



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 01.12.2004
KOM(2004) 784 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT**

**„BERICHT ÜBER DIE FRAGE DER RECHENSCHAFTSPFLICHT IM
ZUSAMMENHANG MIT DER KORREKTUR DER GRIECHISCHEN
HAUSHALTSDATEN“**

{SEK(2004) 1539}

INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSVERZEICHNIS.....	2
1. Einführung	3
2. Beschreibung des derzeitigen Systems	4
2.1. Rechtsgrundlage.....	4
2.2. Die Rolle von Eurostat.....	5
2.3. Die Rolle der Mitgliedstaaten	5
3. Schwachstellen auf allen Systemebenen.....	6
3.1. Wiederholte Qualitätsprobleme bei den Datenmeldungen der griechischen Behörden	6
3.2. Unzulänglichkeiten bei der Erstellung von Haushaltsdaten durch Eurostat.....	7
3.3. Grenzen der Datenmeldungs- und Datenbereitstellungssysteme im Allgemeinen	7
4. Vorgeschlagene Maßnahmen	8
4.1. Vorschläge zur Behebung der Systemprobleme	8
4.2. Vorschläge für Eurostat	8
4.3. Maßnahmen im Falle Griechenlands	8

1. EINFÜHRUNG

Die griechische Haushaltsstatistik hat in letzter Zeit eine sehr deutliche Korrektur erfahren. Das ursprünglich mit 1,7 % des BIP angegebene öffentliche Defizit im Jahr 2003 belief sich nach der Datenmeldung vom September 2004 auf 4,6 % des BIP. Auch die der Kommission für die Jahre 2000, 2001 und 2002 gemeldeten Defizite wurden um über zwei Prozentpunkte des BIP nach oben korrigiert. Hintergrund dieser erheblichen Aufwärtskorrekturen waren frühere Maßnahmen von Eurostat sowie die Initiative der im Frühjahr 2004 angetretenen neuen griechischen Regierung, die eine gründliche Prüfung der Staatskonten eingeleitet hatte. Diese Initiative führte zu der Datenmeldung vom September und nachfolgenden Maßnahmen der griechischen Behörden in enger und ständiger Zusammenarbeit mit Eurostat, mit dem Ziel, die Situation zu bereinigen.

Datenkorrekturen dieser Größenordnung haben Fragen nach der Verlässlichkeit der öffentlichen Finanzstatistik Griechenlands laut werden lassen. Der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ (ECOFIN) nahm auf seiner Tagung vom 21. Oktober 2004 Kenntnis von einem Informationsvermerk der Kommission über die Haushaltsmitteilung Griechenlands und begrüßte die Initiative der Kommission, eine eingehende Analyse der griechischen Defizit- und Schuldenstandsdaten ab 1997 vorzulegen. Der ECOFIN-Rat vom 16. November begrüßte den vorläufigen Bericht von Eurostat und erklärte seine Absicht, sich auf der Grundlage eines Berichts der Kommission erneut mit der Frage der Rechenschaftspflicht und möglicher künftiger Maßnahmen zur Vermeidung ähnlicher Situationen zu befassen. Mit dem vorliegenden Dokument, das auf dem endgültigen Bericht von Eurostat über die griechischen Defizit- und Schuldenstandsdaten für den Zeitraum 1997-2003 aufbaut und parallel hierzu zu sehen ist, wird dem Auftrag des Rates entsprochen.

Die Analyse der Daten für 1997-2003 zeigt, dass das öffentliche Defizit in diesem Zeitraum um durchschnittlich 2,1 % des BIP nach oben korrigiert worden ist. Sie führt auch zu dem Schluss, dass die öffentliche Defizitquote durchweg über 3 % des BIP lag. Außerdem hat Eurostat das griechische statistische Amt offenbar schon seit den 90er Jahren massiv gedrängt, die Konten gemäß den gemeinsam vereinbarten Standards aufzustellen, und mehrfach Korrekturen an den Datenmeldungen der griechischen Behörden vorgenommen, die es in diesem Zusammenhang offenbar an der nötigen Kooperationsbereitschaft haben fehlen lassen.

Die jüngste Korrektur zwischen den Meldungen vom März 2004 und vom September 2004 beruht generell auf einer getreueren Anwendung des ESGV 95 und der Verfügbarkeit neuer Daten. Die Korrektur des griechischen Defizits zwischen der Meldung vom März 2004 und der Meldung vom September 2004 erklärt sich vor allem dadurch, dass Militärausgaben nicht vollständig erfasst worden waren, der Überschuss der Sozialversicherung zu hoch veranschlagt worden war und die Steuerschätzungen (vor allem für die MwSt) nach unten korrigiert wurden. Die revidierte Defizitquote liegt nun bei 4,1 % des BIP im Jahr 2000, 3,7 % des BIP 2001, 3,7 % des BIP 2002 und 4,6 % des BIP 2003.

Was die Staatskonten für die Jahre 1997, 1998 und 1999 angeht, so ergeben sich die Abweichungen von früheren Meldungen im Wesentlichen durch die Erfassung von Militärausgaben sowie die Verbuchung von Kapitalspritzen und EU-Zuschüssen. Nach der

Korrektur ergibt sich ein Defizit von 6,6 % des BIP 1997, 4,3 % des BIP 1998 und 3,4 % des BIP 1999.

Der vorliegende Bericht ist folgendermaßen aufgebaut: Abschnitt 2 enthält eine kurze Beschreibung des derzeitigen Systems, wobei auf die Rechtsgrundlage und die jeweiligen Rollen von Eurostat und den statistischen Ämtern der Mitgliedstaaten eingegangen wird. Abschnitt 3 konzentriert sich auf die Frage, was im Falle Griechenlands falsch gelaufen ist: Analysiert werden die Schwachstellen des Systems, sowohl im Hinblick auf die griechischen Behörden, als auch auf Eurostat und die anderen Beteiligten. Ausgehend von dieser Analyse werden in Abschnitt 4 Schlussfolgerungen für künftige Maßnahmen gezogen, mit denen ähnlichen Problemen in Zukunft vorgebeugt werden könnte.

2. BESCHREIBUNG DES DERZEITIGEN SYSTEMS

2.1. Rechtsgrundlage

Artikel 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sieht vor, dass die Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite vermeiden und die Kommission die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler überwacht, um so die Einhaltung der notwendigen Haushaltsdisziplin sicherzustellen.

Das Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (Defizitverfahren) im Anhang zum EG-Vertrag (nachstehend „Protokoll“) regelt unter anderem, dass die zur Anwendung des Defizitverfahrens erforderlichen statistischen Daten von der Kommission zur Verfügung gestellt werden. Das Protokoll schreibt außerdem vor, dass die Mitgliedstaaten ihre geplanten und tatsächlichen Defizite und die Höhe ihres Schuldenstands mitteilen müssen.

Die ausführlichen Regelungen für die Anwendung des Protokolls (einschließlich des Meldeverfahrens) sind in der Verordnung Nr. 3605/93 des Rates enthalten. Die im Protokoll und in der Verordnung verwendeten Begriffe sind gemäß dem ebenfalls durch eine Ratsverordnung (Nr. 2223/96) eingeführten Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95) definiert. Das ESVG 95 ist das statistische Referenzsystem für die Standards, Definitionen und Buchungsregeln, die die Kohärenz und Vergleichbarkeit der von den Mitgliedstaaten gelieferten Daten sicherstellen sollen.

Die Verordnung Nr. 3605/93 des Rates regelt das Verfahren für die Mitteilung von Haushaltsdaten durch die Mitgliedstaaten an die Kommission, die nach einem genauen Zeitplan regelmäßig zu erfolgen hat.

Auf Initiative der Kommission nahm der ECOFIN-Rat am 18. Februar 2003 einen Kodex bewährter Vorgehensweisen für die Erhebung und Übermittlung von Daten im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit an, um die Verfahren auf der Ebene der Mitgliedstaaten und der Kommission zu klären.

2.2. Die Rolle von Eurostat

Aufgrund der Bestimmungen des Protokolls nimmt die Kommission im Rahmen des Defizitverfahrens die Rolle der Statistikbehörde ein. Sie stellt die für die Anwendung des Defizitverfahrens erforderlichen Statistiken zur Verfügung, nachdem sie die Qualität der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten überprüft hat. Außerdem muss sie die Buchungsregeln auslegen, wenn Zweifel bestehen, wie staatliche Transaktionen einzustufen sind und wie sie sich auf das öffentliche Defizit und den öffentlichen Schuldenstand auswirken. Gegebenenfalls kann sie Empfehlungen an die nationalen Statistikämter richten, wie bestimmte Transaktionen verbucht werden sollten.

Im Rahmen der internen Organisation der Kommission werden diese Aufgaben, d.h. die Überprüfung der gemeldeten Daten und die Auslegung der Buchungsregeln, von Eurostat wahrgenommen. Indem die Kommission Eurostat mit diesen Aufgaben betraut, stellt sie sicher, dass buchungstechnische und statistische Fragen von einer unabhängigen, unparteiischen und fachlich kompetenten Stelle nach objektiven Kriterien behandelt werden. Diese Unabhängigkeit und fachliche Kompetenz wird noch dadurch untermauert, dass Eurostat durch den Ausschuss für die Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken (AWFZ) unterstützt wird, dem Statistiker und VGR-Experten der Statistikämter und Zentralbanken sämtlicher Mitgliedstaaten ebenso angehören wie Vertreter von Kommission und EZB sowie Beobachter des WFA.

Im Kodex bewährter Vorgehensweisen werden die Rolle und das Mandat von Eurostat, das im Namen der Kommission als Statistikbehörde fungiert, im Hinblick auf die Beurteilung der gemeldeten Daten sowie deren etwaige Änderung und deren Veröffentlichung festgelegt.

Die Beurteilung der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten durch Eurostat umfasst eine Prüfung auf Einhaltung der Buchungsregeln sowie auf Vollständigkeit, Plausibilität und Stimmigkeit der Daten. Grundlage für die Beurteilung sind die Tabellen, die die Mitgliedstaaten der Kommission übermitteln, sowie damit einhergehende Begleitinformationen, sonstige Daten, das Verzeichnis der angewandten Methoden und Basisdaten sowie regelmäßige Kontakte mit den nationalen statistischen Ämtern. Eurostat kann zu den gemeldeten Daten öffentlich Vorbehalte äußern und gegebenenfalls Änderungen daran vornehmen, wenn die tatsächlichen Defizit- und Schuldenstandszahlen veröffentlicht werden.

2.3. Die Rolle der Mitgliedstaaten

Nach Artikel 3 des Protokolls müssen die Mitgliedstaaten ihre Defizit- und Schuldenstandsdaten erheben und sie der Kommission mitteilen. Die Qualität der Haushaltsdaten fordert also zunächst einmal jeden einzelnen Mitgliedstaat. Die Beurteilung der gemeldeten Daten durch Eurostat befreit die Mitgliedstaaten nicht von ihren eigenen diesbezüglichen Pflichten.

Nach dem Kodex bewährter Vorgehensweisen müssen die nationalen statistischen Ämter in ihrer Arbeit wissenschaftlich völlig unabhängig sein und die in der Verordnung Nr. 3605/93 sowie im ESVG 95 niedergelegten Buchungsregeln strengstens beachten. Der Kodex schreibt außerdem vor, dass die Mitgliedstaaten die Kommission über etwaige Änderungen der Daten unverzüglich unterrichten und diese ordnungsgemäß begründen müssen.

Nach Artikel 10 EG-Vertrag sind die Mitgliedstaaten generell verpflichtet, der Gemeinschaft die Erfüllung ihrer Aufgabe zu erleichtern. Sie haben alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen zu treffen, die sich aus dem Vertrag ergeben.

3. SCHWACHSTELLEN AUF ALLEN SYSTEMEBENEN

3.1. Wiederholte Qualitätsprobleme bei den Datenmeldungen der griechischen Behörden

Der Eurostat-Bericht über die Revision der griechischen Haushaltsdaten, der dem ECOFIN-Rat am 16. November 2004 vorgelegt wurde, zeigt, dass die Kommissionsdienststellen die akutesten Buchungsprobleme in den griechischen Staatskonten richtig erkannt haben und die wichtigsten Fragen bereits 1997 angesprochen wurden. Griechenland ist seither genauer überwacht worden als jeder andere Mitgliedstaaten, wie z.B. die Zahl der Follow-up-Inspektionen belegt¹, die erheblich höher lag als bei anderen Mitgliedstaaten. Diese intensiven Maßnahmen fanden ihren Niederschlag in verschiedenen gezielten Empfehlungen an die griechischen Behörden. Wenngleich die Empfehlungen durchaus eindeutig waren, wurden sie von den griechischen Behörden doch nicht – oder nur teilweise – umgesetzt. In einigen Punkten (z.B. Militärausgaben und kapitalisierte Zinsen) erhielt Eurostat die Versicherung der griechischen Behörden, dass die entsprechenden Transaktionen korrekt verbucht würden. 2004 sickerte durch, dass dies nicht der Fall war.

Damit der statistische Rahmen ordnungsgemäß funktionieren kann, muss eine gewisse Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten vorausgesetzt werden können. Die Stellungnahmen, die die griechischen Behörden in der Vergangenheit bei den regelmäßigen Zusammenkünften oder im förmlichen Schriftverkehr mit Eurostat abgegeben haben, waren nach jüngsten Informationen der Kommission nicht immer ganz korrekt.

Seit 2002 hat Eurostat immer wieder Vorbehalte hinsichtlich bestimmter Zahlen für Griechenland geäußert. Während bei den meisten Ländern noch nie und bei einigen nur einmal Vorbehalte geäußert worden sind, war dies bei Griechenland immerhin vier Mal der Fall.

Die Unzulänglichkeiten in der griechischen Finanzstatistik waren in der Vergangenheit offenbar größtenteils auf Systemschwächen, insbesondere im Bereich der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Staatskonten zurückzuführen. Augenscheinlich mangelt es hier an Expertenwissen, was die Nichtbefolgung der Eurostat-Empfehlungen teilweise erklären könnte. Außerdem fehlen verlässliche Basisdaten, die nötig sind, um Haushaltsdaten hoher Qualität zu produzieren. Das griechische statistische Amt verwendete daher Ersatzgrößen, die keine verlässlichen Ergebnisse hervorbrachten. Ein Beispiel hierfür sind die revidierten Zahlen für die Sozialversicherung.

Die Kommission stellt fest, dass es mit der Datenmeldung der griechischen Behörden vom September und ihren Reaktionen auf spezifische Anfragen der Kommission seither gelungen

¹ Weitere Einzelheiten im endgültigen Eurostat-Bericht über die Revision der griechischen Defizit- und Schuldenstandsdaten vom 22. November 2004.

ist, die Punkte, in denen die vorerwähnten Rechtsvorschriften nicht eingehalten werden, beträchtlich zu reduzieren.

3.2. Unzulänglichkeiten bei der Erstellung von Haushaltsdaten durch Eurostat

Auf Basis der derzeitigen Rechtsvorschriften ist Eurostat nicht befugt, die Konten der Mitgliedstaaten direkt zu prüfen. Die Gespräche zwischen Eurostat und den nationalen statistischen Ämtern setzen auf die Kooperationsbereitschaft der einzelstaatlichen Behörden. Eurostat kann keine Daten direkt aus den Basisquellen herleiten und die nationalen Behörden nicht zwingen, die für die Nachprüfung der gemeldeten Defizit- und Schuldenstandsdaten erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen. Auch ist es nicht befugt, Posten, bei denen Klärungsbedarf besteht, an Ort und Stelle zu überprüfen. Wie in anderen Statistiksyste men arbeitet Eurostat in seiner Funktion als Statistikbehörde der Gemeinschaft mit den Lieferanten der Basisdaten auf Vertrauensbasis zusammen.

Trotz der sehr verantwortungsvollen und komplexen Aufgabe steht Eurostat für die Analyse von Finanzstatistiken doch nur eine relativ begrenzte Mitarbeiterzahl zur Verfügung. Einige (Non-core-) Aufgaben wurden ausgegliedert. Eurostat verfügt nicht über die nötigen Ressourcen, um echte Inspektionskapazitäten für das Defizitverfahren aufzubauen. Allerdings hat Eurostat in seinen Pressemitteilungen schon seit 2002 öffentlich Zweifel geäußert und auf diverse Buchungsprobleme bei den griechischen Meldungen hingewiesen.

Eurostat verkannte die Notwendigkeit, die Probleme unverzüglich auf die richtige öffentliche Ebene zu bringen, anstatt sie in einer geschlossenen Runde von Statistikern (die wiederum nicht genügend für die Diskussion auf politischer Ebene sensibilisiert waren) zu erörtern. Verkannt wurde auch, dass Prioritäten gesetzt und die Aktivitäten auf den Kernbereich konzentriert werden mussten. Rückblickend liegt auf der Hand, dass die Kommission dem Wirtschafts- und Finanzausschuss sowie dem ECOFIN-Rat früher und nachdrücklicher über die aufgetretenen Probleme hätte berichten müssen. So hätte Eurostat insbesondere im März 2000, als die Defizitdaten für 1999 bestätigt wurden, bereits auf mögliche Probleme bei der Übereinstimmung mit dem ESVG 95 hinweisen können. Es hätte auch eine tiefergehende, systematischere Analyse der Kohärenz und Konsistenz der Daten anstellen sollen. Die Konvergenzberichte 2000 der Kommission und der EZB hätten diesbezügliche Fragen aufwerfen können (die seinerzeit verfügbaren Daten wiesen für 1999 ein Defizit von 1,6 % des BIP aus).

3.3. Grenzen der Datenmeldungs- und Datenbereitstellungssysteme im Allgemeinen

Die Berichte über die (in Zusammenarbeit mit der GD ECFIN und der EZB durchgeführten) Inspektionen standen den AWFZ-Mitgliedern schon in den 90er Jahren zur Verfügung. Die Probleme wurden wiederholt auf fachlicher Ebene erörtert, wobei alle Mitgliedstaaten am Konsultationsprozess teilhatten.

Auch die Mitgliedstaaten hätten über ihre politischen Instanzen den Statistikänderungen mehr Beachtung schenken können. Die deutliche Zahlenkorrektur im Jahr 2002 blieb unbemerkt. Die statistische Labilität der griechischen Haushaltsdaten wurde in den Beurteilungen der Kommission mehrfach hervorgehoben und kam in der Bereitstellung der Daten durch Eurostat zum Ausdruck.

4. VORGESCHLAGENE MAßNAHMEN

4.1. Vorschläge zur Behebung der Systemprobleme

Die Kommission arbeitet zurzeit an Leitlinien, die die Governance im Bereich der Statistik verbessern sollen. Es müssen europaweite Standards für die Unabhängigkeit, Integrität und Rechenschaftspflicht der nationalen statistischen Ämter aufgestellt werden, um der Forderung des ECOFIN-Rates vom 10. September 2004 zu entsprechen. Die Kommission erwägt, den Rahmen mit einem Verhaltenskodex abzustecken, möglicherweise im Wege einer Richtlinie.

Diese verbesserte Governance impliziert unter anderem, dass die Kommission rechtzeitig melden soll, sobald ein Problem auftritt. Dies kommt im Kodex bewährter Vorgehensweisen vom Februar 2003 zum Ausdruck, wonach die Kommission in einem Bericht, der innerhalb eines Monats nach Ablauf der Übermittlungsfrist vorzulegen ist, wichtige Fragen oder größere Probleme im Zusammenhang mit den von den Mitgliedstaaten übermittelten Meldetabellen zusammenfasst, damit Lösungen gefunden und ständige Verbesserungen hinsichtlich der Qualität der Daten und ihrer fristgerechten Übermittlung erzielt werden können.

Um die Governance zu verbessern, müssen außerdem die Melde-, Überprüfungs- und Veröffentlichungsverfahren gestärkt und muss für die Stabilität, Einfachheit und Transparenz des Systems gesorgt werden. Auch eine beständige Unterstützung des Systems durch die Mitgliedstaaten ist unerlässlich.

4.2. Vorschläge für Eurostat

Die Kommission erwägt die Unterbreitung eines Vorschlags, der die bestehenden Vorschriften ergänzen soll, indem er die Instrumente für die Datenüberprüfung stärkt. Nach derzeitigem Recht ist die Kommission nicht befugt, Staatskonten direkt zu überprüfen. Das bestehende Regelwerk muss erweitert werden, damit Eurostat in seiner Funktion als Statistikbehörde die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten effektiv nachprüfen kann. Dies wird zu einer Klärung der Rechenschaftspflicht führen.

Die Kommission erwägt außerdem die Unterbreitung eines Vorschlags, um ihre Kontroll- und Inspektionskapazitäten für die Statistiken im Rahmen des Defizitverfahrens auszubauen. Dies bedeutet eine Verstärkung der mit diesen Fragen befassten Dienststellen der Kommission und die Möglichkeit, breiteres Expertenwissen aus den Mitgliedstaaten zu nutzen. Eine systematische Planung der heutigen Inspektionen sowie längere und eingehendere Überprüfungen vor Ort sind ebenfalls erforderlich.

4.3. Maßnahmen im Falle Griechenlands

Die Kommission leitet ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Griechenland ein, da es die griechischen Behörden wiederholt versäumt haben, im Einklang mit Artikel 3 des dem EG-Vertrag beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, der Verordnung Nr. 3605/93 des Rates und der Verordnung Nr. 2223/96 des Rates zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene statistische Daten an die Kommission zu übermitteln. Nach Auffassung der Kommission hat dieser Sachverhalt fortdauernde Systemprobleme bei den einschlägigen Stellen aufgezeigt.