurden. Eine erste Bewertung zum Abschluss der Umsetzungsphase ist innerhalb von drei bis fünf Jahren nach Inkrafttreten des neuen Rechtsrahmens geplant, wobei jedoch mindestens drei volle Jahre lang Statistiken zur Verfügung stehen müssen. Nach dem Übergang zur Anwendungsphase werden die Funktionsweise und die Auswirkungen der Rechtsvorschriften regelmäßig alle drei bis fünf Jahre bewertet.