

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament:

"Hin zu einer europäischen Governance-Strategie für Finanzstatistiken"

KOM(2004) 832 endg.; Ratsdok. 5049/05

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 10. Januar 2005 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 23. Dezember 2004 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 918/02 = AE-Nr. 024116,
Drucksache 693/04 = AE-Nr. 042785 und AE-Nr. 043831

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

HIN ZU EINER EUROPÄISCHEN GOVERNANCE-STRATEGIE FÜR FINANZSTATISTIKEN

1. EINLEITUNG

Im Bereich der wirtschaftspolitischen EU-Rahmenbedingungen, wird die Übereinstimmung der Budgetdisziplin auf der Grundlage von quantitativen Kriterien hinsichtlich Defizit und Schuldenstand untersucht. Deswegen ist die Qualität der Statistiken der öffentlichen Haushalte ist von zentraler Bedeutung, um eine angemessene Umsetzung der verabschiedeten Rahmenbedingungen hinsichtlich Überwachung und Koordination der Finanzpolitik zu gewährleisten. Im November 2002 verabschiedete die Kommission eine Mitteilung über die Notwendigkeit und die Möglichkeiten, die Qualität der statistischen Daten zur öffentlichen Haushaltslage zu verbessern.¹ Sie schlug darin vor, dass der ECOFIN-Rat einen Kodex bewährter Vorgehensweisen für die Erhebung und Übermittlung von Daten im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigem Defizit zu unterstützen. Der vom ECOFIN-Rat vom 18. Februar 2003 verabschiedeten Schlussfolgerungen beinhalten einen Kodex bewährter Vorgehensweisen.

Die Frage nach Qualität und Zuverlässigkeit der für die EU-Haushaltsüberwachung erforderlichen Daten über Defizit und Schuldenstand ist in jüngster Zeit verstärkt in das Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. In den gemeldeten Haushaltsdaten wurden erhebliche Datenkorrekturen vorgenommen, und zeitweise stand die Glaubwürdigkeit der Haushaltsüberwachung auf dem Spiel.

Auf der Tagung des ECOFIN-Rates vom 2. Juni 2004 wurden Unzulänglichkeiten bei der Aufbereitung und Meldung von Finanzstatistiken an die Kommission eingeräumt, insbesondere auch deren Beeinflussbarkeit durch Amts- oder Wahlperioden. Nachdem der Rat festgestellt hatte, dass „*zuverlässige Statistiken für die Glaubwürdigkeit des Verfahrens bei einem übermäßigem Defizit von wesentlicher Bedeutung*“ sind, forderte er die Kommission auf, „*die Kontrolle der Qualität gemeldeter Finanzdaten zu verstärken und dem Rat vor Ablauf des Jahres 2004 Bericht zu erstatten.*“ Darüber hinaus wurde die Kommission aufgefordert, bis Juni 2005 einen Vorschlag zur Entwicklung „*europäischer Mindeststandards für den institutionellen Aufbau der Statistikbehörden*“ vorzulegen, mit denen „*die Unabhängigkeit, Integrität und Rechenschaftspflicht der nationalen statistischen Ämter der Mitgliedstaaten verbessert wird.*“ *Diese Standards sollten ferner dazu beitragen, die spezifischen Probleme bei der Qualität der Finanzstatistik zu lösen.*“

Am 3. September 2004 nahm die Kommission eine Mitteilung über die „*Stärkung der Economic Governance und Klärung der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts*“ (KOM(2004) 581 endg.) an. Darin schlägt die Kommission mögliche Verbesserungen bei der Durchsetzung der finanzpolitischen Rahmenvorschriften der EU vor:

„Die Umsetzung des finanzpolitischen Rahmens und seine Glaubwürdigkeit hängen auch von der Qualität, pünktlichen Übermittlung und Verlässlichkeit der Finanzstatistiken und der

¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Notwendigkeit und die Möglichkeiten, die Qualität der statistischen Daten zur öffentlichen Haushaltslage zu verbessern (KOM(2002) 670 endgültig).

Bewertung der öffentlichen Haushaltspositionen ab. Eine bessere Überwachung der gemeldeten Daten auf EU-Ebene wird hierzu beitragen: Entsprechend den Schlussfolgerungen des Rates vom 2. Juni 2004 wird die Kommission europäische Mindeststandards für den institutionellen Aufbau der Statistikbehörden aufstellen.“

Die im September 2004 von Griechenland gemeldeten Haushaltsdaten enthielten erhebliche Korrekturen der Angaben über Defizit und Schuldenstand für die Jahre 2000 bis 2003. Dies gab Anlass zu Besorgnis hinsichtlich der Zuverlässigkeit der zuvor von Griechenland eingereichten Angaben über Defizit und Schuldenstand, und es wurde offenkundig, dass es in der Überwachung der Finanzstatistiken möglicherweise Schwachstellen gab.

In seiner Stellungnahme vom 23. September 2004 zur Korrektur der griechischen Defizit- und Schuldenstandsdaten erklärte Kommissionsmitglied Almunia: *„Die Architektur der WWU bringt es mit sich, dass Statistiken gegenwärtig und auch unter der neuen EU-Verfassung in nationale Zuständigkeit fallen. Daher ist es von größter Wichtigkeit, die Unabhängigkeit, Integrität und Verantwortlichkeit der nationalen statistischen Ämter der Mitgliedstaaten zu stärken. Wie in unserer Mitteilung zur Economic Governance hervorgehoben und im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates – Wirtschaft und Finanzen - vom 2. Juni 2004 wird die Kommission demnächst entsprechende Vorschläge vorlegen.“*

Die Kommission verabschiedete am 1. Dezember 2004 eine Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Bericht über die Frage der Rechenschaftspflichten im Zusammenhang mit der Korrektur der griechischen Haushaltsdaten“², welche eine Analyse der systematischen Probleme auf globaler Ebene beinhaltet.

Ziel dieser Mitteilung ist es, eine konsistente Strategie der Kommission vorzustellen, die auf die Stärkung der EU-Governance im Bereich der Finanzstatistik entsprechend den drei folgenden Aktionslinien ausgerichtet ist.

- Erstens sollten die einschlägigen Vorschriften hinsichtlich der Qualität der statistischen Daten hinsichtlich des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizits geklärt werden. Ein Vorschlag wird vorgestellt: der darauf abzielt, die bestehenden Vorschriften zu ergänzen, indem die Instrumente für die Datenüberprüfung gestärkt werden. Nach derzeitigem Recht ist die Kommission (Eurostat) 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.
- Zweitens müssen die operationellen Kapazitäten der Kommission, insbesondere Eurostats und der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen verbessert werden. Eine systematische Planung der heutigen Inspektionen sowie längere und eingehendere Überprüfungen vor Ort sind erforderlich. Darüber hinaus gilt es, alles zur Verfügung stehende Expertenwissen, auch das aus den Mitgliedstaaten, zu nutzen.
- Drittens müssen europaweite Standards für die Unabhängigkeit, Integrität und Rechenschaftspflicht der nationalen statistischen Ämter aufgestellt werden.

² KOM(2004) 784 endgültig.

2. AUF VORHANDENEN ERFAHRUNGEN AUFBAUEN

2.1. Der EU-Rechtsrahmen

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 dem EG-Vertrag beigefügte Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit regelt unter anderem, dass die Mitgliedsstaaten ihren geplanten und tatsächlichen Defizit- und Schuldenstand zeitgerecht und regelmäßig der Kommission übermitteln. Weiterhin müssen die zur Anwendung des Defizitverfahrens erforderlichen statistischen Daten von der Kommission zur Verfügung gestellt werden.

Die ausführlichen Regelungen für die Anwendung des Protokolls (einschließlich des Meldeverfahrens an die Kommission) sind in der Verordnung (EG) Nr. 3605/93 des Rates³ (geändert durch die Verordnungen (EG) Nr. 475/2000⁴ und (EG) Nr. 351/2002 des Rates⁵) enthalten. Die im Protokoll und in der Verordnung verwendeten Begriffe (wie „Staat“ oder „Defizit“) sind gemäß dem durch Ratsverordnung ((EG) Nr. 2223/96)⁶ 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.

Einem Vorschlag der Kommission⁷ folgend, nahm am 18. Februar 2003 der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ einen Kodex bewährter Vorgehensweisen für die Erhebung, Übermittlung und Veröffentlichung von Daten im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit an, um die Verfahren auf der Ebene der Mitgliedstaaten und der Kommission zu klären.

Der Kodex legt fest, dass die Rolle der Kommission als Statistikbehörde im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit für die Kommission von Eurostat wahrgenommen wird. Die Kommission erhebt indessen nicht selbst Haushaltsdaten in den Mitgliedsstaaten, sondern muss sich auf Daten stützen, die von den nationalen Behörden erhoben und übermittelt werden.

³ Verordnung (EG) Nr. 3605/93 des Rates vom 22. November 2003 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (Abl. L 332 vom 31.12.1993, S. 7).

⁴ Verordnung (EG) Nr. 475/2000 des Rates vom 28. Februar 2000 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 3605/93 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (Abl. L 58 vom 3.3.2000, S. 1).

⁵ Verordnung (EG) Nr. 351/2002 der Kommission vom 25. Februar 2002 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 3605/93 des Rates hinsichtlich der Verweise auf das ESVG 95 (Abl. L 55 vom 26.2.2002 S. 23).

⁶ Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 zum Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft (Abl. L 310 vom 30.11.1996, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1267/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Juni 2003 (Abl. L 180 vom 18.7.2003, S. 1).

⁷ KOM(2002) 670 endgültig.

Der Kodex bewährter Vorgehensweisen enthält Bestimmungen zur Sicherstellung der Qualität von Haushaltsdaten durch die Festlegung von Leitlinien zur Klärung methodischer Fragen und zur Überwachung der Konformität der Daten mit den Buchungsregeln.

Die jüngsten Entwicklungen und insbesondere die erheblichen Korrekturen der von Griechenland gemeldeten Statistiken über das öffentliche Defizit und den öffentlichen Schuldenstand zeigen, dass das bestehende Regelwerk ergänzt werden muss.

2.2. Die Erfahrung der statistischen Überwachung

Für die genaue Überwachung der Haushaltsentwicklungen in den Mitgliedstaaten sind umfassende, zuverlässige und aktuelle Finanzstatistiken notwendig. Die EU-Rechtsvorschriften sehen vor, dass die der Kommission gemeldeten Finanzdaten den Anforderungen der Definitionen entsprechen, die im Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95) enthalten sind. Die Finanzdaten, die den statistischen Standards nach dem ESVG 95 entsprechen, eignen sich für vergleichende Analysen.

Die Mitgliedstaaten melden der Kommission ihre ESVG-Daten über das öffentliche Defizit und den öffentlichen Schuldenstand im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (VÜD) seit dem Beginn dessen Anwendung im Jahr 1994. Dabei machte man die Erfahrung, dass die Qualität der der Kommission unterbreiteten ESVG-Daten in diesen zehn Jahren kontinuierlich gestiegen ist.

Allerdings zeigen die Erfahrungen auch, dass noch Möglichkeiten für weitere Verbesserungen bestehen, da die Qualität der Statistiken von verschiedenen Schwierigkeiten beeinträchtigt wird, und dass es nun angezeigt ist, Maßnahmen zu treffen, durch die eine harmonisierte Anwendung der Regeln in diesem zentralen Bereich sichergestellt wird, wie in Abschnitt 3 beschrieben.

In dieser Hinsicht kommt es darauf an zu gewährleisten, dass die Buchungsregeln des ESVG 95 korrekt ausgelegt werden und dass die notwendigen Anforderungen an die Methodik einheitlich angewandt werden. Darüber hinaus ist es wichtig sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten über ausreichende statistische Kapazitäten verfügen, um zuverlässige Daten innerhalb der festgelegten Fristen veröffentlichen zu können. Schließlich ist es von wesentlicher Bedeutung zu bestätigen, dass die Mitgliedstaaten über stabile Systeme für die Erfassung und Klassifizierung von Basisdaten über den Sektor Staat verfügen, dass sie Statistiken für die öffentlichen Haushalte von guter Qualität erstellen und dass die quantitativen Informationen den Statistikern nach dem notwendigen Zeitplan erfolgen zur Verfügung stehen.

Es liegt maßgeblich in der Verantwortung von Eurostat sicherzustellen, dass die im Rahmen der haushaltspolitischen Überwachung in der EU verwendeten Daten den notwendigen statistischen Qualitätsstandards entsprechen. Dafür ist ein regelmäßiger und eingehender Dialog mit den nationalen statistischen Ämtern notwendig. Eurostat hat seine Überwachung der Qualität der im Rahmen des VÜD gemeldeten Daten kontinuierlich intensiviert. Im Laufe der Jahre wurden statistische Rechtsvorschriften der EU erlassen, um den Erfassungsbereich und die Aktualität der von den Mitgliedstaaten an Eurostat übermittelten Statistiken über die Staatskonten nach dem ESVG 95 weiterzuentwickeln.

3. DIE KOMMISSION SCHLÄGT DREI AKTIONSLINIEN VOR

Angesichts der gegenwärtigen Situation hat die Kommission in ihrer Mitteilung über die Frage der Rechenschaftspflichten im Zusammenhang mit der Korrektur der griechischen Haushaltsdaten⁸ drei Vorschlagsschwerpunkte ermittelt. Diese betreffen die Weiterentwicklung der Rechtsvorschriften, die operationelle Kapazität von Eurostat und der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (GD ECFIN) sowie die Einführung europäischer Standards für die Unabhängigkeit der nationalen statistischen Ämter. Das allgemeine Ziel besteht darin, durch die Einführung einer gemeinsamen und verstärkten Überwachung auf europäischer Ebene zu einer Governance der Haushaltsstatistiken zu gelangen, die wiederum von wesentlicher Bedeutung für die Governance im Wirtschaftsbereich ist.

3.1. Ergänzung des Rechtsrahmens

Erstens wird die Kommission vorschlagen, die bestehenden Vorschriften zu ergänzen, indem die Instrumente für die Datenüberprüfung gestärkt werden. Nach derzeitigem Recht ist die Kommission nicht befugt, Staatskonten direkt zu überprüfen oder gar die Zahlen anstelle der Mitgliedstaaten zu erstellen. Die Kommission kann im Rahmen eines auf dem Grundsatz der Subsidiarität beruhenden Systems der Erfassung, Erstellung und Meldung von Daten ihre Vorrechte nicht soweit ausdehnen, dass sie an die Stelle der Mitgliedstaaten tritt, da der Gesetzgeber dies nicht vorgesehen hat. Da Eurostat in seiner Funktion als Statistikbehörde jedoch in der Lage sein muss, eine effektive Nachprüfung der gemeldeten Daten vornehmen zu können, ist es angezeigt, das bestehende Regelwerk zu ergänzen und ein Instrument vorzuschlagen, das zu einer Konsolidierung der folgenden Aspekte führen würde:

- Anerkennung einer Kontrolle anhand von Unterlagen, die das Recht der Kommission beinhaltet, die Staatskonten direkt zu prüfen und zwar in Verbindung mit der entsprechenden Verpflichtung der Leiter der nationalen Behörden, alle einschlägigen Informationsquellen zu führen und zur Verfügung zu stellen;
- Einführung einer Kontrolle vor Ort, die Inspektionsbesuche umfasst und mit der genauen Festlegung des Ausmaßes der Befugnisse der Kommission im Rahmen dieser Besuche einhergeht, wie beispielsweise dem Zugang zu allen Orten, zu allen Informationen und zu allen Personen;
- genaue Feststellung der Ausnahmen von der Vertraulichkeit, wenn diese von einem Mitgliedstaat geltend gemacht wird und tatsächlich legitimen Interessen entspricht; demgegenüber bestehen Verpflichtungen zur Vertraulichkeit durch die Kommission;
- Durchführungsbestimmungen für diese Kontrollen, beispielsweise die mögliche Mitwirkung von Experten aus anderen nationalen Verwaltungen an diesen Kontrollaufgaben.

Die Kommission beabsichtigt, Gesetzesvorschläge vorzubereiten, die eine eingehende Überprüfung der Zahlen ermöglicht. Die Gesetzesvorschläge werden Maßnahmen beinhalten, die die Mitgliedstaaten für die von ihnen der Kommission übermittelten Haushaltsdaten konkret verantwortlich machen, insbesondere durch Bestimmungen, durch die die Lieferanten der Daten haftbar gemacht werden.

⁸ KOM(2004) 784 endgültig.

Weiterhin wird darin eine Anzahl von Initiativen beinhaltet sein, die die Transparenz durch die Verteilung von Finanzdatenübermittlungstabellen, die Veröffentlichung von Berichten und Prüfungsmissionen in den Mitgliedsstaaten erhöht.

Der Vorschlag wird auf den Erfahrungen beruhen, die bei der Anwendung des Kodex bewährter Vorgehensweisen gewonnen wurden; er wird darauf abzielen, Überwachungsmechanismen einzurichten, Fragen im Zusammenhang mit der Methodik zu lösen sowie die Verantwortlichkeit und Transparenz zu erhöhen. Die Bestimmungen für die Durchführung der Ratsverordnung werden von der Kommission unter Berücksichtigung der gewonnenen Erfahrungen festgelegt.

Die Kommission beabsichtigt, den Gesetzesvorschlag in den ersten Monaten des Jahres 2005 anzunehmen.

3.2. Weiterentwicklung der operationellen Kapazität

Zweitens muss die operationelle Kapazität von Eurostat entsprechend angesprochen werden, sowie die Wechselbeziehungen zwischen der Überprüfung der Statistiken durch Eurostat und der Haushaltskontrolle durch die GD ECFIN im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Dies beinhaltet wie folgt:

- systematische Planung von Inspektionsbesuchen neben den derzeit durchgeführten Besuchen;
- Mobilisierung des gesamten zur Verfügung stehenden Fachwissens: Auf dem äußerst fachbezogenen Gebiet der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und insbesondere im öffentlichen Sektor stehen intellektuelle Ressourcen nicht in unbegrenztem Ausmaß zur Verfügung. Es käme daher darauf an, Eurostat das in den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehende Fachwissen zugute kommen zu lassen, indem die Kommission durch die nationalen Einrichtungen und statistische Experten unterstützt wird;
- Haushaltszuschüsse für die Anstrengungen zur verstärkten und systematischen Kontrolle der Konten der nationalen öffentlichen Verwaltungen. Die finanziellen und personellen Mittel müssen untersucht und möglicherweise entsprechend zugewiesen werden, damit Eurostat und die GD ECFIN die eingehende Beurteilung der Finanzstatistiken und der Haushaltspositionen gewährleisten können.

3.3. Auf dem Wege zu europäischen Mindeststandards

Die dritte Aktionslinie betrifft die Entwicklung von europäischen Mindeststandards für den institutionellen Aufbau der Statistikbehörden. Für diese Maßnahme ist die eingehende Konsultation der zuständigen nationalen Behörden notwendig, um sicherzustellen, dass sobald wie möglich ein kohärenter, vergleichbarer und effizienter Rahmen angewandt wird, sowie auch eine eingehende Untersuchung der Rechtsgrundlage, die das Prinzip der Subsidiarität beachtet.

Die Kommission arbeitet zurzeit an Leitlinien, die die Governance im Bereich der Statistik verbessern sollen. Es müssen minimale europaweite Standards im Bereich der Statistik aufgestellt werden, die die Unabhängigkeit, Integrität und Verantwortlichkeit der nationalen statistischen Ämter verstärken, um der Forderung des ECOFIN-Rates vom 10. September 2004 zu entsprechen. Die Kommission untersucht verschiedene mögliche Rechtsinstrumente, um den Rahmen abzustecken, wie z.B. mit einem Verhaltenskodex oder einer Richtlinie.

Diese Standards sollten den zweifachen Zweck verfolgen, auf der einen Seite das Vertrauen in die statistischen Behörden mittels Vorschlägen bestimmter institutioneller und organisatorischer Vereinbarungen zu verbessern, und auf der anderen Seite das Vertrauen in Glaubwürdigkeit und Qualität der von ihnen erstellten und verbreiteten Statistiken mittels Beförderung der kohärenten Anwendung bester internationaler statistischer Prinzipien, Methoden und Verfahren durch alle Produzenten amtlicher Statistik in Europa zu verstärken.

Eurostat hatte die Gelegenheit, den Entwurf dieses Verhaltenskodex im November 2004 mit den Mitgliedstaaten zu besprechen im Rahmen des Ausschusses für das Statistische Programm, dem die Generaldirektoren der Nationalen Statistischen Ämter angehören; die Arbeit wird in den ersten Monaten des Jahres 2005 mit einer Task Force fortgesetzt werden, welcher Vertreter von Eurostat und den Mitgliedstaaten angehören, um die europäischen Mindeststandards bis Juni 2005, wie vom ECOFIN Rat gefordert, fertig stellen zu können.