



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 8.1.2010
KOM(2010) 1 endgültig

BERICHT

ZU DEN STATISTIKEN GRIECHENLANDS

ÜBER DAS ÖFFENTLICHE DEFIZIT UND DEN ÖFFENTLICHEN SCHULDENSTAND

EUROPÄISCHE KOMMISSION – JANUAR 2010

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung

1	Einleitung	6
2	Institutioneller Rahmen	8
2.1	Europäisches Statistisches System und Qualitätssicherung	8
2.2	Verhaltenskodex für europäische Statistiken	9
2.3	Institutionelle und rechtliche Aspekte der VÜD-Berichterstattung	10
2.4	Governance und institutioneller Rahmen für die VÜD-Berichterstattung in Griechenland	11
3	Chronologie der wichtigsten Ereignisse	13
3.1	Der Methodenbericht von 2004	13
3.1.1	Außergewöhnliche Korrekturen der VÜD-Datenübermittlungen vom September 2004	13
3.1.2	Der Methodenbericht von 2004 und das Vertragsverletzungsverfahren	14
3.2	Die griechischen Meldungen zwischen den beiden methodenbezogenen Besuchen im Rahmen des VÜD vom 29. Mai bis 2. Juni 2006 und vom 27. bis 29. September 2006, der Aktionsplan und Follow-up-Maßnahmen (bis 17. Juli 2008).....	15
3.3	Berichterstattung durch Griechenland im Jahr 2008: methodenbezogener Follow-up-Besuch am 2. und 3. Juni 2008 und zweiter methodenbezogener VÜD-Besuch vom 15. bis zum 19. September 2008.....	17
3.4	Staatliches Defizit und Schuldenstand Griechenlands: Korrekturen April 2009 – Oktober 2009	18
4	Überblick über Fragen der Methodik	21
4.1	„Arbeitssaldo“ des Staatshaushalts	21
4.2	Korrektur der Staatskonten	22
4.3	Einnahmen aus aufgelösten außerbudgetären Konten	22
4.4	Abschreibungen von Swaps	23
4.5	Anpassungen aufgrund von Zinszahlungen	23
4.6	Schuldenübernahme und Garantien	24
4.7	Kapitalzuführungen.....	24
4.8	Sozialversicherung	25
4.9	Teilsektor Gemeinden.....	25
4.10	Ausgaben für den Erwerb von militärischem Gerät.....	26
4.11	Erfassung der Steuereinnahmen.....	26
4.12	Außerbudgetäre Posten und DEKA	27
4.13	EU-Finanzhilfen.....	28
4.14	Verbindlichkeiten der Krankenhäuser	28
5	Schlussfolgerungen	30

Zusammenfassung

Dieser Bericht geht auf die Schlussfolgerungen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 10. November 2009 zurück, in denen die Kommission gebeten wird, einen Bericht über die „erneuten Probleme mit den griechischen Finanzstatistiken“ zu erstellen. Ferner bat der Rat die Kommission auch, „für diese Situation geeignete Maßnahmen vorzuschlagen“. Die Kommission wird dieser Aufforderung mit der Empfehlung eines Ratsbeschlusses gemäß Artikel 126 Absatz 9 AEUV und einem Aktionsplan zur Bewältigung der Probleme Griechenlands im Bereich der Statistik sowie der Governance nachkommen.

Die griechischen Stellen lieferten am 2. und am 21. Oktober 2009 an Eurostat zwei unterschiedliche, vollständig ausgefüllte Sätze von Tabellen zur Übermittlung von Daten für das Verfahren bei einem übermäßigem Defizit (VÜD), die Angaben über das öffentliche Defizit und den Schuldenstand im Zeitraum 2005-2008 sowie eine Prognose für 2009 enthielten. In der Übermittlung vom 21. Oktober wurde das öffentliche Defizit Griechenlands für das Jahr 2008 von 5,0 % des BIP (von Griechenland mitgeteilte, von Eurostat im April 2009 veröffentlichte und validierte Quote) auf 7,7 % des BIP korrigiert. Gleichzeitig haben die griechischen Stellen auch die geplante Defizitquote für 2009 von 3,7 % des BIP (im Frühjahr gemeldeter Wert) auf 12,5 % des BIP nach oben angepasst, was eine Reihe von Faktoren (Auswirkungen der Wirtschaftskrise, Verfehlungen der Haushaltsziele in einem Wahljahr und Entscheidungen im Bereich der Rechnungslegung) widerspiegelt. Gemäß den entsprechenden Vorschriften und Gepflogenheiten bezieht sich dieser Bericht auf Schätzungen, die nur anhand von bereits vorliegenden Daten¹ erstellt wurden.

Bisher haben andere EU-Mitgliedstaaten äußerst selten die Quoten des öffentlichen Defizits für ein bereits abgelaufenes Jahr in einem derartigen Ausmaß korrigiert, Griechenland hat solche Anpassungen aber bereits mehrmals vorgenommen. Die jüngsten Korrekturen veranschaulichen die qualitativen Mängel der griechischen Finanzstatistiken (wie der makroökonomischen Statistiken Griechenlands im Allgemeinen). Ferner belegen sie, dass die Fortschritte bei der Erstellung von Finanzstatistiken in diesem Land und die von Eurostat seit 2004 durchgeführten intensiven Kontrollen der einschlägigen Daten Griechenlands (sowie die zehn Besuche im Zusammenhang mit dem VÜD und die fünf hinsichtlich der übermittelten Daten eingelegten Vorbehalte) nicht ausgereicht haben, um die Qualität der Finanzdaten Griechenlands auf das Niveau anderer EU-Mitgliedstaaten zu bringen.

¹ Gemäß den entsprechenden Vorschriften und Gepflogenheiten werden die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten über die geplante Höhe von Defizit und Schuldenstand weder von Eurostat noch einer anderen Dienststelle der Kommission geprüft, und die Kommission veröffentlicht ihre eigenen makroökonomischen Prognosen. Obwohl naturgemäß ein Zusammenhang zwischen der Qualität von Statistiken (d. h. Daten aus einem früheren Jahr) und der Zuverlässigkeit von Soll-Daten (d. h. Schätzungen oder Prognosen für einen bereits laufenden bzw. noch nicht angelaufenen Zeitraum) besteht, wird daher in diesem Bericht nicht auf die technischen Verfahren oder institutionellen Fragen im Zusammenhang mit der Erstellung und Verbreitung von Soll-Daten eingegangen.

Was die VÜD-Datenübermittlung vom 21. Oktober 2009 betrifft, so wurden die Daten von Eurostat nicht validiert. Außerdem gibt es in einigen Schlüsselbereichen (Sozialversicherung, Zahlungsrückstände von Krankenhäusern und Transaktionen zwischen der Regierung und staatlichen Unternehmen) nach wie vor eine beträchtliche Anzahl von offenen Fragen und ungeklärten Punkten. Hierfür muss eine Lösung gefunden werden, und es ist nicht auszuschließen, dass es dadurch zu weiteren Korrekturen der griechischen Defizit- und Schuldenstandsdaten – insbesondere für 2008, aber möglicherweise auch für frühere Jahre – kommt.

Dem Bericht zufolge ist die Korrektur der Defizitstatistiken der griechischen Regierung auf zwei teils miteinander zusammenhängende Problemkomplexe zurückzuführen, die einerseits mit den statistischen Unzulänglichkeiten und andererseits mit dem Versagen der maßgeblichen griechischen Stellen im weiteren Sinn zu tun haben. Der erste Komplex betrifft Schwachstellen im Bereich der Methodik und unzureichende technische Verfahren auf der Ebene des statistischen Amtes Griechenlands (ESYE) sowie mehrerer anderer Einrichtungen, wie insbesondere dem Obersten Rechnungshof und dem Finanzministerium, die dem ESYE Daten und Informationen liefern. Ursache für den zweiten Komplex von Problemen ist die mangelhafte Governance. Mehrere für die Übermittlung der VÜD-Daten zuständige griechische Einrichtungen und Dienststellen arbeiten schlecht zusammen und haben keine genau abgesteckten Aufgabenbereiche. Hinzu kommen unklar geregelte personelle Zuständigkeiten und nicht eindeutig definierte Befugnisse von Mitarbeitern. Ferner fehlt es an schriftlichen Anweisungen und Unterlagen. Die Qualität der Finanzstatistiken wird daher durch politische Einflussnahme und den Wahlkalender beeinträchtigt.

Insbesondere wird in dem Bericht Folgendes nachgewiesen:

- Schwerwiegende Unregelmäßigkeiten bei den VÜD-Datenübermittlungen vom April und vom Oktober 2009, einschließlich der Vorlage nicht korrekter Daten, sowie Missachtung von Rechnungslegungsvorschriften und des Zeitplans für die Meldung der Daten;
- schlechte Zusammenarbeit zwischen den mit der Erstellung von VÜD-Zahlen befassten nationalen Stellen sowie zu geringe Unabhängigkeit des ESYE und des Obersten Rechnungshofs gegenüber dem Finanzministerium;
- ein institutioneller Rahmen und ein staatliches Rechnungslegungssystem, die für eine korrekte Meldung von VÜD-Statistiken ungeeignet sind, speziell eine nicht transparente bzw. unzureichend dokumentierte Buchführung, die zu mehreren, in einigen Fällen erheblichen Datenkorrekturen geführt hat, die durch die griechischen Stellen über einen längeren Zeitraum vorgenommen wurden;
- mangelhaft wahrgenommene Rechenschaftspflicht bei der Bereitstellung von Zahlen, die für VÜD-Datenübermittlungen herangezogen wurden (z. B. fehlende schriftliche Unterlagen oder Zertifizierung in einigen Fällen, Datenaustausch per Telefon);

- unklare Zuständigkeiten und/oder mangelndes Verantwortungsbewusstsein der nationalen Stellen, die Quelldaten liefern oder Statistiken erstellen, in Kombination mit nicht eindeutig definierten Befugnissen der für die Daten verantwortlichen Mitarbeiter.

Abgesehen von den schwerwiegenden, in diesem Bericht nicht behandelten Problemen, die in anderen für die Verwaltung der griechischen Staatseinnahmen und -ausgaben relevanten Bereichen festgestellt wurden, deuten diese Erkenntnisse darauf hin, dass mit den derzeitigen Rahmenbedingungen Unabhängigkeit, Integrität und Rechenschaftspflicht der nationalen statistischen Stellen nicht garantiert sind. Insbesondere ist die fachliche Unabhängigkeit des ESYE gegenüber dem Finanzministerium nicht gewährleistet. Dies führte dazu, dass die Meldung von VÜD-Daten nicht durch die verbindlichen Regulierungsgrundsätze, die für die Erstellung hochwertiger europäischer Statistiken maßgeblich sind, sondern durch andere Faktoren bestimmt wurde.

Die Kontrollinstrumente, die Eurostat zur Verfügung stehen, um die VÜD-Statistiken transparenter zu machen und die durch das Qualitätssicherungssystem und die Governancestruktur gewährleistete Datenqualität zu überprüfen, weisen im Fall Griechenlands, wie sich gezeigt hat, besonders relevante Mängel und Beschränkungen auf. Die in Griechenland aufgetretenen Probleme gehen eindeutig über das Ausmaß hinaus, das allein mit den einschlägigen Kontrollinstrumenten der Kommission zu bewältigen ist, die gemäß der Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates mit keinerlei Auditbefugnis ausgestattet ist. Obwohl die Dienststellen von Eurostat seit 2004 unablässig konzertierte Anstrengungen unternehmen, um für die Einhaltung der geltenden Vorschriften und Methoden zu sorgen, kann in dieser Situation nur durch ein entschiedenes Vorgehen der griechischen Regierung Abhilfe geschaffen werden.

Die griechischen Stellen müssen nicht nur entschlossen die noch ungelösten Methodikfragen klären, sondern auch in erster Linie transparente und zuverlässige Formen der Zusammenarbeit zwischen den betreffenden nationalen Dienststellen einführen, sowie den institutionellen Rahmen reformieren, um die fachliche Unabhängigkeit und die volle Rechenschaftspflicht des ESYE und der anderen mit VÜD-Daten betrauten Dienststellen zu garantieren. Die Zweifel an der Zuverlässigkeit der griechischen Defizit- und Schuldenstandsdaten werden weiter bestehen, wenn die Schwachstellen auf der institutionellen Ebene, die in diesem Bericht aufgezeigt wurden, nicht beseitigt werden und kein angemessenes System der gegenseitigen Kontrolle eingeführt wird.

Die Kommission ist entschlossen, mit den griechischen Stellen weiter zusammenzuarbeiten und sie dabei zu unterstützen, die Erhebung und Verarbeitung staatlicher Statistiken zu verbessern, um gegen die bestehenden Mängel vorzugehen und das Vertrauen in die griechischen Statistiken wiederherzustellen.

1 Einleitung

Am 22. Oktober 2009 veröffentlichte Eurostat in der halbjährlichen Pressemitteilung über die Defizit- und Schuldenstandsdaten der Mitgliedstaaten, der Eurozone (EZ-16) und der EU-27 Daten für den Zeitraum von 2005 bis 2008. Eurostat legte darin (im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates über die Anwendung des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit) hinsichtlich der Qualität der von Griechenland gemeldeten Daten „auf Grund von signifikanten Unsicherheiten in den Daten, die von den griechischen statistischen Behörden gemeldet wurden“, einen Vorbehalt ein.

Der Vorbehalt betraf hauptsächlich die Daten für 2008, da es beim Defizitwert zwischen den VÜD-Datenübermittlungen von April 2009 und Oktober 2009 (verglichen mit den durchschnittlich in den EU-Mitgliedstaaten vorgenommenen Anpassungen) zu einer erheblichen Korrektur gekommen ist. Tatsächlich haben die griechischen Stellen im Oktober zweimal Daten gemeldet, nämlich am 2. Oktober und am 21. Oktober, wobei die Daten der zweiten Meldung einer größeren Revision unterzogen worden waren. Aufgrund der verspäteten Meldung konnten diese Daten nicht im Detail analysiert werden. Außerdem hatte Eurostat starke Zweifel an der Qualität der übermittelten Zahlen.

Die im Oktober von den griechischen Stellen durchgeführte Datenmeldung entspricht zwar nicht dem üblichen Verfahren, ist in dieser Form aber kein Einzelfall:

- Nachdem von den griechischen Stellen in den vorangegangenen Jahren nachweislich häufig falsche Defizit- und Schuldenstandsdaten gemeldet wurden, hat Eurostat im November 2004 einen Bericht über die Revision der griechischen Defizit- und Schuldenstandszahlen veröffentlicht, demzufolge in den Jahren vor 2004 in nicht weniger als 11 Einzelfällen falsche Zahlen gemeldet wurden.
- Zwischen 2005 und 2009 legte Eurostat fünf Mal in der halbjährlichen Pressemitteilung über Defizit- und Schuldenstandsdaten Vorbehalte gegen die griechischen Daten ein.
- Dass in den vergangenen acht Jahren griechische VÜD-Daten überhaupt ohne Vorbehalte veröffentlicht wurden, war sehr häufig darauf zurückzuführen, dass Eurostat vor oder während des Meldezeitraums eingeschritten ist, um Fehler oder unzulänglich erfasste Daten zu korrigieren.

In seinen Schlussfolgerungen vom 10. November 2009 bedauerte² der Rat (Wirtschaft und Finanzen) die erneuten Probleme mit den Zahlen der griechischen Regierung, an die er appellierte, das Vertrauen in die statistischen Daten Griechenlands und den damit verbundenen institutionellen Rahmen wiederherzustellen. Ferner bat auch der ECOFIN-Rat die Kommission, einen Bericht vorzulegen und für diese Situation geeignete Maßnahmen vorzuschlagen.

In diesem Bericht wird nicht ausschließlich auf Fragen der statistischen Methodik eingegangen, da Qualitätsprobleme bei den statistischen Daten aus Griechenland nicht auf den Bereich der öffentlichen Finanzen beschränkt sind (auch bei den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (BIP) wurden in der Vergangenheit die Zahlen stark korrigiert) und die Ereignisse vom Oktober 2009 nicht als außergewöhnlich angesehen werden können. Vielmehr bedarf es auch einer Analyse der Governance und des institutionellen Rahmens des griechischen Systems für die statistische Produktion.

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: Abschnitt 2 beschäftigt sich mit dem institutionellen Rahmen der griechischen Statistik. Abschnitt 3 enthält eine Chronologie der wichtigsten Ereignisse auf dem Gebiet

² Der Rat BEDAUERT die erneuten Probleme mit den griechischen Finanzstatistiken. Der Rat FORDERT die griechische Regierung AUF, dringend Maßnahmen zu ergreifen, um das Vertrauen der Europäischen Union in die statistischen Daten Griechenlands und den damit verbundenen institutionellen Rahmen wiederherzustellen. Der Rat BITTET die Kommission, vor Ende 2009 einen Bericht zu erstellen. Darüber hinaus BITTET der Rat die Kommission, für diese Situation geeignete Maßnahmen vorzuschlagen. Der Rat BEGRÜSST in diesem Zusammenhang die Zusage der Regierung, diese Frage umgehend und ernsthaft anzugehen, und HÄLT die vor kurzem angekündigten Maßnahmen, wie jene, die dem Nationalen Statistischen Amt vollständige Unabhängigkeit verleihen, FÜR Schritte in die richtige Richtung.

der griechischen VÜD-Statistiken im Zeitraum von 2004 bis 2009. In Abschnitt 4 wird ein Überblick über die Methodikfragen gegeben, die zwischen 2005 und 2009 und insbesondere zwischen April 2009 und Oktober 2009 zu einer Korrektur der Daten führten. In Abschnitt 5 werden die Schlussfolgerungen dieses Berichts präsentiert.

2 Institutioneller Rahmen

2.1 Europäisches Statistisches System und Qualitätssicherung

Die amtliche Statistik in Europa ist im „Europäischen Statistischen System (ESS)“ organisiert, einer Partnerschaft zwischen der statistischen Stelle der Europäischen Union, d. h. der Kommission (Eurostat), den nationalen statistischen Ämtern (NSÄ) und anderen einzelstaatlichen Stellen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten für die Entwicklung, Erstellung und Verbreitung europäischer Statistiken zuständig sind. Die Mitgliedstaaten erheben Daten und erstellen Statistiken sowohl für eigene als auch für EU-Zwecke. Das ESS ist als Netz konzipiert, in dem Eurostat bei der Harmonisierung der Statistiken, die in enger Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen statistischen Stellen erfolgt, die Richtung vorgibt.

Die Qualitätssicherung im ESS ist das Ergebnis langjähriger Entwicklungen im Bereich der Statistik. Es gilt einen Ausgleich zu finden zwischen den Zielen der Aufsicht und Kontrolle durch Eurostat und den Zwängen, die sich aus dem Subsidiaritätsprinzip und der Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Organisation und Erstellung ihrer amtlichen Statistik ergeben. Die Zuständigkeit für die Überwachung der statistischen Daten liegt zwar bei der Kommission (und im Fall des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit werden die Daten von der Kommission „zur Verfügung gestellt“), die Kommission erstellt selbst aber keine Statistiken und kontrolliert auch nicht die Erstellung von Statistiken in den Mitgliedstaaten. In dieser Hinsicht muss sie sich weitgehend auf die von den Mitgliedstaaten erstellten und gemeldeten Daten sowie auf die administrative Kompetenz, den guten Willen und die loyale Mitarbeit der entsprechenden einzelstaatlichen Stellen verlassen. Geeignete institutionelle Rahmenvorgaben („Governance“), die Befolgung von Grundsätzen, die Einhaltung von Methoden der Statistikproduktion sowie Plausibilitätskontrollen der übermittelten Daten sind die Instrumente, die zur Qualitätssicherung in der europäischen Statistik zur Verfügung stehen.

- Die Mitgliedstaaten sind gehalten, loyal und im Einklang mit den statistischen Grundsätzen der Verordnung 223/2009 zusammenzuarbeiten³. Nach diesen Grundsätzen müssen Statistiken auf unabhängige Weise erstellt werden, ohne dass politische Gruppen oder Interessengruppen Druck ausüben können, und sie müssen in systematischer, zuverlässiger und unvoreingenommener Weise unter Einhaltung fachlicher und ethischer Normen erstellt werden. Bei der Wahl der Quellen, Methoden und Verfahren sind wissenschaftliche Kriterien heranzuziehen. Folglich ist es eine vorrangige Pflicht der Mitgliedstaaten, statistische Daten bereitzustellen, die diesen Grundsätzen sowie Mindeststandards für die Unabhängigkeit, Integrität und Rechenschaftspflicht der statistischen Stellen der Mitgliedstaaten genügen, und alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass ihre institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen mit rechtsstaatlichen Prinzipien im Einklang stehen.
- Die Mitgliedstaaten müssen die Governance im einzelstaatlichen statistischen System organisieren und die entsprechenden Aufgaben der beteiligten Einrichtungen genau definieren; dabei müssen sie festlegen, welche Stelle für die Koordinierung zuständig ist, welche Einrichtungen zur Gruppe der Statistikproduzenten gehören und welche außerhalb der amtlichen Statistik tätig sind.
- Die statistischen Stellen müssen vorgegebene Methodiken und Definitionen (zum Beispiel die des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen) verwenden.
- Eurostat obliegt es, die Einhaltung des europäischen Rechts (Anwendung von Methoden und Lieferung statistischer Daten) zu überwachen und die Plausibilität der statistischen Informationen sicherzustellen.

³ Davor wurden in der Verordnung (EG) Nr. 322/97 die Grundsätze Unparteilichkeit, Zuverlässigkeit, Erheblichkeit, Kostenwirksamkeit, statistische Geheimhaltung und Transparenz hervorgehoben.

Dieses System der Qualitätssicherung und seine Komponenten bauen indessen auf Voraussetzungen auf, die, wie sich insbesondere im Fall Griechenlands gezeigt hat, nicht immer oder nur begrenzt gegeben sind:

- Die Partner im ESS sollen loyal zusammenarbeiten. Absichtliche Falschmeldungen oder Betrug sind in der Verordnung nicht vorgesehen.
- Die Governance-Struktur muss entsprechend dem administrativen Umfeld eines Mitgliedstaates umgesetzt werden; es gibt kein einheitliches Modell für die Gewährleistung einer „guten“ Governance.
- Die Einhaltung der Methodikverfahren der europäischen Statistik ist nur obligatorisch für Einrichtungen, die als Statistikproduzenten (im Sinne der Definition in der Verordnung 223/2009) betrachtet werden; mangelhafte Rechnungslegungs- und Buchführungspraktiken außerhalb des statistischen Bereichs lassen sich durch statistische Kontrollen nicht leicht aufdecken.
- Auch die Überprüfung der Richtigkeit der gelieferten Daten, die aus unterschiedlichen nationalen Quellen und von unterschiedlichen Auskunftgebern stammen, liegt außerhalb der Kontrollbefugnis von Eurostat. Somit sind die Eurostat mit der Verordnung 223/2009 übertragenen Befugnisse im Hinblick auf die Governance-Struktur und die Kontrolle der Qualität von Daten außerhalb der engen Grenzen der „Statistikproduzenten“ praktisch gleich null.

2.2 Verhaltenskodex für europäische Statistiken

Nachdem Griechenland 2004 falsche VÜD-Daten gemeldet hatte, verlangte der Rat (Wirtschaft und Finanzen) die Schaffung von Mindeststandards für die Unabhängigkeit, Integrität und Rechenschaftspflicht der statistischen Stellen der Mitgliedstaaten; 2005 rückte dann jedoch die Unabhängigkeit von Eurostat in den Mittelpunkt. Ein Kompromiss wurde im November 2005 erreicht, als der Rat (Wirtschaft und Finanzen) zu dem Schluss gelangte, dass ein externes Gremium eingerichtet werden sollte, das sich mit der Überwachung der Einhaltung dieser Standards durch Eurostat und das ESS insgesamt befassen sollte.

Die Kommission verabschiedete eine Gesamtstrategie zur Stärkung der Governance der Europäischen Union im Bereich der Finanzstatistik, die auf drei Aktionslinien aufbaute: Weiterentwicklung der Rechtsvorschriften, Verstärkung der operativen Kapazität der zuständigen Kommissionsdienststellen und Einführung des „Verhaltenskodex für europäische Statistiken“⁴. Der Kodex ist ein Instrument der Selbstregulierung.

2007 nahm die Kommission einen Verordnungsvorschlag an, der die Einrichtung eines externen Gremiums für die Überwachung der Einhaltung des Kodex durch die einzelstaatlichen statistischen Stellen und Eurostat vorsah. Das Europäische Beratungsgremium für die Statistische Governance (ESGAB) wurde 2008 durch einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates eingesetzt und sollte eine unabhängige Gesamtbeurteilung des ESS und der Umsetzung des Kodex vorlegen. Das ESGAB nahm seine Arbeit im März 2009 auf und veröffentlichte im November 2009 seinen ersten Bericht, der als Reaktion auf die ersten Informationen über den neuen griechischen Fall einige allgemeine Empfehlungen zum institutionellen Rahmen enthielt: „Ein angemessener institutioneller Rahmen ist wichtig, um die fachliche Unabhängigkeit statistischer Behörden sicherzustellen. Jeder Verdacht auf Eingriffe, die sich auf die produzierten Daten auswirken, muss weiter geprüft werden. Darüber hinaus sollten die Verfahren zur Ernennung und Entlassung der Leiter/innen der nationalen statistischen Ämter (NSÄ) transparent sein und von politischen Mandaten getrennt gehalten werden.“ In dem Bericht wird zudem betont, dass „eine stärkere Verpflichtung des obersten Managements der statistischen Ämter und ein stärkeres Festhalten an gemeinsamen Qualitätsnormen auf der Ebene des ESS wesentlich sein wird.“

⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Unabhängigkeit, Integrität und Rechenschaftspflicht der statistischen Stellen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (KOM(2005) 217 vom 25.5.2005).

2.3 Institutionelle und rechtliche Aspekte der VÜD-Berichterstattung

Nach Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vermeiden die Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite. Nach dem Protokoll (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit müssen die Mitgliedstaaten ihre geplanten und tatsächlichen Defizite und die Höhe ihres Schuldenstands der Kommission regelmäßig mitteilen; die Daten werden von der Kommission „zur Verfügung gestellt“. Nach Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 stellt die Kommission (Eurostat) die Erstellung europäischer Statistiken nach den geltenden Regeln und statistischen Grundsätzen sicher. Dabei entscheidet sie in alleiniger Verantwortung über Prozesse, statistische Methoden, Standards und Verfahren. Nach der Verordnung (EG) Nr. 479/2009 ist es darüber hinaus Aufgabe der Kommission, für die Einhaltung der Haushaltsdisziplin zu sorgen, indem sie die Entwicklung der Haushaltslage und des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten überwacht. Kohärenz und Vergleichbarkeit der finanzstatistischen Daten sind davon abhängig, dass die Mitgliedstaaten die für das VÜD relevanten Rechtsakte korrekt durchführen, etwa die Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates⁵ (ESVG 95), mit der das statistische Referenzsystem für Standards, Definitionen und Buchungsregeln eingeführt wurde, und die Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates⁶.

Nach Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 479/2009 bewertet Eurostat regelmäßig die Qualität sowohl der von den Mitgliedstaaten gemeldeten tatsächlichen Daten als auch der ihnen zugrunde liegenden, gemäß ESVG 95 erhobenen Haushaltsdaten (nachstehend „Haushaltsdaten“ genannt). Qualität der tatsächlichen Zahlen bedeutet die Einhaltung von Verbuchungsregeln, Vollständigkeit, Zuverlässigkeit, Aktualität und Kohärenz der statistischen Daten. Zudem übermitteln die Mitgliedstaaten nach Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 479/2009 unbeschadet der die statistische Geheimhaltung betreffenden Bestimmungen der Kommission (Eurostat) so rasch wie möglich die für die Bewertung der Datenqualität angeforderten relevanten statistischen Informationen.

Nach dem „Fall Griechenland“ 2004 und entsprechend einem Ersuchen des Rates, die Überwachung der Qualität der gemeldeten Haushaltsdaten zu verstärken, schlug die Kommission Änderungen der bestehenden Ratsverordnung (Verordnung 3605/93) im Hinblick auf die Qualität der VÜD-Daten vor⁷. Mit der Verordnung 2103/2005⁸ des Rates wurden Eurostat verstärkte Kontrollbefugnisse übertragen, die allerdings begrenzter waren als ursprünglich von der Kommission gewünscht. Der Ausübung dieser Befugnisse sind strikte Grenzen gesetzt, insbesondere die folgenden:

- Methodenbezogene Besuche sind die Ausnahme („sollten nur in den Fällen durchgeführt werden, in denen die Kommission (Eurostat) größere Risiken oder potenzielle Probleme bei der Datenqualität erkennt, und zwar insbesondere im Zusammenhang mit den Methoden, Konzepten und Klassifikationen, die auf die von den Mitgliedstaaten zu meldenden Daten angewandt werden“). Der Kommissionsvorschlag dagegen sah vor, solche Besuche systematisch in allen Mitgliedstaaten durchzuführen.

⁵ Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Gemeinschaft (ABl. L 310 vom 30.11.1996, S. 1).

⁶ Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates vom 25. Mai 2009 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (kodifizierte Fassung) (ABl. L 145 vom 10.6.2009, S. 1).

⁷ Die in KOM(2005) 71 vorgeschlagenen Änderungen zielten darauf ab, die Transparenz der VÜD-bezogenen Statistiken zu erhöhen und die Befugnisse von Eurostat im Hinblick auf die Datenqualität zu stärken. Insbesondere beabsichtigte die Kommission die Einführung von „ausführlichen Prüfbesuchen“. In Verbindung mit einer allgemeinen Auflage für die Mitgliedstaaten, der Kommission (Eurostat) sofortigen Zugang zu den für die Bewertung der Datenqualität benötigten Informationen zu verschaffen, hätte dies Eurostat „audit-ähnliche“ Befugnisse verliehen.

Siehe http://www.cc.cec/sg_vista/cgi-bin/repository/getdoc/COMM_PDF_COM_2005_0071_F_DE_ACTE.pdf.

⁸ Siehe <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:337:0001:0006:DE:PDF>.

- Noch wichtiger ist, und auch dies steht im Gegensatz zum Vorschlag der Kommission, dass es keinen allgemeinen Verweis auf die Pflicht der Mitgliedstaaten gibt, Eurostat Zugang zu den für die Bewertung der Datenqualität benötigten „Informationen“ zu verschaffen.
- Von entscheidender Bedeutung ist, dass die Arbeit von Eurostat auf statistische Angelegenheiten beschränkt bleibt; der institutionelle Rahmen liegt außerhalb seiner Handlungsbefugnisse. „Die methodenbezogenen Besuche sollten nicht über den rein statistischen Bereich hinausgehen“, und die Ansprechpartner von Eurostat sollten „die für Meldungen im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zuständigen Stellen“ sein. Damit erhalten die Mitgliedstaaten potenzielle Argumente dafür, den Informationszugang einzuschränken.

Nichtsdestoweniger treffen die Mitgliedstaaten „alle erforderlichen Maßnahmen, um die methodenbezogenen Besuche zu erleichtern“ und machen „Quellen zugänglich [...], die zum Nachweis der gemeldeten tatsächlichen Defizit- und Schuldenstandszahlen und der ihnen zugrunde liegenden Haushaltsdaten herangezogen werden.“ Hierzu gehören auch „nationale Behörden, zu deren Aufgabe die Überwachung des Haushalts gehört“ (d. h. die nationalen Rechnungskontrollbehörden). Somit verfügt Eurostat in den vorstehend dargelegten Grenzen (und unter Berücksichtigung einiger möglicher Widersprüche zwischen verschiedenen Teilen der Verordnung) grundsätzlich über die rechtlichen Mittel, den Zugang zu den erforderlichen Unterlagen und zumindest zu den öffentlichen Rechnungskontrollinstanzen sicherzustellen. Es bleibt indessen die Frage, ob Eurostat auch über die erforderlichen Mittel verfügt, um seine Zuständigkeiten tatsächlich durchzusetzen.

Im besonderen Fall Griechenlands hat Eurostat praktisch ständig umfassenden Gebrauch von seinen Befugnissen zur Überwachung der griechischen VÜD-Daten gemacht und dabei weitaus mehr Ressourcen aufgewendet und mehr Besuche in diesem Land durchgeführt als in jedem anderen Mitgliedstaat der EU. Griechenland ist bislang der einzige Mitgliedstaat, in dem methodenbezogene Besuche stattfanden. Im Anschluss an diese Besuche wurden nach Auswertung aller von den griechischen Stellen zur Verfügung gestellten Informationen ausführliche Aktionspläne erstellt. Aber auch dadurch konnte das Ausmaß der Interferenzen in den griechischen VÜD-Daten nicht in vollem Umfang aufgedeckt werden.

Alles in allem blieb die Ratsverordnung 2103/2005 zwar hinter dem zurück, was die Kommission vorgeschlagen hatte, erweiterte Befugnisse hätten aber lediglich zu einer Verringerung des Risikos beigetragen, dass ein Land falsche Daten meldet, sie hätten dieses Risiko indessen nicht ausgeschlossen.

2.4 Governance und institutioneller Rahmen für die VÜD-Berichterstattung in Griechenland

Die in Griechenland für die einzelnen Tabellen in der VÜD-Datenübermittlung zuständigen Einrichtungen wurden von den griechischen Stellen in der VÜD-Datenübermittlung vom April 2009 wie folgt angegeben: das nationale statistische Amt Griechenlands (ESYE), das Finanzministerium (über den Obersten Rechnungshof), die (ebenfalls zum Finanzministerium gehörende) zentrale Zahlungsstelle (Single Payment Authority) und die Bank von Griechenland. Im Einzelnen obliegt dem ESYE zusammen mit dem Finanzministerium die Berichterstattung über das Defizit, während das Finanzministerium in vollem Umfang für die Zahlen zum Schuldenstand zuständig ist.

Das Finanzministerium erstellt die Tabellen über den Zentralstaat, das nationale statistische Amt Griechenlands ist zuständig für die Daten über die Gemeinden und die Sozialversicherung. Die zentrale Zahlungsstelle liefert Daten über EU-Finanzhilfen. Der Bank von Griechenland obliegt die Erstellung vollständiger Finanzierungskonten und finanzieller Vermögensbilanzen für die gesamte Volkswirtschaft⁹. Somit ist sie auch verantwortlich für die Richtigkeit der VÜD-Daten, insbesondere

⁹ Nach der EZB-Leitlinie vom 31. Juli 2009 über staatliche Finanzstatistiken (GFS), in der festgelegt wird, welche Daten für die wirtschaftliche und monetäre Analyse heranzuziehen sind, hat die Bank außerdem eine Berichtspflicht gegenüber der EZB. Die von der EZB verlangten GFS umfassen die folgenden Informationen über den Sektor Staat: i) Einnahmen und Ausgaben einschließlich Defizit/Überschuss nach Teilsektoren (Zentralstaat, Gemeinden, Sozialversicherung), ausgewählte Daten über EU-Zahlungsströme und einige

was die Erstellung von Finanzierungskonten und finanziellen Vermögenskonten für den Sektor Staat angeht. Diese Aufteilung der Zuständigkeiten ist in der EU nicht ungewöhnlich.

Die allgemeine Governance-Struktur und der institutionelle Gesamtrahmen sind allerdings weiter unklar¹⁰. Die Regierung hat lediglich das ESYE und die Bank von Griechenland als statistische Stellen im Sinne des europäischen Statistikgesetzes¹¹ benannt, jedoch weder das Finanzministerium (d. h. den Obersten Rechnungshof) noch die zentrale Zahlungsstelle, die indessen wichtige Akteure bei der Erstellung von VÜD-Daten sind. Die Überarbeitung des Statistikgesetzes wurde wiederholt verschoben. Im Übrigen wurde entgegen der im September 2008 gegenüber Eurostat gemachten Zusage der griechischen statistischen Stellen (siehe Abschnitt 3.3) bisher noch kein Statistiker eingesetzt.

Während des methodenbezogenen Besuchs im November 2009 wurden, als unmittelbare Konsequenz des gegen die griechischen VÜD-Daten eingelegten Vorbehalts, erneut die Mängel der institutionellen Rahmenbedingungen angesprochen. Alle Teilnehmer der Zusammenkunft, auch die griechischen Behörden (ESYE und Oberster Rechnungshof), kamen zu dem Schluss, dass die vorhandenen institutionellen Rahmenbedingungen nicht garantieren können, dass die Zahlen in den VÜD-Datenübermittlungen gänzlich frei von politischer Einflussnahme sind. Darüber hinaus wurden ein besorgniserregender Mangel an Rechenschaftspflicht und unklare Verantwortlichkeiten der an der Erstellung der VÜD-Statistiken beteiligten Einrichtungen festgestellt, desgleichen ein Problem der möglichen politischen/externen Einflussnahme auf die der Kommission zu übermittelnden VÜD-Zahlen.

Abhilfe ist wie folgt zu schaffen:

- Die Zuständigkeiten der verschiedenen beteiligten Einrichtungen müssen geklärt werden. Die Zusammenarbeit zwischen den Stellen muss auf eine formale Grundlage gestellt werden, nach Möglichkeit mittels einer Kooperationsvereinbarung (Memorandum of Understanding), außerdem muss klargestellt werden, welche Stelle für welche Daten in den VÜD-Übermittlungen zuständig ist.
- Die Zuständigkeiten müssen personalisiert werden. Leitende Mitarbeiter sollten für die unter ihrer Zuständigkeit erstellten Daten die Verantwortung tragen.
- In diesem Zusammenhang sollten Daten nur dann gemeldet werden, wenn die Stelle, die die Rohdaten für das betreffende VÜD-Feld liefert, die Zuverlässigkeit dieser Zahl durch ein Zertifizierungs- und Signaturverfahren gewährleistet.
- Die Bestimmungen des Verhaltenskodex müssen eingehalten werden.

Eine notwendige, jedoch nicht hinreichende Voraussetzung für die Umsetzung der vorstehenden Grundsätze ist, dass das ESYE im Zuge der Überarbeitung des geltenden Statistikgesetzes unabhängig wird.

Zusätzlich zu diesen Aspekten und mit Blick auf die Ergebnisse des Peer-Review von 2007 sollten die Zusammenarbeit und der Austausch von Fachwissen zwischen der griechischen Statistik und den Partnern im Europäischen Statistischen System intensiviert werden.

Aggregate, ii) Statistiken über die Differenz Defizit/Schuldenstandsänderung und iii) Schuldenstandstatistiken. Die Daten müssen den Grundsätzen und Begriffsbestimmungen des ESVG 95 entsprechen. Die Gründe für Korrekturen größeren Umfangs sollten der EZB von der zuständigen Einrichtung (in Griechenland die Bank von Griechenland) erläutert werden. Siehe EZB/2009/20; 2009/627/EG.

¹⁰ Im Oktober 2007 wurde in Griechenland im Rahmen der ersten Welle von Peer-Reviews bei allen NSÄ/Eurostat ein Peer-Review zur Statistik im Allgemeinen durchgeführt. Dabei wurde dem nationalen statistischen Amt Griechenlands (ESYE) empfohlen, den institutionellen Rahmen deutlich zu stärken; entsprechende Verbesserungsmaßnahmen wurden mit der Führungsspitze des ESYE vereinbart.

¹¹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/pls/portal/!PORTAL.wwwpob_page.show?_docname=1758246.PDF

3 Chronologie der wichtigsten Ereignisse

Die Frage der Zuverlässigkeit der griechischen Statistiken über Defizit und Schuldenstand des Staates hat über Jahre hinweg immer wieder die Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Die von den griechischen Stellen gemeldeten Daten zum Gesamtstaat wurden von Eurostat wiederholt in Zweifel gezogen, und zwar weit häufiger als bei jedem anderen Mitgliedstaat. Aufgrund der beobachteten Qualitätsmängel der griechischen Daten zum Gesamtstaat wurden in den halbjährlichen Pressemitteilungen mehrfach Vorbehalte gegen die Defizit- und Schuldenstandsdaten eingelegt (siehe Liste und Wortlaut der seit März 2005 geäußerten Vorbehalte in Anhang 3).

Die nachfolgenden Abschnitte bieten einen Überblick über die Datenkorrekturen und die Maßnahmen, die zur Unterstützung der griechischen Behörden bei der Verbesserung der Qualität der staatlichen Statistiken und bei der Erfüllung der bestehenden Regeln und Leitlinien ergriffen wurden.

3.1 Der Methodenbericht von 2004

3.1.1 Außergewöhnliche Korrekturen der VÜD-Datenübermittlungen vom September 2004

Im März 2004 legte Eurostat einen Vorbehalt hinsichtlich der Qualität der griechischen Daten ein¹². Im September 2004¹³ wurden die griechischen Angaben zu Defizit und Schuldenstand der öffentlichen Hand für den gesamten Berichtszeitraum 2000-2003 erheblich revidiert. In der anschließenden Pressemitteilung über das öffentliche Defizit und den öffentlichen Schuldenstand in der EU und in der Eurozone erläuterte Eurostat im Einzelnen, warum die Daten für die vorangehenden Jahre (ab 1997) beträchtlich revidiert wurden¹⁴. Vor allem belief sich die Revision der zwischen den Datenübermittlungen vom März 2004 und September 2004 gemeldeten Daten für das Jahr 2003 auf nahezu 3 Prozentpunkte des BIP beim Defizit und auf mehr als 7 Prozentpunkte des BIP beim Schuldenstand. Die für die Jahre 2000, 2001 und 2002 gemeldeten Defizite wurden ebenfalls um mehr als 2 Prozentpunkte des BIP nach oben revidiert. Diese erheblichen Aufwärtsrevisionen waren auf

¹² Griechenland: Wegen laufenden Diskussionen mit den statistischen Behörden in Griechenland, insbesondere über den Überschuss der Sozialversicherungen, müssen die gemeldeten Zahlen für Defizit und Verschuldung als provisorisch gesehen werden und können revidiert werden.

¹³ Die Verordnung Nr. 3605/93 des Rates verlangt VÜD-Datenübermittlungen jeweils vor dem 1. März und vor dem 1. September.

¹⁴ Griechenland:

Die zwischen März und September 2004 erfolgte Überarbeitung der Defizitdaten fand auf der Grundlage von neuen Informationen statt, die die griechischen Behörden auf Ersuchen von Eurostat für den Zeitraum 2000-2003 vorgelegt hatten.

Die Korrektur des Defizitwertes ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass:

- die in der öffentlichen Rechnungslegung für 2003 angesetzte Steuerschätzung (hauptsächlich MwSt.-Einnahmen) nach unten korrigiert wurde;
- die 2003 von EU-Institutionen im Rahmen bestimmter Strukturfondsprogramme erhaltenen Zahlungen nach unten korrigiert wurden;
- eine Zahlung der Postbank an den Staat in Bezug auf das Jahr 2003 als finanzielle Transaktion eingestuft wurde;

(zu diesen ersten drei Gründen s. Pressemitteilung 62/2004 vom 7. Mai 2004)

- die Ausgaben für militärische Zwecke von 2000 bis 2003 zu niedrig angesetzt wurden;
- der Überschuss der Sozialversicherung von 2001 bis 2003 zu hoch angesetzt wurde;
- die Zinsen von 2000 bis 2003 zu niedrig angesetzt wurden.

Die zwischen März und September 2004 erfolgte Überarbeitung der Daten für den Schuldenstand fand auf der Grundlage von neuen Informationen statt, die die griechischen Behörden für den Zeitraum 2000-2003 vorgelegt hatten. Die Korrektur des Wertes für den Schuldenstand ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass:

- die ausstehenden Verbindlichkeiten, insbesondere aufgrund von Anleihen mit Zinskapitalisierung, zu niedrig angesetzt wurden;

die Konsolidierung der Aktiva der Sozialversicherung überschätzt wurde.

frühere Maßnahmen von Eurostat sowie auf die Einleitung umfassender Steuerprüfungen durch die griechische Regierung im Frühjahr 2004 zurückzuführen.

In Tabelle 1 wird deutlich, wie stark die griechischen Angaben vom März 2004 gegenüber denen vom September 2004 revidiert wurden; dargestellt sind die wichtigsten Elemente der Revision.

Tabelle 1. Die wichtigsten Elemente der Revision der griechischen Daten zwischen März und September 2004

	2000	2001	2002	2003
DEFIZIT	% des BIP	% des BIP	% des BIP	% des BIP
März 2004	-2,0	-1,4	-1,4	-1,7
Steuereinnahmen				0,9
Zahlungen der EU				0,3
Neueinstufung von Zahlungen der Postbank				0,2
Militärausgaben	1,9	1,2	1,7	0,7
Überschuss der Sozialversicherung	0,0	1,0	0,4	0,6
Untererfassung von Zinsen	0,3	0,1	0,1	0,1
September 2004	-4,1	-3,7	-3,7	-4,6
SCHULDENSTAND				
März 2004	106,1	106,6	104,6	102,6
Kapitalisierte Zinsen	4,5	4,2	3,9	3,4
Konsolidierung des Sozialversicherungsvermögens	3,2	3,8	3,8	3,7
	0,1	0,1	0,2	0,1
September 2004	114,0	114,7	112,5	109,9

3.1.2 Der Methodenbericht von 2004 und das Vertragsverletzungsverfahren

Am 22. November 2004 veröffentlichte Eurostat einen umfassenden Bericht über die Revision der griechischen Daten zum öffentlichen Defizit und Schuldenstand. Aus dem Bericht ging hervor, dass die griechischen Stellen der Kommission in den Jahren vor 2004 falsche Zahlen zum Defizit gemeldet hatten, weil sie die Regeln des ESVG 95 nicht einhielten. Die Falschangaben betrafen nicht weniger als 11 Einzelfälle.

In diesem Zusammenhang eröffnete die Kommission 2004 aufgrund der methodischen Probleme bei der Erfassung von Steuern und Sozialbeiträgen, des Überschusses der Sozialversicherung und der Krankenhäuser sowie der Erfassung von Schuldenübernahmen und Militärausgaben ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Griechenland im Hinblick auf die VÜD-Datenübermittlung. Das Verfahren wurde erst 2007 abgeschlossen (siehe Kasten 2 und Anhang 6 dieses Berichts).

2005 führte Eurostat drei Gesprächsbesuche in Griechenland durch, um sich zu vergewissern, dass die griechischen Defizit- und Schuldenstandsdaten die bestehenden methodischen Anforderungen erfüllten. Dabei ging es hauptsächlich um Verbindlichkeiten von Krankenhäusern, die Übernahme von Schulden, EU-Finanzhilfen, Swaps sowie zahlreiche weitere Fragen.

3.2 Die griechischen Meldungen zwischen den beiden methodenbezogenen Besuchen im Rahmen des VÜD vom 29. Mai bis 2. Juni 2006 und vom 27. bis 29. September 2006, der Aktionsplan und Follow-up-Maßnahmen (bis 17. Juli 2008)

Nach der Datenübermittlung der griechischen Stellen im Frühjahr 2006 (siehe die jeweils folgenden Korrekturen der gemeldeten Daten in Tabelle 2), legte Eurostat im April 2006 erneut einen Vorbehalt gegen die griechischen Statistiken zu den öffentlichen Finanzen ein. Darauf folgten im Mai und September 2006 zwei methodenbezogene Besuche sowie ein von Eurostat erstellter Methodenbericht, der mit den griechischen Stellen abgesprochen war und auf der Eurostat-Website veröffentlicht wurde. Der Bericht enthält eine detaillierte Liste mit kurz-, mittel- und langfristigen Empfehlungen zur Gewährleistung einer höheren Qualität und Zuverlässigkeit der Daten über die Bilanzen der Sozialversicherung, der Gemeinden und der außerbudgetären Posten sowie zur Erfassung von Transaktionen mit dem EU-Haushalt gemäß den bestehenden Regeln. **Tabelle 2 – Von Griechenland im Zeitraum 2005-2009 gemeldete Daten zum öffentlichen Defizit und Schuldenstand**

GRIECHENLAND Defizit (% des BIP)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Meldung vom								
2005								
März *	-3,6	-4,1	-5,2	-6,1	-	-	-	-
September *	-6,1	-4,9	-5,7	-6,6	-	-	-	-
2006								
April	-	-4,9	-5,8	-6,9	-4,5	-	-	-
Oktober	-	-5,2	-6,1	-7,8	-5,2	-	-	-
2007								
April	-	-	-6,2	-7,9	-5,5	-2,6	-	-
Oktober	-	-	-5,6	-7,3	-5,1	-2,5	-	-
2008								
April	-	-	-	-7,4	-5,1	-2,6	-2,8	-
Oktober	-	-	-	-7,5	-5,1	-2,8	-3,5	-
2009								
April	-	-	-	-	-5,1	-2,8	-3,6	-5,0
Oktober	-	-	-	-	-5,2	-2,9	-3,7	-7,7

GRIECHENLAND Schuldenstand (% des BIP)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Meldung vom								
2005								
März *	114,8	112,2	109,3	110,5	-	-	-	-
September *	114,4	111,6	108,8	109,3	-	-	-	-
2006								
April	-	110,7	107,8	108,5	107,5	-	-	-
Oktober	-	110,7	107,8	108,5	107,5	-	-	-
2007								
April	-	-	107,8	108,5	107,5	104,6	-	-
Oktober	-	-	97,9	98,6	98,0	95,3	-	-
2008								
April	-	-	-	98,6	98,0	95,3	94,5	-
Oktober	-	-	-	98,6	98,8	95,9	94,8	-
2009								
April	-	-	-	-	98,8	95,9	94,8	97,6
Oktober	-	-	-	-	100,0	97,1	95,6	99,2

* Nach Verordnung Nr. 3605/93 hat die Datenübermittlung jeweils vor dem 1. März und vor dem 1. September zu erfolgen.

In diesem Zusammenhang wurde mit den griechischen Stellen ein Aktionsplan zur Durchführung der Eurostat-Empfehlungen vereinbart (Kasten 1 und Anhang 4). Außerdem wurde man sich darüber einig, dass die griechischen Stellen zur effektiven Überwachung der Durchführung des Aktionsplans Eurostat regelmäßig einen förmlichen Fortschrittsbericht vorzulegen hätten.

Das Vertragsverletzungsverfahren wurde im Mai 2007 abgeschlossen (Kasten 2).

Kasten 2. Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens im Jahr 2007

Auf die Schlussfolgerung hin, dass infolge der Maßnahmen der griechischen Stellen die besonderen Gründe, die zur Eröffnung des Vertragsverletzungsverfahrens im Jahr 2004 geführt hatten, nicht mehr bestanden (siehe Anhang 6), wurde das Verfahren 2007 eingestellt. In die Entscheidung der Kommission flossen zudem folgende allgemeine Erwägungen ein:

- In dem Aufforderungsschreiben wurde auf fortdauernde systemimmanente Probleme in den zuständigen griechischen Verwaltungsabteilungen hingewiesen.
- Die griechischen Stellen hatten konkrete Maßnahmen zur Lösung dieser Probleme getroffen. Die Durchführung dieser Maßnahmen sollte durch Eurostat überwacht werden.
- Trotz der jüngsten Verbesserungen der statistischen Verfahren und der guten Zusammenarbeit zwischen Eurostat und den griechischen Statistikstellen bleiben Fragen struktureller und systemimmanenter Art im Zusammenhang mit dem Staatshaushalt bestehen.
- Eurostat stellte fest, dass bei der Erstellung der staatlichen Finanzstatistiken Verbesserungen erzielt wurden. Eurostat würde seinen Bericht, der auch einen Aktionsplan mit einem Zeitplan für die Durchführung der verbleibenden Maßnahmen enthält, abschließen und veröffentlichen.

Wenn auch die eng gefassten Bedingungen für die Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens nicht mehr galten bzw. bestanden, so folgt daraus nicht, dass die griechischen Daten qualitativ allen geltenden Regelungen und Verfahren entsprachen. Es bedeutet lediglich, dass dieses spezielle Rechtsinstrument nicht mehr angewandt werden konnte, was einige Fragen zur Wirksamkeit dieses Instruments bei komplexeren, die Methodik und institutionelle Gesichtspunkte betreffenden Problemen aufwirft und darauf hindeutet, dass dieser Komplexität zukünftig Rechnung getragen werden muss. So legte Eurostat zwischen 2005 und 2009 bei über 10 VÜD-Meldungen in nicht weniger als fünf Fällen, d. h. weit öfter als bei jedem anderen Mitgliedstaat, Vorbehalte gegen die Qualität der von den griechischen Stellen vorgelegten Daten ein. Im Fall Griechenlands machte Eurostat praktisch ständig und in großem Umfang Gebrauch von seiner Befugnis zur Überwachung der VÜD-Daten. Griechenland ist bislang der einzige Mitgliedstaat, bei dem methodenbezogene Besuche stattfanden. Im Anschluss an diese Besuche wurden nach Auswertung der von den griechischen Stellen vorgelegten Informationen ausführliche Aktionspläne erstellt. Auch hierdurch konnte jedoch das Ausmaß der (verborgenen) Einflussnahme auf die griechischen VÜD-Daten nicht aufgedeckt werden.

Insbesondere legte Eurostat Vorbehalte gegen die Qualität der griechischen Daten in der Meldung vom April 2008 ein, und die Meldungen vom Oktober 2008 und vom April 2009 konnten erst validiert werden, nachdem Eurostat vor und während des Meldezeitraums zwecks Korrektur von Fehlern oder unzulänglich erfassten Daten eingegriffen hatte, wodurch sich in beiden Fällen das gemeldete Defizit erhöhte. Im Jahr 2008 führten die methodenbezogenen Besuche von Eurostat beispielsweise zu einer Erhöhung des von den griechischen Stellen für das Jahr 2007 gemeldeten Defizits von 2,8 % auf 3,5 % des BIP. Die von Eurostat zwischen 2005 und 2009 eingelegten Vorbehalte sind in Anhang 3 im Wortlaut aufgeführt.

Entsprechend dem vereinbarten Aktionsplan und den Verpflichtungserklärungen der griechischen Stellen ersuchte Eurostat diese mit Schreiben vom 27. Juni 2007 um einen Bericht über die Fortschritte, die hinsichtlich der Empfehlungen des Berichts über den methodenbezogenen VÜD-Besuch erzielt wurden. In ihrer Antwort vom 3. Juli 2007 betonten die griechischen Stellen, dass sie schon wichtige Schritte zur Durchführung des Aktionsplans unternommen hätten, dies bezog sich jedoch nur auf die langfristigen Empfehlungen. Eurostat verlangte daher mit Schreiben vom 13. Juli 2007 einen ausführlicheren Überblick über den Stand der Durchführung der kurz- und mittelfristigen Maßnahmen. Die griechischen Stellen wurden außerdem um ausführliche Angaben zur rechtzeitigen Verfügbarkeit und zum Umfang ihrer jährlichen Erhebung nach Teilsektoren ersucht.

Als Reaktion auf die Antwort der griechischen Stellen (vom 31. Juli 2007) vertrat Eurostat in einem Schreiben vom 7. September 2007 die Meinung, dass trotz der von den griechischen Stellen vermeldeten Fortschritte einige Schlüsselempfehlungen insbesondere im Zusammenhang mit den internen Konsistenzkontrollen (für die Erhebung) noch nicht umgesetzt waren, und forderte die griechischen Stellen auf, bis Ende Januar 2008 einen erschöpfenden Fortschrittsbericht zu übermitteln. Außerdem wurden die griechischen Stellen ersucht, einen Bericht über das Problem der internen Konsistenz der VÜD-Meldung vom Oktober 2007 beizufügen.

Nach diesem Schriftwechsel wurden in der VÜD-Meldung vom Oktober 2007 einige Angaben zu den Fortschritten in Bezug auf rechtzeitige Verfügbarkeit, Umfang und interne Kohärenz bei der Erhebung geliefert, und am 17. Juli 2008 ging schließlich ein ausführlicherer Fortschrittsbericht ein.

3.3 Berichterstattung durch Griechenland im Jahr 2008: methodenbezogener Follow-up-Besuch am 2. und 3. Juni 2008 und zweiter methodenbezogener VÜD-Besuch vom 15. bis zum 19. September 2008

Im Anschluss an die Meldung der griechischen Stellen im April 2008 legte Eurostat ein weiteres Mal Vorbehalte gegen das gemeldete griechische Defizit ein, und zwar insbesondere hinsichtlich der Probleme bei der Erfassung der EU-Zuschüsse in den Jahren 2006 und 2007, einer erheblichen statistischen Diskrepanz von 0,6 % des BIP im Jahr 2007 und des ungenügenden Umfangs der Quelldaten für außerbudgetäre Posten, Gemeinden und die Sozialversicherung in der ersten Schätzung der Bilanz 2007.

Dies führte zu einem weiteren methodenbezogenen Besuch in Griechenland am 2. und 3. Juni 2008, bei dem hauptsächlich die Probleme geklärt werden sollten, die zu Vorbehalten Anlass gegeben hatten. Über diesen Besuch wurde von Eurostat ein Bericht („Main conclusions and action points“)¹⁵ mit den vereinbarten Empfehlungen und Durchführungsmaßnahmen veröffentlicht und am 8. Juli 2008 an die griechischen Stellen übermittelt. Diese Maßnahmen wurden in den Aktionsplan aufgenommen.

Am 11. September 2008 wurden im Rahmen des Follow-up für den Peer-Begutachtungsbericht für 2007 von hochrangigen Eurostat-Vertretern Maßnahmen zur weiteren Verbesserung der im Rahmen der VÜD übermittelten Daten sowie zur Durchführung der Verbesserungen des institutionellen Rahmens für das statistische System Griechenlands gemäß den Empfehlungen des Peer-Begutachtungsberichts für 2007 erörtert. Der Finanzminister und der Leiter des ESYE verpflichteten sich ausdrücklich zur Konsolidierung der institutionellen Grundlagen in Griechenland entsprechend den Empfehlungen der Verhaltenskodex-Peer-Review für Griechenland. Insbesondere erklärten sich der Finanz- und Wirtschaftsminister und der Generalsekretär des ESYE bereit, ihrer Verpflichtung zur Lieferung verlässlicher VÜD-Zahlen nachzukommen und uneingeschränkt und in vollständiger Transparenz zusammenzuarbeiten, um sämtliche noch offenen Fragen auszuräumen. Angeblich waren insbesondere die Überarbeitung des griechischen Statistikgesetzes und die Bildung eines Nutzerrates schon weit fortgeschritten. Eurostat unterstrich, dass eine vollständige Erfüllung des Verhaltenskodex eine Voraussetzung dafür ist, dass Vertrauen in die griechischen Statistiken und damit in die Statistiken des ESS gesetzt wird.

Vom 15. bis zum 19. September 2008 fand ein neuer methodenbezogener Besuch in Griechenland statt. Bei dem Besuch sollten insbesondere eine Einigung in der Frage der angemessenen Korrekturen hinsichtlich der EU-Zahlungsströme erzielt werden, die bei dem vorherigen methodenbezogenen Besuch zu keinem befriedigenden Abschluss gebracht worden war, ferner sollte eine Lösung für das Problem der beträchtlichen statistischen Diskrepanz, die Daten des Zentralstaats für 2006 und 2007 aufwiesen, herbeigeführt werden. Die vereinbarten Ergebnisse sowie die kurz- und mittelfristigen Maßnahmen wurden in den von Eurostat veröffentlichten Bericht über diesen methodenbezogenen Besuch in Griechenland¹⁶ aufgenommen. Ergebnis der Erörterungen waren eine beträchtlich höhere Schätzung des Defizits für 2007 (3,5 % des BIP gegenüber den von Griechenland im April gemeldeten 2,8 %) und folglich stärkere Vorbehalte gegen die griechischen VÜD-Daten vom April.

¹⁵ Siehe auf der Eurostat-Website: Reports of methodological visit to Greece in 2008.

¹⁶ Siehe auf der Eurostat-Website: Reports of methodological visit to Greece in 2008.

3.4 Staatliches Defizit und Schuldenstand Griechenlands: Korrekturen April 2009 – Oktober 2009

Im April 2009 validierte Eurostat die von den griechischen Stellen gemeldeten Daten, die für 2008 ein Defizit von 5 % des BIP auswiesen (ursprünglich hatte Griechenland 4,8 % des BIP gemeldet). In der Rückschau erscheint diese Entscheidung als unangemessen, sie beruhte jedoch auf den damals verfügbaren Erkenntnissen und wurde getroffen, nachdem die griechischen Stellen auf Anraten von Eurostat, wo Zweifel an den Überschüssen der Sozialversicherung geäußert worden waren, die positive statistische Diskrepanz der Sozialversicherung um die Hälfte verringert hatten, wobei die Differenz als Verringerung des Überschusses dieses Sektors verbucht wurde (das gesamtstaatliche Defizit erhöhte sich dadurch um etwas mehr als 0,2 % des BIP).

Nach der Meldung vom April und vor der Veröffentlichung der Pressemitteilung nahm Eurostat mit den griechischen Stellen Kontakt auf, um ein Problem im Zusammenhang mit der Erfassung der Schulden der öffentlichen Krankenhäuser bei ihren Lieferanten zu klären. Als Antwort übermittelten die griechischen Stellen amtliche Dokumente des Gesundheitsministeriums, welche bescheinigten, dass es sich bei den Beträgen in der Meldung um die von der griechischen Regierung anerkannten handele (Anhang 5).

Im Zusammenhang mit der VÜD-Meldung vom April 2009 erinnerte Eurostat die griechischen Stellen erneut an die im Rahmen des Aktionsplans vereinbarten Maßnahmen. Obwohl die griechischen Stellen in ihrer Antwort auf Verbesserungsansätze hinwiesen (insbesondere im Hinblick auf den Erfassungsgrad der Erhebung zur Sozialversicherung), blieben viele Probleme ungelöst (z. B. die Klassifikation von außerbudgetären Konten und staatlichen Einheiten).

Am 27. April 2009 riet der Rat Griechenland Folgendes („Empfehlung des Rates an Griechenland vom 27. April 2009 mit dem Ziel, das übermäßige öffentliche Defizit zu beenden – Anwendung von Artikel 104 Absatz 7 EG-Vertrag“): „Die griechischen Behörden sollten die Bemühungen im Hinblick auf eine verbesserte Erhebung und Verarbeitung von statistischen Daten und insbesondere der Daten zum Gesamtstaat fortsetzen, insbesondere durch die Stärkung der Mechanismen, die die unmittelbare und korrekte Bereitstellung der nach den geltenden Rechtsvorschriften verlangten Daten zum Gesamtstaat gewährleisten.“

Als die griechischen Stellen am 2. Oktober 2009 eine Meldung übermittelten, die gegenüber der Meldung vom April eine bedeutende Korrektur aufwies, forderte Eurostat die griechischen Stellen auf, diese Diskrepanz mit den vierteljährlichen Finanzkonten des Staates aufzuklären. Eurostat forderte außerdem zusätzliche Angaben zur Korrektur der im Jahr 2008 zugeflossenen EU-Einnahmen und zu fehlenden Details in den „Sonstigen Verbindlichkeiten“ der Jahre 2007 und 2008 an und merkte an, dass die Klassifikation der außerbudgetären Konten noch nicht vollendet worden war.¹⁷

Die griechischen Stellen antworteten auf die zweite Bitte um Erläuterung nicht und baten um eine Verlängerung der von Eurostat gesetzten Frist, die am 13. Oktober 2009 ablaufen sollte. Eine unvollständige Antwort ging schließlich am 21. Oktober ein, am 22. Oktober folgten nach der Veröffentlichung der VÜD-Daten durch Eurostat zusätzliche Informationen.

Für die Meldung vom Oktober 2009 war insbesondere Folgendes kennzeichnend:

- Am 21. Oktober erhielt Eurostat am Nachmittag vor der Veröffentlichung seiner Pressemitteilung eine korrigierte VÜD-Meldung;
- Fragen von Eurostat vom 12. Oktober blieben bis zum 21. Oktober, d. h. über die ungewöhnlich lange Zeitspanne von 9 Tagen, unbeantwortet.

¹⁷ Eurostat wurde informiert, dass die Bilanzen einiger dieser Konten sowohl in den Konten der Ministerien als auch in den Bilanzen der öffentlich-rechtlichen Einrichtungen erschienen, „von denen die verschiedenen Projekte durchgeführt wurden“. Eurostat fragte bei den griechischen Stellen an, ob dies bedeutete, dass diese Konten in den vorherigen Meldungen möglicherweise doppelt gezählt wurden.

- Im Zeitraum zwischen dem 16. und dem 21. Oktober nahm der Generalsekretär des ESYE wiederholt Kontakt mit Eurostat auf und machte politische Einflussnahme auf dem Wege der Lieferung von Zahlen und mittels der Übersendung einer korrigierten Meldung¹⁸ geltend.

Insbesondere offenbarte die Untersuchung von Eurostat Mängel bei der Statistikerstellung in den nationalen Stellen, die hauptsächlich für VÜD-Daten zuständig sind, nämlich dem nationalen statistischen Amt Griechenlands (ESYE), dem Obersten Rechnungshof und dem Finanzministerium. Im Zusammenhang mit den von den griechischen Stellen übermittelten VÜD-Meldungen vom April, vom 2. Oktober und vom 21. Oktober 2009 ist belegt, dass das ESYE die Zahlen für die Korrektur der von der zentralen Zahlungsstelle mitgeteilten Zahlen zu den EU-Finanzhilfen und die Ergebnisse der Erhebung zu Einnahmen und Ausgaben der Krankenhäuser modifiziert hat, wodurch der Betrag der aus der Erhebung hervorgehenden ausstehenden Verbindlichkeiten verringert und das staatliche Defizit in den Jahren 2007 und 2008 reduziert wurde. Der Oberste Rechnungshof (der selbst zum Finanzministerium gehört) übermittelte an das ESYE falsche Daten über die Kündigung von Swaps, über außerbudgetäre Konten und über aufgelaufene Zinsen als Staatsausgaben und verringerte so das Staatsdefizit in den Meldungen vom April und vom 2. Oktober 2009. Das Finanzministerium traf im Oktober 2009 Entscheidungen über die Erfassung von Transaktionen unter staatlicher Beteiligung, die im Jahr 2008 stattgefunden hatten, indem es die Erfassung der Vorgänge im Nachhinein änderte, auch wenn sie auf Entscheidungen aus dem Jahr 2008 zurückgingen. Überdies wies das Finanzministerium das ESYE an, eine Verbindlichkeit für Krankenhäuser in Höhe von 2,5 Mrd. EUR in der VÜD-Meldung vom 21. Oktober 2009 für das Jahr 2008 zu erfassen, obwohl keine Belege und keine Begründung dafür geliefert wurden.

Tabelle 3 zeigt die Korrekturen, die in der VÜD-Meldung vom 2. Oktober an der vom April 2009 und wiederum in der Meldung vom 21. Oktober an der vom 2. Oktober vorgenommen wurden.

¹⁸ In seinem Schriftwechsel mit Eurostat behauptete der Generalsekretär des ESYE, er habe ursprünglich von Obersten Rechnungshof neue Zahlen für die VÜD-Meldung erhalten, auf deren Grundlage sich für 2008 ein Defizit von 6,7 % des BIP ergab, habe anschließend Anweisung bekommen, die neue VÜD-Meldung erst nach einem Treffen des Obersten Rechnungshofs mit dem Minister an Eurostat zu übermitteln, und sei schließlich am 21. Oktober angewiesen worden, eine neue VÜD-Meldung als Ersatz für die am 2. Oktober übermittelte an Eurostat zu senden, gleichgültig welche Einwände das ESYE gegen die neuen Zahlen haben mochte.

Griechenland – Erläuterung der Korrekturen des Nettoüberschusses (+)/des Nettodefizits (-) für 2008 zwischen Oktober 2009 und April 2009

	2. Oktober 2009 gegenüber April		21. Oktober gegenüber 2. Oktober		Korrekturen gesamt	
	Korrekturbeträge	% des BIP	Korrekturbeträge	% des BIP	Korrekturen gesamt	% des BIP
Korrekturen gesamt	-1 274	-0,53	-5 038	-2,11	-6 312	-2,64
„Arbeitssaldo“ Sozialversicherung	-600	-0,25	0	0,00	-600	-0,25
Steuern	-650	-0,27	0	0,00	-650	-0,27
EU-Finanzhilfen	186	0,08	-216	-0,09	-30	-0,01
„Arbeitssaldo“ des Staatshaushalts	0	0	-710	-0,30	-710	-0,30
Verbindlichkeiten der Krankenhäuser	-100	-0,04	-2 500	-1,05	-2 600	-1,09
Abschreibungen von Swaps	0	0,00	-210	-0,09	-210	-0,09
Einkünfte aus extrabudgetären Abschreibungen	0	0,00	-300	-0,13	-300	-0,13
Kapitaltransfer DEKA	0	0,00	-230	-0,10	-230	-0,10
Anpassungen von Zinszahlungen	0	0,00	-450	-0,19	-450	-0,19
Korrektur der Staatskonten	0	0,00	-192	-0,08	-192	-0,08
Schuldenübernahme	0	0,00	-218	-0,09	-218	-0,09
Sonstige Korrekturen	-110	-0,05	-12	-0,01	-122	-0,05
BIP 2008						239 141

Griechenland – Nettoüberschuss (+) / Nettodefizit (-) für 2008 zwischen Oktober und April 2009

	2005	2006	2007	2008
Defizit in EUR, gemeldet im April 2009	-10 056	-5 987	-8 272	-12 195
Defizit in % des BIP, gemeldet im April 2009	-5,1	-2,8	-3,6	-5,0
Defizit in EUR, gemeldet am 2. Oktober 2009	-10 056	-6 064	-8 263	-13 469
Defizit in % des BIP, gemeldet am 2. Oktober 2009	-5,1	-2,9	-3,6	-5,6
Defizit in EUR, gemeldet am 21. Oktober 2009	-10 068	-6 110	-8 287	-18 507
Defizit in % des BIP, gemeldet am 21. Oktober 2009	-5,1	-2,9	-3,7	-7,7

Anmerkung: Überschuss-/Defizitzahlen für die Jahre 2005-2008 wie von den griechischen Statistikstellen gemeldet, von Eurostat nicht validiert.

4 Überblick über Fragen der Methodik

Dieses Kapitel bietet einen Überblick über die wichtigsten im vorliegenden Bericht erörterten Fragen der Methodik. Dabei wird darauf hingewiesen, ob diese Fragestellungen bereits in der Vergangenheit diskutiert wurden (insbesondere in dem Bericht von Eurostat über die Korrektur der griechischen Angaben über das öffentliche Defizit und den öffentlichen Schuldenstand, nachfolgend „Eurostat-Bericht von 2004“ genannt). Ferner wird darauf eingegangen, welche vorläufigen Schlussfolgerungen zu den einzelnen Punkten gezogen worden sind. Zusatzinformationen zu allen in den einzelnen Kapiteln behandelten Fragen finden sich in Anhang 1 des Berichts.

Was eine mögliche Parallele zwischen 2004 und 2009 betrifft, so gibt es, wie sich aus den folgenden Abschnitten schließen lässt, für beide Anlassfälle einige Gemeinsamkeiten im Bereich der Methodik. Jedes Mal wurden im Anschluss an Wahlen umfangreiche Korrekturen vorgenommen. Dabei kam zutage, dass in einem Umfeld ohne sichtbares System der gegenseitigen Kontrolle häufig falsche Zahlen gemeldet wurden, Informationen undurchsichtig und verzerrt und die Institutionen schwach und nur unzureichend koordiniert waren. Die häufigen Besuche, die von Eurostat in Griechenland zwischen diesen beiden Anlassfällen durchgeführt wurden, die hohe Zahl methodenbezogener Besuche, die vielen Vorbehalte gegenüber den Datenübermittlungen der griechischen Stellen und bei alledem (trotz gegenteiliger Versicherungen) die Nichtbeachtung der Empfehlungen von Eurostat erhärten den Verdacht, dass die Probleme nur zum Teil methodischer Art sind und vielmehr weitgehend außerhalb des statistischen Bereichs liegen.

Zwischen 2005 und 2008 wurden fünf Mal Vorbehalte gegen die Qualität der griechischen VÜD-Daten eingelegt. Dabei ging es um die unsachgemäße Erfassung von EU-Finanzhilfen (in zwei Fällen) und eine nicht unerhebliche statistische Diskrepanz, die Konten der Sozialversicherung, Zweifel hinsichtlich der Erfassung der Beträge für andere Außenstände und Zahlungsverpflichtungen sowie den ungenügenden Abdeckungsgrad von Quelldaten über außerbudgetäre Posten, Gemeinden und die Sozialversicherung bei der ersten Schätzung im Rahmen der VÜD-Datenübermittlung vom April. Alle diese Fragen wurden anschließend zwischen Eurostat und den griechischen Stellen geklärt und galten demnach als erledigt. Einige Themen (die Erfassung der EU-Finanzhilfen, die Berechnung der Konten der Sozialversicherung und die Verbindlichkeiten von Krankenhäusern) tauchten jedoch 2009 erneut auf.

Dennoch gibt es in der Frage der EU-Finanzhilfen einen bedeutsamen Unterschied zwischen der Situation der Jahre 2005 bis 2008 und der des Jahres 2009. Die von Eurostat von 2005 bis 2008 vorgenommene Revision von Daten war hauptsächlich methodenbedingt. Am 2. Oktober 2009 hingegen handelte es sich dem Anschein nach nicht um ein Methodikproblem, sondern schlicht und einfach um die Meldung falscher Daten durch die griechischen Stellen. Hinsichtlich der Sozialversicherung waren die Revisionen der Jahre 2005 bis 2008 ebenfalls hauptsächlich auf methodische Aspekte zurückzuführen. Demgegenüber steht noch nicht fest, ob der enorme Überschuss bei der Sozialversicherung, der in der Datenübermittlung vom April 2009 gemeldet wurde, lediglich auf methodische Unsicherheiten zurückzuführen ist.

Im Falle der Verbindlichkeiten von Krankenhäusern handelte es sich 2005 um frühere Ausgaben von Krankenhäusern, die nie erfasst worden waren. Aus jetziger Sicht haben die griechischen Stellen anscheinend Verbindlichkeiten von Krankenhäusern von rund 1 Mrd. EUR, die in der einschlägigen Erhebung gemeldet worden waren, bei ihren Datenübermittlungen vom April und vom 2. Oktober 2009 nicht berücksichtigt, obwohl eigentlich bereits ab 2007 – wenn auch für kleinere Beträge – falsche Zahlen gemeldet wurden.

4.1 „Arbeitssaldo“ des Staatshaushalts

Das Thema Erfassung der Zu- und Abflüsse des Staatshaushalts und deren Zusammenhang mit dem „Arbeitssaldo“ wurden im Eurostat-Bericht von 2004 nicht behandelt, jedoch während der methodenbezogenen VÜD-Besuche 2006 und 2008 intensiv erörtert.

Bei der VÜD-Datenübermittlung vom 21. Oktober 2009 korrigierte der Oberste Rechnungshof den „Arbeitssaldo“ des Staatshaushalts des Jahres 2008 um 722 Mio. EUR (von ca. -13,9 Mrd. EUR auf -14,6 Mrd. EUR). Den Erklärungen zufolge, die die griechischen Stellen während des methodenbezogenen VÜD-Besuchs von Eurostat vom 16. bis 18. November 2009 (nachfolgend „methodenbezogener Besuch vom November 2009“ genannt) lieferten, ging diese Korrektur fast ausschließlich darauf zurück, dass ein bis dato nicht berücksichtigter Ausgabenposten (in Höhe von 710 Mio. EUR) miteinbezogen wurde, der dem Transfer von Mitteln aus dem Staatshaushalt an den Sozialversicherungsfonds eines staatseigenen Unternehmens (OEP-DEH) entsprach.

Auch nachdem die griechischen Stellen daraufhin die von Eurostat erbetenen Informationen vorgelegt hatten, bleibt (angesichts widersprüchlicher Auskünfte des ESYE und des Obersten Rechnungshofs) noch immer ungeklärt,

- ob die „Arbeitssalden“ der vorangegangenen Jahre Privatisierungserlöse umfassten oder nicht;
- ob die Überweisung an OEP-DEH zu den Staatsausgaben gerechnet wurde oder nicht (ob sie Gegenstand der Konsolidierung von Finanzströmen innerhalb des Staatssektors war);
- ob andere Finanzströme innerhalb des Staatssektors in der Vergangenheit ordnungsgemäß konsolidiert worden sind.

Unabhängig davon hegt Eurostat nun beträchtliche Zweifel an dieser vom Obersten Rechnungshof in der Datenübermittlung vom 21. Oktober vorgenommenen Korrektur.

4.2 Korrektur der Staatskonten

In der VÜD-Übermittlung vom 21. Oktober 2009 wurde für die „Sonstigen Verbindlichkeiten“ des griechischen Staats für 2008 ein um 192 Mio. EUR und für die Jahre 2005 bis 2007 jeweils ein in geringerem Ausmaß höherer Betrag gemeldet, wodurch das öffentliche Defizit für all diese Jahre höher ausfiel. Dies ergab sich durch die Korrektur der Staatskonten, deren sich Griechenland bedient, um gezielte Maßnahmen zu unterstützen, die nicht über den Haushalt laufen, wie z. B. Militärausgaben oder Zahlungen für in Anspruch genommene Bürgschaften.

Zwar wurde dieses Thema vor dem Jahr 2004 nie eingehend erörtert und auch nicht in im Eurostat-Bericht von 2004 behandelt, doch wurde die Verbuchung von Zahlungsströmen in den folgenden Jahren, und insbesondere 2008, ausführlich besprochen. Diese Konten waren in der Vergangenheit Ursache statistischer Diskrepanzen, was daran liegt, dass viele Unterkonten des zentralen Staatskontos von der VÜD-Datenübermittlung ausgenommen worden sind. Im Jahr 2008 bat Eurostat die griechischen statistischen Stellen um eine Entscheidung über die endgültige Einordnung solcher Konten (um festzulegen, ob sie im Besitz staatlicher Einheiten sind oder nicht). Obwohl der Oberste Rechnungshof Eurostat am 10. Oktober 2009 mitteilte, dass es nicht möglich sein würde, die Prüfung und Identifizierung jedes einzelnen Kontos vor dem Ende des Jahres abzuschließen, waren eben diese Arbeiten allerdings doch bereits am 16. Oktober 2009 beendet. Dies lag offenbar daran, dass die neuen politischen Entscheidungsträger dem Obersten Rechnungshof die Weisung erteilt hatten, die Überprüfung der Staatskonten so bald wie möglich abzuschließen.

Angesichts des oben geschilderten Sachverhalts ist Eurostat derzeit nicht in der Lage einzuschätzen, ob jedes einzelne außerbudgetäre Konto ordnungsgemäß klassifiziert worden ist und ob staatliche Konten richtig korrigiert worden sind. Obwohl es sich hier um ein Methodikproblem zu handeln scheint, ist es doch erstaunlich, dass entgegen den ursprünglichen Informationen des Obersten Rechnungshofs vom Oktober, wonach die Arbeiten nicht bis zum Ende des Jahres abgeschlossen werden könnten, es offenbar doch möglich war, sie nach dem Regierungswechsel binnen weniger Tage zu erledigen. Eurostat wird diesbezüglich die Modalitäten und den genauen Betrag, auf den sich die Korrektur beläuft, nachprüfen.

4.3 Einnahmen aus aufgelösten außerbudgetären Konten

Dieses Thema wurde nicht im Bericht von 2004 abgehandelt.

In der VÜD-Datenübermittlung vom 21. Oktober 2009 wurde das öffentliche Defizit des Jahres 2008 um 300 Mio. EUR nach oben korrigiert, weil abgeschriebene außerbudgetäre Konten nicht mehr zu

den Einnahmen gerechnet wurden. Dabei handelt es sich um Konten in staatlichem Besitz, die nicht im „Arbeitssaldo“ enthalten waren. Diese Korrektur ging auf die Entscheidung der Regierung aus dem Jahre 2008 zurück, einige dieser Konten zu schließen und die ausstehenden Mittelbeträge in den Staatshaushalt zu transferieren. Diese Beträge wurden vom Obersten Rechnungshof in den VÜD-Datenlieferungen vom April und vom 2. Oktober fälschlicherweise als Einnahmen im „Arbeitssaldo“ der Tabelle 2A berücksichtigt. Da dieser Zahlungsstrom jedoch nur staatliche Einheiten betraf, hätte er auf der gesamtstaatlichen Ebene konsolidiert werden müssen. Der entsprechende Betrag hätte dann nicht im „Arbeitssaldo“ des Zentralstaats verbucht werden dürfen; anderenfalls hätte der entsprechende Betrag mit umgekehrten Vorzeichen in Tabelle 2A ausgewiesen werden müssen, was jedoch nicht der Fall war.

Obwohl die Herausnahme dieser Beträge aus den Staatseinnahmen in der VÜD-Datenübermittlung vom 21. Oktober korrekt zu sein scheint, muss noch geprüft werden, ob auch in dem Änderungsposten, der den Saldo der außerbudgetären Konten widerspiegelt, ein entsprechender Abfluss verbucht wurde (um den Gesamtstrom auszugleichen) oder nicht. Außerdem bleibt noch festzustellen, ob und wie Ströme aus ähnlichen Transaktionen in der Vergangenheit verbucht worden sind.

Dies ist als vorsätzliche Meldung falscher Zahlen durch den Obersten Rechnungshof bei der Übermittlung der VÜD-Daten im April und am 2. Oktober 2009 zu werten.

4.4 Abschreibungen von Swaps

Auf das Thema Abschreibungen von Swaps wurde im Bericht von 2004 nicht eingegangen. In den Jahren 2005 bis 2008 hingegen wurden die Kündigung von Swaps und die Behandlung des verbleibenden Zinsstromes zwischen Eurostat und den griechischen Behörden zur Sprache gebracht.

In der VÜD-Datenübermittlung vom 21. Oktober 2009 wurden aufgrund der Kündigung eines Swaps die Zahlen für das Jahr 2008 um 210 Mio. EUR korrigiert, wodurch das Staatsdefizit anstieg. Hierbei handelte es sich aber schlichtweg um die Angabe falscher Zahlen durch den Obersten Rechnungshof in den VÜD-Datenübermittlungen vom April und vom 2. Oktober 2009 und nicht um eine Methodikfrage oder um einen Fehler, der sich eingeschlichen hatte.

Kurz gesagt sollten im Zusammenhang mit Kündigungen von Swaps Einmalzahlungen an den Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nicht als Einnahmen des Staates betrachtet werden. Da sich solche Beträge im „Arbeitssaldo“ des Staatshaushalts fanden, hätte in den VÜD-Tabellen eine negative Anpassung in gleicher Höhe vorgenommen werden müssen. Es gibt Anzeichen dafür, dass dem Obersten Rechnungshof bereits im April 2009 bekannt war, auf welchen Betrag sich die Korrektur belaufen würde und wie sie auszugleichen wäre, dass er aber erst am 21. Oktober entsprechend tätig wurde. Dadurch wurde das Staatsdefizit in den VÜD-Datenmeldungen vom April und vom 2. Oktober 2009 zu gering veranschlagt.

Dies ist als vorsätzliche Meldung falscher Zahlen durch den Obersten Rechnungshof bei der Übermittlung der VÜD-Daten im April und am 2. Oktober zu werten.

4.5 Anpassungen aufgrund von Zinszahlungen

Die Verbuchung der Zinsen war eines der Probleme, das im Eurostat-Bericht von 2004 aufgegriffen wurde. Das Problem war damals allerdings methodenbezogen und betraf die Verbuchung kapitalisierter Zinsen in den Fällen, in denen die griechische Regierung Staatsanleihen emittiert hatte, die in den ersten Jahren zinslos blieben.

Das Problem im Jahr 2009 bestand schlicht und einfach darin, dass die Zahlen für die aufgelaufenen Zinsen, die Staatsausgaben darstellten, seit März 2009 von der Abteilung „Öffentliche Verschuldung“ des Obersten Rechnungshofs mit Hilfe ihrer instrumentenbezogenen Schuldendatenbank zwar korrekt berechnet, vom Obersten Rechnungshof bei der Übermittlung der VÜD-Daten im April und am 2. Oktober jedoch falsch gemeldet worden waren, weil die VÜD-Tabellen, die der Oberste Rechnungshof dem ESYE übermittelt hatte, lediglich ein Minus von 45 Mio. EUR anstatt der

korrekten Zahl von 495 Mio. EUR enthielten, so dass die griechische Staatsverschuldung fälschlicherweise um 450 Mio. EUR verringert wurde. Die korrekte Zahl stand erst in den VÜD-Daten, die am 21. Oktober übermittelt wurden.

Dies ist als vorsätzliche Meldung falscher Zahlen durch den Obersten Rechnungshof bei der Übermittlung der VÜD-Daten im April und am 2. Oktober zu werten.

4.6 Schuldenübernahme und Garantien

Die Übernahme von Schulden durch den Staat aufgrund der Inanspruchnahme von Garantien stellte vor 2004 eines der am häufigsten erörterten Probleme dar und war daher auch Gegenstand des Eurostat-Berichts von 2004. Damals wurde bekannt, dass in den Jahren vor 2004 die Regelungen für die staatliche Schuldenübernahme nicht eingehalten und damit sowohl das Staatsdefizit als auch die Staatsverschuldung heruntergerechnet worden waren.

Am 21. Oktober 2009 erhielt Eurostat von den griechischen Stellen korrigierte Defizitzahlen, da von 2005 bis 2008 zu niedrige Zahlen für Schuldenübernahmetransaktionen aufgrund der Inanspruchnahme von Garantien gemeldet worden waren, wobei die Differenz in den Jahren 2007 und 2008 rund 200 Mio. EUR betrug, in den Jahren 2005 und 2006 jedoch erheblich geringer ausfiel.

Beim methodenbezogenen Besuch im November 2009 schien die Ursache des Problems darin zu liegen, dass zusätzliche Abflüsse durch bislang unbekannte Garantien entstanden, auf die man erst bei einer gründlichen Überprüfung der Staatskonten aufmerksam wurde (vgl. Abschnitt 4.2). Obwohl es schon eine Verbesserung darstellt, dass diese Abflüsse erkannt wurden, bestehen nach wie vor Gründe zur Besorgnis:

- Für den gesamten VÜD-Meldezeitraum (2005-2008) wurde festgestellt, dass mehrfach Garantien für ausstehende Schulden in nicht unerheblicher Höhe in Anspruch genommen wurden. Dies könnte bedeuten, dass diese Schulden gemäß den Regeln des ESVG 95 teilweise oder sogar vollständig als Staatsverschuldung zu behandeln sind.
- Der Oberste Rechnungshof unterrichtete Eurostat am 30. November 2009 über folgenden Sachverhalt: Falls eine Garantie in Anspruch genommen wurde und davon auszugehen war, dass diese Garantie vom Begünstigten zurückgezahlt würde, wurde dies nie in die VÜD-Tabellen eingestellt, wohingegen nach den Regeln des ESVG 95 solche Fälle als Staatsausgaben und eine spätere (teilweise oder vollständige) Rückzahlung als Staatseinnahmen zu verbuchen gewesen wären.

Generell sind seit 1996 entgegen wiederholter anderslautender Versicherungen der griechischen Stellen die hier geltenden Vorschriften offenbar nicht in vollem Umfang eingehalten worden. Eine umfassende Analyse, wie hoch der Betrag der Schulden anzusetzen ist, die aufgrund in Anspruch genommener Garantien vom Staat übernommen wurden, kann eine Korrektur von Staatsdefizit und -verschuldung der vergangenen Jahre erforderlich machen.

Dies ist als fehlende Bereitschaft des Obersten Rechnungshofs zur Befolgung der vorgeschriebenen Methodik für die Verbuchung von Garantien in den VÜD-Datenmeldungen vom April und vom 2. Oktober 2009, aber auch schon zuvor, zu werten.

4.7 Kapitalzuführungen

Zu den im Eurostat-Bericht von 2004 erörterten Problemen gehörten auch Kapitalzuführungen an öffentliche Kapitalgesellschaften, da in den Jahren vor 2004 die einschlägigen Vorschriften nicht beachtet worden waren, so dass zahlreiche Kapitalzuführungen, die regulär als Vermögenstransfers hätten gelten müssen (und damit das griechische Staatsdefizit erhöht hätten), als Finanztransaktionen verbucht wurden und somit defizitneutral geblieben waren.

Wie schon 2004 und in den Vorjahren wird noch immer über die Frage diskutiert, ob Kapitalzuführungen an Staatsunternehmen als finanzielle oder nicht-finanzielle Transaktionen einzustufen sind. Im Laufe des methodenbezogenen Besuchs im November 2009 wurde aufgedeckt, dass manche Kapitalzuführungen, die 2008 und früher die öffentlichen Kapitalgesellschaften Themis und Tram betrafen und bis dato von den griechischen Stellen als defizitneutraler Erwerb von Anteilen betrachtet worden waren, wegen der fehlenden Rentabilität der beiden Einheiten als Vermögenstransfers hätten verbucht werden sollen. Außerdem gab das ESYE bekannt, dass einige Kapitalzuführungen, die andere Unternehmen betroffen hatten und früher als Erwerb von Anteilen betrachtet worden waren, ebenfalls als Vermögenstransfers eingestuft werden, wobei (im Gegensatz zu 2004 und früher) nicht von einer umfangreichen Korrektur ausgegangen wird.

Eurostat liegen derzeit weder konkrete Informationen darüber vor, welche Gesellschaften von der Neubewertung von Kapitalzuführungen betroffen sein werden, noch darüber, um welche Summen es sich handelt.

Wahrscheinlich ist die Fehlbuchung – angeblich in geringer Höhe – von Kapitalzuführungen in den Meldungen des Jahres 2009, womöglich aber auch schon früher, auf fehlende Informationen der griechischen Stellen über die Kapitalzuführungen und/oder über die Rentabilität der Unternehmen zurückzuführen.

4.8 Sozialversicherung

Der anhaltende erhebliche Überschuss des Sozialversicherungssektors war einer der Kernpunkte des Eurostat-Berichts von 2004; darin wurde ausgeführt, dass die von den griechischen Stellen in der Vergangenheit übermittelten Daten unzuverlässig waren, weil sie ausgehend von einer alten Erhebung unter Zugrundelegung einer Reihe fragwürdiger Hypothesen geschätzt worden waren. Infolgedessen hatten die griechischen Stellen den Sozialversicherungsüberschuss zwischen 2001 und 2003 um 2,8 Mrd. EUR zu hoch geschätzt.

Nach 2004 war die Frage der Schätzung und Erstellung der Daten über den Sozialversicherungssektor immer wieder ein Thema für Diskussionen zwischen Eurostat und den griechischen Stellen. Schließlich wurden neue, zuverlässigere Erhebungen im Jahres- und Vierteljahresturnus eingeführt.

Am 2. Oktober 2009 wurde der Sozialversicherungsüberschuss um 600 Mio. EUR¹⁹ nach unten korrigiert. Die beachtliche Verringerung des Überschusses zwischen den Meldungen von April und vom 2. Oktober 2009 führte zu Nachfragen von Eurostat (in den Vorjahren waren derartige Korrekturen geringer ausgefallen), da die Erfassung (von Einnahmen und Ausgaben) des Sozialversicherungssektors den griechischen Stellen zufolge im April bereits sehr weitgehend (90 % der Gesamtgröße) gewesen sei.

Nach Aussage der griechischen Stellen wurde die Korrektur dadurch bedingt, dass zwischen April und Oktober neue Fragebogen eingetroffen waren (obwohl die Erfassung damit nur geringfügig von 90 % auf 92 % der Gesamtgröße stieg), dass die vierteljährlichen Fragebogen nur unvollständig ausgewertet worden waren und dass einige Sozialversicherungsträger fusioniert wurden, was die Meldung der Daten durch die in der Erhebung erfassten öffentlichen Einheiten offenbar erschwerte.

Eurostat bewertete diese Erklärungen als nicht zufriedenstellend und wird daher in den kommenden Monaten eingehend untersuchen, wie die griechischen Stellen den Überschuss bzw. das Defizit der Sozialversicherung berechnen.

4.9 Teilsektor Gemeinden

Die Schätzung des Defizits/Überschusses des Teilsektors Gemeinden war zwar nicht Gegenstand des Eurostat-Berichts von 2004, wurde jedoch bereits vor 2004 mehrfach thematisiert. Bis 2005 wurden

¹⁹ Die Korrektur wäre noch umfangreicher ausgefallen, hätte Eurostat den griechischen Stellen nicht empfohlen, die Hälfte der positiven Diskrepanz der Sozialversicherung der Reduzierung des Überschusses in diesem Bereich zuzuordnen.

die Gemeindedaten vermittels eines umfassenden jährlichen Fragebogens (dem sogenannten Zensus) erhoben, dessen Ergebnisse allerdings erst drei bis vier Jahre später für die Übermittlung der VÜD-Daten zur Verfügung standen. In den letzten Jahren ergänzten die griechischen Stellen den Zensus auch durch eine vierteljährliche Erhebung, was die Verlässlichkeit der Daten für den Teilsektor Gemeinde, wie sich zeigte, erhöhen konnte.

Im Verlauf des methodenbezogenen Besuchs im November 2009 teilten die griechischen Stellen Eurostat jedoch mit, sie hätten die Einstellung dieser vierteljährliche Erhebung beschlossen beziehungsweise ihre Aussetzung erwogen, weil sie durch einen umfassenden jährlichen Fragebogen ersetzt werden solle. Da die Einführung einer vierteljährlichen Erhebung anlässlich von methodenbezogenen Besuchen beschlossen und vereinbart worden war, sprach sich Eurostat mit Nachdruck gegen dieses Vorgehen aus, bevor alle Folgen dieser Entscheidung für Statistik und Rechnungslegung gründlich bewertet worden seien und die Frage mit Eurostat besprochen worden sei.

Derzeit sind keine methodenbezogenen Fragen offen, was die Verbuchung von Gemeindefiziten/-überschüssen angeht.

4.10 Ausgaben für den Erwerb von militärischem Gerät

Die Regierungsausgaben für den Erwerb militärischen Geräts waren zwischen 1997 und 2003 weit unterschätzt worden. Grund dafür war, dass die griechischen Stellen angegeben hatten, ihnen lägen vollständige Daten über den Wert des gelieferten militärischen Geräts vor, was nicht zutraf, weil die Daten über die Lieferungen vertraulich waren, so dass nur ein geringer Teil des gelieferten militärischen Geräts als Staatsausgaben verbucht wurden. Daraufhin wurde entschieden, für die Verbuchung der Ausgaben für militärisches Gerät zeitlich befristet die Daten auf Kassenbasis zugrunde zu legen, um sicherzustellen, dass alle Ausgaben vollständig erfasst werden.

Seit der Meldung der VÜD-Daten von 2007 sind die griechischen Stellen in der Lage, die Regeln des ESVG 95 einzuhalten und militärische Ausgaben zum Lieferzeitpunkt des Geräts als Vorleistungen zu verbuchen, da nach Auskunft der griechischen Stellen nunmehr vollständige Angaben über die Lieferungen verfügbar sind. Die Daten über die militärischen Ausgaben wurden zwischen den Datenmeldungen von April und Oktober nicht korrigiert.

Derzeit sind keine methodenbezogenen Fragen offen, was die Verbuchung des Defizits/des Überschusses von Militärausgaben angeht.

4.11 Erfassung der Steuereinnahmen

Die Erfassung der Steuereinnahmen wurde bereits vor 2004 den griechischen Stellen gegenüber mehrmals angesprochen und auch im Eurostat-Bericht 2004 behandelt. Insbesondere ging es darum, dass die griechischen Stellen bis 2003 ein System auf der Grundlage von Veranlagungen und Erklärungen verwendeten, bei dem die ermittelten Beträge mit Hilfe eines Koeffizienten um solche Beträge hätten bereinigt werden sollen, die wahrscheinlich nicht eingezogen werden können. 2003 stellte Eurostat jedoch fest, dass die griechischen Stellen unrealistisch niedrige Koeffizienten angewandt hatten. Infolgedessen waren die Steuereinnahmen des griechischen Staates durchgehend zu hoch bewertet worden. Deshalb forderte Eurostat die griechischen Stellen auf, zu einer Methode auf Kassenbasis mit zeitlicher Anpassung überzugehen²⁰.

Bei der Datenmeldung vom 2. Oktober 2009 wurden die Angaben der Steuereinnahmen um 650 Mio. EUR nach unten korrigiert. Bei den Gesprächen über diese Frage während des methodenbezogenen Besuchs im November 2009 wurde deutlich, dass – im Gegensatz zu den Angaben der griechischen Stellen bei den Eurostat-Besuchen von 2005 bis 2008 – Ende März (zum Zeitpunkt der ersten VÜD-Datenmeldung im Jahr) die Daten zu den direkten und indirekten Steuereinnahmen für die Monate Januar und Februar des Jahres n (welche rechnerisch als Einnahmen

²⁰ Für die Berechnung der Steuereinnahmen des Jahres n werden die Steuereinnahmen von März des Jahres n bis Februar des Jahres n+1 herangezogen.

für das Jahr n-1 zu berücksichtigen sind) schlicht nicht bekannt sind und nicht vorliegen. Deshalb müssen sie vollständig (und nicht nur teilweise) auf der Grundlage der ersten Haushaltsberichte des Jahres n und der periodengerechten jährlichen Werte für die Steuern im von der Abteilung Makroökonomie im Finanzministerium entwickelten Stabilitäts- und Wachstumsprogramm geschätzt werden. Das ESYE hat zwar letztlich im Vergleich zu den beiden oben genannten Datenquellen konservativere Wachstumsraten herangezogen; die Schätzung der Steuereinnahmen für Januar und Februar 2009 stellte sich trotzdem als recht optimistisch heraus, weswegen die Steuereinnahmen von 2008 nach unten korrigiert werden mussten.

Es ist jedoch hervorzuheben, dass dieses Problem den griechischen Stellen zufolge kurzfristig gelöst werden wird, da in Zukunft alle VÜD-Meldungen im April (von April 2010 an) auf der Grundlage vollständiger Informationen über die Steuereinnahmen der Monate Januar und Februar erstellt werden.

Die zu hohe Schätzung der Steuereinnahmen im April 2009 dürfte auf methodische Fehler des ESYE bei der Schätzung der Steuereinnahmen in den Monaten Januar und Februar 2009 zurückzuführen sein.

4.12 Außerbudgetäre Posten und DEKA

Die Frage von Defizit/Überschuss der 385 außerbudgetären Posten in Griechenland wurde im Eurostat-Bericht 2004 nicht behandelt. Es gab jedoch viele Diskussionen zwischen Eurostat und den griechischen Stellen über den Umfang und die Zuverlässigkeit der Erhebung, die als Datenquelle über außerbudgetäre Posten und auch über DEKA dient, eine 1997 zum Zwecke der Privatisierung von Unternehmen gegründete Gesellschaft, die 2003 (nach Anweisung von Eurostat) als staatliche Einheit neu eingestuft wurde und deren Konten seitdem den außerbudgetären Posten zugerechnet werden. Im Bericht von 2004 wurden die Einstufung von DEKA, die Transaktionen zwischen DEKA und staatlichen Einrichtungen (die damals zum Teil fälschlicherweise als staatliche Einnahmen verbucht wurden) und die staatlichen Kapitalzuführungen an DEKA (fälschlicherweise als Anteilsaufstockung behandelt) thematisiert.

In der VÜD-Datenmeldung vom 21. Oktober 2009 ging es bei einer der gegenüber der Meldung vom April korrigierten Positionen für 2008 um einen Betrag, den DEKA aus dem Staatshaushalt als Liquiditätsfazilität erhalten hatte, um ihren finanziellen Verpflichtungen nachkommen zu können. Laut den Informationen, die Eurostat beim methodenbezogenen Besuch im November 2009 erhielt, wurde dies korrigiert, da die neue Regierung beschlossen hatte, das Darlehen in eine Staatsausgabe umzuwandeln. Eurostat wies darauf hin, dass die Regierung nicht 2008, sondern erst 2009 entschieden habe, das Darlehen als Ausgabe zu behandeln. Demzufolge sollten die Daten auch nicht für 2008, sondern für 2009 korrigiert werden, wodurch sich das Staatsdefizit 2009 erhöhe.

Eurostat machte jedoch auch darauf aufmerksam, dass DEKA seit 2003 als staatliche Einrichtung eingestuft sei und der Vorgang daher ebenfalls auf gesamtstaatlicher Ebene zu konsolidieren gewesen sei. Deshalb dürfe die Streichung der Schulden durch die Regierung letztlich überhaupt keine Auswirkungen haben. Dessen ungeachtet fiel auf, dass der Betrag, den DEKA 2008 aus dem Staatshaushalt erhielt, eventuell fälschlicherweise für den Staat als Finanztransaktion, für DEKA jedoch als Einnahme verbucht wurde. Deshalb könnten die Korrektur um 230 Mio. EUR und die entsprechende Erhöhung des Staatsdefizits im Jahr 2008 letztlich zutreffend gewesen sein, wenn auch nicht aus den Gründen, aus denen die griechischen Stellen die Korrektur vornahmen.

Die falsche Erfassung der Kapitalflüsse zwischen dem Staatshaushalt und DEKA dürfte auf methodische Fehler des Obersten Rechnungshofes zurückzuführen sein. Trotzdem wird Eurostat dies noch gründlich untersuchen müssen um sicherzustellen, dass die Transaktionen zwischen Staatshaushalt und DEKA in der Zeit vor 2008 korrekt erfasst worden sind.

4.13 EU-Finanzhilfen

Die EU-Finanzhilfen waren im Eurostat-Bericht 2004 ein herausragendes Thema. Eurostat hatte damals entdeckt, dass von der EU erhaltene Zahlungen zugunsten nicht dem Staat angehörender, institutioneller Einheiten im Staatshaushalt als öffentliche Einnahmen eingebucht worden waren (was sich vorteilhaft auf das Staatsdefizit ausgewirkt hatte), im Haushalt aber nicht als Ausgaben (wie es hätte der Fall sein müssen), sondern als defizitneutrale Finanztransaktionen wieder ausgebucht worden waren. Nach der Intervention von Eurostat nahmen die griechischen Stellen Korrekturen vor und das Staatsdefizit erhöhte sich. Für den Zeitraum 2005 bis 2008 wurden weitere Unregelmäßigkeiten und Fehler entdeckt, und nach der Meldung vom April 2008 wurde ein Vorbehalt hinsichtlich der Verbuchung der EU-Finanzhilfen in den Jahren 2006 und 2007 eingelegt.

In der Meldung vom 2. Oktober 2009 fiel Eurostat gegenüber der Meldung vom April eine Korrektur der periodengerechten Anpassung bei den EU-Finanzhilfen in Tabelle 2A für 2008 auf (von 1636 Mio. EUR nach unten auf 1450 Mio. EUR), durch die sich das Staatsdefizit verringerte. Eurostat fragte daraufhin nach den Gründen für diese Korrektur. Die griechischen Stellen (das ESYE) erklärten, dass sie auf neue Informationen über die eingereichten Anträge auf EU-Finanzhilfen zurückzuführen sei. In der Meldung vom 21. Oktober wurde die Zahl jedoch wieder auf 1666 Mio. EUR korrigiert (wodurch sich das Defizit für 2008 erhöhte), und es zeigte sich, dass die Korrektur der griechischen Stellen vom 2. Oktober unbegründet war, da die Daten zu den eingereichten Anträgen sich zwischen den Meldungen von April und Oktober überhaupt nicht verändert hatten, wie die zentrale Zahlungsstelle angab.

Dies ist als vorsätzliche Meldung falscher Zahlen durch das ESYE bei der Übermittlung der VÜD-Daten am 2. Oktober 2009 zu werten.

4.14 Verbindlichkeiten der Krankenhäuser

Die Verbindlichkeiten öffentlicher Krankenhäuser wurden vor 2004 und im Eurostat-Bericht 2004 nicht thematisiert. Sie wurden zuerst 2005 aufgegriffen, als deutlich wurde, dass Ausgaben der Krankenhäuser im Zeitraum 2002 bis 2004 in beträchtlicher Höhe (1,3 Mrd. EUR) nie erfasst worden waren. Es wurde dann entschieden, diese Verbindlichkeiten dem Jahr zuzuordnen, in dem sie angefallen waren. Die griechischen Stellen sagten Eurostat damals zu, dass eine solche verspätete Erfassung der Ausgaben sich nicht wiederholen würde.

Bei der Betrachtung der Meldungen vom Oktober fielen trotzdem zwei Probleme auf:

- Obwohl in der Erhebung über Krankenhäuser für den Zeitraum 2005 bis 2008 insgesamt rund 3,3 Mrd. EUR offene Verbindlichkeiten gemeldet worden waren (was sich auf das Staatsdefizit hätte auswirken müssen), übermittelte das ESYE in den VÜD-Meldungen vom April und 2. Oktober lediglich 2,3 Mrd. EUR Verbindlichkeiten der Krankenhäuser und senkte so in nicht zutreffender Weise das Staatsdefizit (im Vergleich mit den Ergebnissen der Erhebung) um einen geringfügigen Betrag für 2006 sowie um größere Beträge für 2007 und 2008. Dies ist als vorsätzliche Meldung falscher Zahlen bei der Übermittlung der VÜD-Daten 2007, 2008 und am 2. Oktober 2009 zu werten.
- In der Meldung vom 21. Oktober 2009 wurden dem Staatsdefizit 2008 über die 2,3 Mrd. EUR hinaus weitere 2,5 Mrd. EUR hinzugerechnet. Dies geschah den griechischen Stellen zufolge auf unmittelbare Anweisung des Finanzministeriums, obwohl die tatsächliche gesamte Höhe der Verbindlichkeiten der Krankenhäuser immer noch unbekannt ist, es keinen Grund gab diesen Betrag nur 2008 und nicht auch in den Vorjahren mit einzubeziehen und das ESYE gegenüber dem Obersten Rechnungshof und dem Finanzministerium seine Ablehnung dieses Vorgehens zum Ausdruck gebracht hatte. Dies ist als methodische Fehlentscheidung des Obersten Rechnungshofes zu werten.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass trotz der Versicherungen der griechischen Stellen im Jahr 2005, dass sich die unterbliebene Erfassung der Verbindlichkeiten der Krankenhäuser (und infolgedessen die Ex-post-Erfassung von Ausgaben in beträchtlicher Höhe) nicht wiederholen werde, 2009 das gleiche Problem erneut auftrat und es dabei möglicherweise um noch höhere Beträge als 2005 ging. Neben der Übermittlung falscher Angaben durch die zuständigen Stellen zeigt sich, dass die Krankenhäuser selbst ihre Verbindlichkeiten nicht vorschriftsgemäß erfassen. Dies stellt die Fähigkeit der griechischen Stellen, Rechnungslegungsvorschriften zu beachten, sowie die Erfüllung der Rechenschaftspflicht innerhalb des institutionellen Rahmens Griechenlands ernsthaft in Frage.

5 Schlussfolgerungen

Dieser Bericht geht auf die Schlussfolgerungen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 10. November 2009 zurück, in denen die Kommission gebeten wird, einen Bericht über die „erneuten Probleme mit den griechischen Finanzstatistiken“ zu erstellen.

Die Zuverlässigkeit der Statistiken Griechenlands über das öffentliche Defizit und den öffentlichen Schuldenstand lag über Jahre hinweg ständig im Brennpunkt der Aufmerksamkeit. 2004 erstellte Eurostat einen umfassenden Bericht über die Revision der griechischen Angaben über das öffentliche Defizit und den öffentlichen Schuldenstand; daraus ergab sich, dass die griechischen Statistikstellen zwischen 1997 und 2003 die Defizit- und Schuldenstandszahlen nicht korrekt gemeldet hatten. Fünf Mal seit 2004 legte Eurostat in der halbjährlichen Pressemitteilung über Defizit- und Schuldenstandsdaten Vorbehalte gegen die griechischen Daten ein. Wenn die griechischen VÜD-Daten ohne Vorbehalte veröffentlicht wurden, war dies auf das jeweilige Eingreifen von Eurostat vor oder nach dem Meldezeitraum zwecks Korrektur von Fehlern oder unzulänglich erfassten Daten zurückzuführen, was zur Folge hatte, dass sich das gemeldete Defizit erhöhte. Diese beständige Wachsamkeit dokumentiert sich auch in häufigen Besuchen, darunter vier methodenbezogene, sowie in einem mit den griechischen Stellen vereinbarten Aktionsplan zur Beseitigung der statistischen Probleme, die von Eurostat festgestellt werden konnten. Dieser Aktionsplan wurde von Eurostat regelmäßig einer Überprüfung unterzogen. Die Arbeiten gelangten zwar schließlich im Großen und Ganzen zu einem Abschluss, da Eurostat sich bei seiner Arbeit aber auf statistische Aspekte beschränken muss, waren die im Aktionsplan vorgesehenen Maßnahmen vornehmlich methodischer Art; sie befassten sich nicht mit Fragen der institutionellen Rahmenbedingungen, der Rechenschaftspflicht, der Zuständigkeiten und der politischen Einflussnahme.

Die Ereignisse im Jahr 2004 führten zu Änderungen am EU-Rechtsrahmen für Finanzdaten; damit sollten der Rechtsrahmen gestärkt und die Überwachungsmöglichkeiten der Kommission hinsichtlich der von den Mitgliedstaaten bei VÜD-Datenmeldungen bereitgestellten Daten verbessert werden. Der bestehende Rechtsrahmen und das Governance-System für Daten zum öffentlichen Defizit und Schuldenstand auf EU-Ebene haben sich im Allgemeinen bewährt; sie schlagen sich in der Erstellung qualitativ durchweg hochwertiger Finanzdaten nieder. In diesem Zusammenhang muss die insgesamt effiziente und loyale Zusammenarbeit der nationalen Stellen mit der Kommission hervorgehoben werden, durch die sich dieses Governance-System auszeichnet. Die in diesem Bericht dargelegten Vorfälle in Griechenland sind somit nicht als systemimmanent einzuschätzen, sie sind vielmehr der Ausdruck einzelner länderspezifischer Probleme.

Die jüngsten Korrekturen veranschaulichen die qualitativen Mängel der griechischen Finanzstatistiken (wie der makroökonomischen Statistiken Griechenlands im Allgemeinen); sie belegen, dass die Fortschritte bei der Erstellung von Finanzstatistiken in diesem Land und die intensiven Kontrollen durch Eurostat seit 2004 nicht ausgereicht haben, um die Finanzdaten Griechenlands auf das Niveau anderer EU-Mitgliedstaaten zu bringen. Wenngleich der Governance-Rahmen für Finanzstatistiken auf EU-Ebene zufriedenstellend funktioniert und Verbesserungen statistischer und methodischer Art ermöglicht, kann er doch absichtliche Falschmeldungen nicht verhindern.

Die in diesem Bericht geschilderte Sachlage und insbesondere die allgemeinen Erkenntnisse aus den Informationen, die Eurostat beim methodenbezogenen Besuch im November 2009 und aus dem anschließenden Schriftverkehr mit den griechischen Stellen gewonnen hat, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1) Daten über das öffentliche Defizit und den öffentlichen Schuldenstand für Griechenland: aufgrund der dargelegten Art und Größenordnung der Datenkorrekturen, der mangelnden Zuverlässigkeit und der unzureichenden Belege für die gemeldeten Defizitzahlen sieht sich Eurostat derzeit nicht in der Lage, Zahlen von vertretbarer statistischer Qualität zu validieren.

2) Institutionelle Fragen, Akteure und Verfahren: Die derzeitigen institutionellen Rahmenbedingungen haben ihre Schwächen, ihre Ineffizienz und ihre Anfälligkeit für politische Einflussnahme über die

Jahre hinweg gezeigt; sie bieten keine Gewähr für die fachliche Unabhängigkeit und die volle Rechenschaftspflicht des ESYE und der anderen mit VÜD-Daten betrauten Stellen.

3) Die folgenden Erkenntnisse sind hervorzuheben:

- gravierende Unregelmäßigkeiten bei den VÜD-Datenmeldungen vom April und vom Oktober 2009, einschließlich Unzuverlässigkeit der Daten, Missachtung von Verbuchungsregeln und mangelhafter Zeitplanung für die Datenmeldung;
- schlechte Zusammenarbeit zwischen den mit der Erstellung von VÜD-Zahlen befassten nationalen Stellen und zu geringe Unabhängigkeit des ESYE und des Obersten Rechnungshofs;
- ein institutioneller Rahmen und ein staatliches Rechnungslegungssystem, die keine korrekte Meldung von VÜD-Statistiken ermöglichen, insbesondere keine transparente oder hinreichend dokumentierte Verbuchung;
- Nichterfüllung der Rechenschaftspflicht bei der jeweiligen Bereitstellung von Zahlen im Rahmen von VÜD-Datenmeldungen (z. B. in einigen Fällen fehlende schriftliche Unterlagen oder Nachweise);
- unklare Zuständigkeiten und/oder mangelndes Verantwortungsbewusstsein der nationalen Stellen, die Quelldaten liefern oder Statistiken erstellen, sowie mangelhafte Datenbereinigung in Kombination mit nicht eindeutig definierten Befugnissen der für die Daten verantwortlichen Mitarbeiter.

Insbesondere offenbarte die Untersuchung von Eurostat schwerwiegende Mängel bei der Statistikerstellung in den nationalen Stellen, die hauptsächlich für VÜD-Daten zuständig sind: nationales statistisches Amt Griechenlands (ESYE), Oberster Rechnungshof und Finanzministerium.

Aus allgemeinerer Sicht ist festzuhalten, dass die Kommission zwar für die Überwachung der Finanzdaten zuständig ist, dass sie selbst aber keine Haushaltsdaten für die Mitgliedstaaten erhebt. Sie muss sich weitgehend auf die von den Mitgliedstaaten erstellten und gemeldeten Daten sowie auf die administrative Kompetenz, den guten Willen und die loyale Mitarbeit der entsprechenden einzelstaatlichen Stellen verlassen; außerdem hat sie keine Auditbefugnisse.

Somit müssen die griechischen Behörden die Mängel bei der operativen und administrativen Kompetenz einiger der in diesem Bericht angesprochenen, an der Erstellung der VÜD-Statistiken beteiligten Stellen mit Entschlossenheit und ohne weiteren Aufschub beseitigen. Die Zweifel an der Zuverlässigkeit der griechischen Defizit- und Schuldenstandsdaten werden bestehen bleiben, wenn die Schwachstellen auf der institutionellen Ebene, die bei der Untersuchung der Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit den Datenmeldungen im Jahr 2009 aufgedeckt wurden, nicht beseitigt und kein System der gegenseitigen Kontrolle eingeführt wird.

Die Kommission ist entschlossen, mit den griechischen Stellen weiter zusammenzuarbeiten und sie dabei zu unterstützen, die Erhebung und Verarbeitung staatlicher Statistiken zu verbessern, um gegen die wiederkehrenden Mängel vorzugehen und das Vertrauen in die griechischen Statistiken wiederherzustellen.

Verzeichnis der Anhänge

Anhang 1 – Methodische Fragen

Anhang 2 – Vierteljährliche Statistiken über finanzielle und nichtfinanzielle Konten des Staates

Anhang 3 – Vorbehalte Eurostats von 2005 bis 2009 gegen die Qualität der griechischen Daten

Anhang 4 – Umsetzung des Aktionsplans / der Liste der Empfehlungen bis Dezember 2009

Anhang 5 – Schriftwechsel über die Verbindlichkeiten von Krankenhäusern

Anhang 6 – Vertragsverletzungsverfahren