

Allgemeine Probleme bei der Behandlung des Sektors Staat in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Von Elmar Arthold Stuhler, München

I. Die Sonderstellung des Staates

Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ist die „makroökonomische Darstellung der am Ende einer Periode in einer Volkswirtschaft registrierten ökonomischen Transaktionen zwischen bestimmten Gruppen (Sektoren)“¹. Der Sektor Staat nimmt in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung eine Sonderstellung ein. Diese ist durch: 1. die hergebrachten Methoden und Techniken der staatlichen Rechnungslegung bedingt, die mit dem Schema einer Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vielfach nicht harmonisieren; 2. durch die Tatsache, daß die staatlichen Dienstleistungen keinen Marktwert erzielen; und 3. durch die grundsätzlich verschiedene Finanzierungsart der Ausgaben des Staates gegenüber den Finanzierungsmethoden im privaten Bereich. Beim Staat spielen einseitige Transaktionen eine bedeutende Rolle.

Beim Einbau des Sektors Staat in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung darf nicht eine vorteilhafte, formal buchungstechnische Lösung vorgezogen werden. Eine Eingliederung hat so zu erfolgen — wie überhaupt der Aufbau einer Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung —, daß die später vom Wirtschaftsanalytiker gestellten speziellen Fragen konkret beantwortet werden können (Haupttypen ökonomischer Analyse, die sich auf die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung stützen: die sog. Produktivitätsanalyse, Welfare-Betrachtung, Einkommensanalyse, Finanzierungs betrachtung)². — Im we-

¹ Erich Schneider: Einführung in die Wirtschaftstheorie. 1. Teil. Tübingen 1961. S. 107.

² Gottfried Bombach: Der Staatshaushalt und die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Finanzarchiv N.F. Bd. 17 (1956/57). S. 345 f. — Ingvar Ohlsson: Treatment of Government Economic Activity in the National Accounts. In: Income and Wealth. International Association for Research in Income and Wealth. Series 3. Papers by Milton Gilbert, Shigeto Tsuru and Kazushi Ohkawa, Kjeld Bjerke, Richard Stone and Kurt Hansen, Tibor Barna, S. Herbert Frankel, Frederic Benhan, V. K. R. V. Rao, Daniel Creamer, Ingvar Ohlsson and others. Edited by

sentlichen waren viele der hier auftretenden Probleme schon zwischen den beiden Weltkriegen sehr brennend³. Diese Probleme sind einmal buchungstechnischer, zum anderen grundsätzlicher Natur. Es ist unmöglich, eine exakte Trennungslinie zwischen beiden Problemkreisen zu ziehen. Zu den buchungstechnischen Problemen gehören:

1. Die Abgrenzungsfrage

Was soll der Sektor Staat umfassen? Soll institutional oder funktional abgegrenzt werden, d. h. welche Transaktionen sollen erfaßt werden. Es entsteht auch die Frage, sollen die Kreislaufgrößen in Form der Güter- und Leistungsströme oder der Finanzströme aufgezeichnet werden. In der Nationalbuchführung ist es üblich, die Finanzströme zu erfassen. Dies bringt aber Schwierigkeiten bei der Erfassung der Realtransfers, denen kein Geldstrom zugeordnet werden kann⁴.

2. Das Aggregationsproblem

Die öffentlichen Institutionen führen getrennte Haushalte, die zum Zweck einer Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zusammengefaßt werden müssen. Dabei bereitet das Herauslösen der Intrasektorenströme — vertikaler und horizontaler Finanzausgleich — besondere Schwierigkeiten, da diese Ströme oft mit anderen Transaktionen verbunden sind.

3. Das Periodisierungsproblem

Wie soll die zeitliche Zuordnung einer Transaktion erfolgen? Allgemein gilt der Zeitpunkt der Entstehung der Forderung bzw. Verbindlichkeit als Erfassungstermin (Ausnahme: direkte Steuern, bei denen der Zeitpunkt der Fälligkeit und nicht die Einkommensperiode, auf die sich die Steuer bezieht, entscheidend ist)⁵.

In den folgenden Ausführungen wird versucht, die Probleme nach den genannten Gesichtspunkten zu gliedern. — Zu den Problemen,

Milton Gilbert, Cambridge 1953. S. 259. — Ingvar Ohlsson: On National Accounting, Stockholm 1953. S. 25 f.

³ Paul Jostock: Von den ersten Volkseinkommensberechnungen bis zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Allgem. Statistisches Archiv, Bd. 36. 1952. S. 135 f. — Paul Jostock: Wieweit sind Volkseinkommen international vergleichbar. Weltwirtsch. Archiv, Bd. 49 (1939). S. 241.

⁴ Bombach: a.a.O. S. 350 f. — Hildegard Bartels: Probleme der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Wirtsch. u. Statistik, 3. Jg. (1951). N. F. H. 6. S. 225. — Hildegard Bartels: Das Kontensystem für die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Bundesrepublik Deutschland. Wirtsch. u. Statistik, 12. Jg. (1960). S. 319. — Ohlsson: On National Accounting, a.a.O. S. 11 f.

⁵ OEEC (Hrsg.): Ein Standard-System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen. Paris 1952. S. 39. — Bombach: a.a.O. S. 347 f.

die überwiegend grundsätzlicher Art sind, gehören die Bewertung der Staatsleistungen und ihre Zurechnung („imputations“) als Vorleistungen für die Produktion oder als Endverbrauch und die Abgrenzung der direkten und indirekten Steuern.

II. Die Probleme

1. Begriffsbestimmung

Was umfaßt der Sektor Staat? Bei funktionaler Abgrenzung werden diejenigen Bereiche staatlicher Tätigkeit einbezogen, die „1. als Grundvoraussetzung für das Bestehen und die Erhaltung eines Volkes und seiner Wirtschaft angesehen werden können; 2. wegen der Höhe ihres Finanzbedarfes im allgemeinen nur durch zwangsweise erhobene Abgaben finanziert werden können; 3. aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen den Wirtschaftssubjekten unentgeltlich oder nur gegen eine geringe Gebühr zur Verfügung gestellt werden müssen; 4. zum Teil wenigstens den Staatsbürgern zur Inanspruchnahme vom Staat vorgeschrieben werden; 5. Leistungen vollbringen, die a) ihres Umfanges wegen kaum oder gar nicht von privater Seite erstellt werden können, b) von privaten Unternehmen nicht produziert werden können, da ihre Produktion größtenteils unrentabel wäre, c) privaten Unternehmern oder Gruppen von Unternehmern, falls von diesen erbracht, zu große politische und wirtschaftliche Macht in die Hände geben würden, die dann zum Schaden eines Volkes und seiner Wirtschaft ausgenützt werden könnten“ (*Schiele*)⁶.

Bei *institutioneller Abgrenzung* umfaßt der Sektor Staat: 1. die Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden); 2. die öffentlichen Institutionen, wie Schulen, Krankenhäuser usw.; und 3. die Sozialversicherung.

Die Abgrenzung des Sektors Staat von den öffentlichen Unternehmungen erfolgt im „OEEC-Standardssystem“ durch das Kriterium der Kostendeckung („Der Sektor Unternehmungen umschließt sämtliche Unternehmungen, Organisationen und Einrichtungen, die Güter und Dienste für den Markt erzeugen und zu einem Preis anbieten, der wenigstens die Herstellungskosten decken soll“)⁷.

Der Begriff der staatlichen Dienstleistungen: Aus 1—5 läßt sich zusammenfassend feststellen, daß die Tätigkeit des Staates 1. die

⁶ Dietmar *Schiele*: Die Dienstleistungen des Staates in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Schm. Jb. Bd. 78 (1958). S. 175. — Vgl. *Ohlsson*: a.a.O. S. 17 f.

⁷ OEEC (Hrsg.): Ein Standard-System. a.a.O. S. 27 f. — Hildegard *Bartels*: Das Einkommenskonto für den Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Wirtsch. u. Statistik. 7. Jg. N.F. (1955). S. 119 ff.

eigentliche Staatstätigkeit umfaßt, d. h. diejenigen Leistungen, die zur Sicherung eines Volkes notwendig sind und von privater Seite nicht durchgeführt werden können; 2. die Tätigkeit des Staates als Unternehmer und 3. die Tätigkeit des Staates als Investor.

Unter den staatlichen Dienstleistungen „verstehen wir generell gesagt die Dienste, die den Bedarf decken, der einmal aus dem Bedarf des Einzelnen heraus entstanden ist, aber dem allgemeinen Bedarf entspricht und der zum anderen aus dem Zusammenleben in einer Gemeinschaft hervorgegangen ist, wobei sowohl im ersten als auch zweiten Fall eine Deckung des Bedarfs schon wegen seines Umfanges nur durch die Allgemeinheit erfolgen kann“ (*Schiele*)⁸. Die Dienstleistungen des Staates werden vielfach aufzugliedern versucht in solche, die dem Endverbrauch zuzurechnen sind, die produktionsfördernd wirken, und solche, die allen Bereichen zugute kommen, wie z. B. Verteidigung⁹ („general purpose services“ nach *Shoup*; „political services“ nach *Colm*). Diese Aufgliederung bestand in Deutschland vor dem Krieg. Heute ist es jedoch allgemein üblich — wenigstens theoretisch —, eine Zweiteilung der staatlichen Dienstleistungen vorzunehmen: 1. in den Endverbrauch gehende staatliche Dienstleistungen; 2. staatliche Dienstleistungen, die Zwischenprodukte oder Vorleistungen für den Sektor Unternehmungen sind. Sie sind intermediärer Verbrauch, genau wie der Verbrauch an Rohstoffen, Versicherungsleistungen usw. Die praktische Aufgliederung in 1 und 2 bringt große sachliche und technische Schwierigkeiten¹⁰.

Die in den Endverbrauch gehenden Dienstleistungen des Staates werden in das Nettosozialprodukt einbezogen. Die Vorleistungen können nicht einbezogen werden, „weil ihre Nützlichkeit, soweit sie sich in eine Zunahme des wirtschaftlichen (Verbrauchs-)Güterstromes übersetzt, bereits in dem Wert dieser Gütervermehrung enthalten ist. Diese Zwischenprodukte oder Vorleistungen (Straßen, Brücken usw.) wirken kostensparend, damit preissenkend“. *Colm* nennt sie „Staatsausgaben zur Kostendeckung“ oder „wirtschaftsfördernde Ausgaben“¹¹.

⁸ *Schiele*: a.a.O. S. 169 f. — Vgl. *Ohlsson*: a.a.O. S. 21.

⁹ Carl S. *Shoup*: Principles of National Income Analysis. Cambridge 1946. S. 235. Zitiert nach Arnold *Hülten*: Die Eingliederung der öffentlichen Verwaltung in die Volkseinkommensberechnung. Konjunkturpolitik 2. 1956. S. 333. — Vgl. Gerhard *Colm*: Public Revenue and Public Expenditure in National Income. In: Studies in Income and Wealth. Vol. 1. By the Conference on Research in National Income and Wealth. National Bureau of Economic Research. New York 1937. S. 212 f.

¹⁰ *Bartels*: Probleme, a.a.O. S. 223.

¹¹ Gerhard *Colm*: Die öffentliche Finanzwirtschaft im Rahmen des Volkseinkommens. Allgemeines Statistisches Archiv. Bd. 35 (1951). S. 118.

Die Dienstleistungen des Staates umfassen die allgemeine Verwaltung, Verteidigung, Rechtspflege, Polizei usw., Gesundheitspflege, Spezielle Sozialfürsorge, Bildung, Straßen und andere Verkehrseinrichtungen und sonstige Tätigkeit des Staates (Sport, Feuerwehr usw.)¹².

Die Einteilung der staatlichen Dienstleistungen nach ihren Zwecken (Endverbrauch, Vorleistung) ist von größter Bedeutung für die Einordnung der staatlichen Dienstleistungen in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Die dabei entstehenden großen praktischen Schwierigkeiten sind die Ursache, daß über die Einordnung des Sektors Staat in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung sehr verschiedene Auffassungen gegeben sind¹³.

2. Das Bewertungsproblem

Selbst wenn das oben erwähnte Trennungsproblem zufriedenstellend gelöst, bleibt das große Problem der wertmäßigen Erfassung der öffentlichen Leistungen. Sie erscheinen nicht auf dem Markt. Eine Marktpreisbewertung ist daher ausgeschlossen (auch diese Bewertung ist anzuzweifeln, da die Preise monopolistische Züge tragen können und durch indirekte Steuern und Subventionen verfälscht sind, meint *Ohlsson*)¹⁴. — Wie sollen z. B. die staatlichen Schulleistungen bewertet werden? *Colm* sagt, daß selbst dann keine entsprechende Bewertung möglich ist, wenn vergleichbare Leistungen im Privatbereich vorhanden sind, weil die Qualität der einzelnen Schulen verschieden ist. Die „hochdifferenzierte Qualität der Leistungen, die der moderne Staat erfüllt, läßt keinen Vergleichsmaßstab in der Marktwirtschaft finden“¹⁵. Die für gewisse Leistungen des Staates erhobenen Gebühren sind keine Marktpreise, da sie neben ihrem preis- auch einen steuerähnlichen Charakter tragen¹⁶. Die Klassiker vertraten die Ansicht, daß die Dienstleistungen des Staates überhaupt keine Produktion im volkswirtschaftlichen Sinne darstellen¹⁷. An der Wertschöpfung staatlicher Dienstleistungen besteht heute kein Zweifel mehr. Als Maßstab für den Bruttowert der öffentlichen Leistungen nimmt man:

1. den Gesamtwert der gezahlten Steuern,
2. die Gesamtsumme der von den Behörden verursachten Kosten.

¹² *OEEC* (Hrsg.): Ein Standard-System, a.a.O. S. 54.

¹³ *Schiele*: a.a.O. S. 177.

¹⁴ *Ohlsson*: a.a.O. S. 14, 77, 80.

¹⁵ *Hülden*: a.a.O. S. 171. — Gerhard *Colm*: Volkswirtschaftstheorie der Staatsausgaben. Tübingen 1927. S. 38.

¹⁶ Anton *Tautscher*: Die öffentliche Wirtschaft. Berlin 1953. S. 216.

¹⁷ *Colm*: Die öffentliche Finanzwirtschaft, a.a.O. S. 115.

Kuznets ist der wichtigste Vertreter der ersten Methode¹⁸. Er sieht die öffentliche Wirtschaft analog der Privatwirtschaft. Die als output erscheinenden Verwaltungsleistungen stellen eine Kombination von Sachaufwand und Arbeitskraft dar. Produziert wird in einem speziellen Bereich und mit eigenem Produktionsapparat (Verwaltungsgebäude usw.). Im Gegensatz zu den Unternehmungen gibt der Staat seine Dienstleistungen (Produkte) jedoch zum Selbstkostenpreis ab. Dabei werden die Steuern als Entgelt für die vom Staat geleisteten Dienste betrachtet. Die Gegner dieser Bewertungsmethode wenden ein, daß der Gesamtwert der aufgebrachten Steuern zu sehr von der Konjunktur abhängt, während die Leistungen des Staates, gemessen an der Beamtenzahl usw., eine sehr gleichmäßige Entwicklung zeigen. *Derksen* sagt: „Zur Aufrechterhaltung dieser Ansicht (*Kuznets*) ist es nötig, das Zwangsmäßige der Steuer zu verneinen und in irgendeiner Weise darzulegen, daß die Steuerzahler diesen Zahlungen freiwillig zustimmen (social consent).“ Auch diese Theorie fand in Amerika wenig Anhänger¹⁹. — Die Steuern wurden in der Nationalbuchführung als Übertragungen an den Staat (Transfer) betrachtet. Ihnen fließen keine Güterströme entgegen. Sie erscheinen daher nicht auf dem Produktionskonto des Staates (verschiedene Gebühren und Beiträge nehmen möglicherweise eine Sonderstellung ein). Das Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit wurde in der Nationalen Buchführung jedoch stets abgelehnt.

Bei der zweiten Methode erfolgt die Bewertung der Staatsdienste nach den Kosten, die sie verursachen. Die genaue Bestimmung der Kosten gibt allerdings zu einigen Meinungsverschiedenheiten Anlaß²⁰. *Bombach* definiert die staatliche Wertschöpfung in Analogie zur Wertschöpfung des privaten Bereichs aus der Differenz von „Ertrag“ und Vorleistungen:

$$\begin{aligned}
 G &= \text{gesamter Staatsverbrauch} \\
 M &= \text{Käufe von Unternehmungen} \\
 L &= \text{Löhne, Gehälter} \\
 D &= \text{Abschreibungen} \\
 G &= M + L + D \\
 G - M - D &= L \text{ (Staatsverbrauch — Vorleistungen)} \\
 &= \text{Wertschöpfung des Staates).}
 \end{aligned}$$

¹⁸ Vgl. Simon *Kuznets*: National Income and Capital Formation, 1919—1935. Washington 1937. — Simon *Kuznets*: National Income and its Composition, 1919—1938. 2 Bde. New York 1941.

¹⁹ Johannes B. D. *Derksen*: Internationale Übersicht über die Methoden der Berechnung des Volkseinkommens. Weltwirtschaftl. Archiv. Bd. 54 (1941 II). S. 260 f.

²⁰ *Bombach*: a.a.O. S. 354, 365 f.

„Das Kostenprinzip beruht auf der Fiktion, daß der Staat bei der Bereitstellung der Verwaltungsleistungen weder einen positiven noch einen negativen Gewinn erzielt. Die Größe der Wertschöpfung ist unabhängig davon, ob man das Sozialprodukt zu Marktpreisen oder Faktorkosten bewertet.“ Die Marktpreisbewertung ist der geeignetere Maßstab, wenn das Sozialprodukt von der Verwendungsseite analysiert wird, die Faktorkostenbewertung, wenn sich die Bewertung auf die Entstehungsseite stützt. Der produktive Beitrag des Staates wird damit durch den Personalaufwand gegeben. *Colm* gibt zu bedenken, daß die Beamtengehälter nicht unbedingt den Leistungen der Beamten entsprechen müssen, da auch soziale Momente mitbestimmend wirken, wie Kinderzahl, Ortsklasse usw.

Zusammenfassend kann gesagt werden: „So wie in der Erwerbswirtschaft Leistungen und Erlös als korrespondierend angenommen werden, so müssen bei der öffentlichen Wirtschaft Leistungen und Kosten als gleichwertig aufgefaßt werden.“ *Colm* unterstreicht die Berechtigung des Kostenprinzips damit: „In der öffentlichen Wirtschaft werden die Leistungen danach bewertet, was sie kosten. Erst wenn beim Bewerten von Leistungen und Kosten Übereinstimmung gegeben, wird das Parlament zustimmen²¹.“ Aus der Statistik der Personalausgaben von Bund und Ländern konnte ermittelt werden, daß der Personalaufwand wirklich die Produktionsleistung des Staates hinsichtlich seiner spezifischen Aufgaben wiedergibt²². Es muß erwähnt werden, daß in diesem Zusammenhang die Zinszahlungen des Staates auf Anleihen heftig umstritten sind. Sind sie Kostenbestandteil und damit auch Wertschöpfung des Sektors Staat²³? Heute erfolgt die Feststellung der Wertschöpfung des Sektors Staat meist nach dem Kostenprinzip.

3. Drei Methoden der Erfassung der staatlichen Dienstleistungen und der Behandlung der direkten und indirekten Steuern in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Der Staat als Produzent: Diese Methode entspricht im wesentlichen der schon erwähnten Auffassung von *Kuznets*, d. h. der Staat wird als Großunternehmung betrachtet. Aufgrund ihrer besonderen inneren Struktur muß diese Unternehmung Staat jedoch gesondert in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung dargestellt werden. Wie die anderen Sektoren führt auch der Staat vier Konten. Das Produktions-

²¹ *Colm*: Volkswirtschaftstheorie. a.a.O. S. 74.

²² *Schiele*: a.a.O. S. 174, 176.

²³ *Hülden*: a.a.O. S. 335.

konto ist bei dieser Betrachtungsweise das wichtigste. Die Mittel zur Durchführung seiner Produktion verschafft sich der Staat durch Steuern, die hier ein pauschales Entgelt für die Leistungen des Staates sind. Dies widerspricht jedoch ihrem Wesen. — Bei dieser Methode sind folgende Möglichkeiten gegeben, die Dienstleistungen des Staates in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einzubeziehen:

1. Man betrachtet alle staatlichen Leistungen als Vorleistungen (Zwischenprodukte, intermediären Verbrauch).
2. Alle staatlichen Leistungen werden als Endprodukte behandelt.
3. Ein Teil der staatlichen Leistungen gilt als Vorleistungen, der andere als Endprodukt.
 - a) Der Wert der Vorleistungen wird dem Wert der indirekten Steuern gleichgesetzt, die als allgemeine Geschäftskosten angesehen werden können. Der Wert der Endprodukte entspricht den direkten Steuern, die aus Faktoreinkommen bezahlt werden. Übersteigt der Wert der öffentlichen Leistungen die direkten und indirekten Steuern, so geht die Differenz in die Kapitalbildung. Diese Aufgliederung hat keine logische Grundlage und stellt eine Durchbrechung des Prinzips der generellen Entgeltlichkeit dar („tax payment approach“)²⁴.
 - b) Die Bewertung der Vorleistungen erfolgt wie bei a). Der durch die direkten Steuern wiedergegebene Teil der als Endprodukt angesehenen öffentlichen Leistungen wird hier direkt als Differenz der Vermögensbildung des Staates und seiner Schuldenveränderung gebildet.
 - c) Durch eine ins einzelne gehende Analyse der Leistungen des Staates werden die Vorleistungen und Endprodukte bestimmt („specific approach“).

Die Vertreter von 1 und 2 verneinen die Möglichkeit einer klaren Trennung zwischen Vorleistungen und Endprodukt. Alle Staatsleistungen werden als Beitrag zum Sozialprodukt gerechnet. Man nimmt Doppelzählungen in Kauf und glaubt, daß sie einen kleineren Fehler bedeuten als eine willkürliche Trennung. — Fast alle Länder beschreiten heute diesen Weg. — Unter den Vertretern dieser Ansicht ist u. a. John R. Hicks zu nennen, der jedoch aufgrund späterer Studien seiner Frau Ursula Hicks zu der Ansicht kommt, daß eine Trennung doch nicht so schwierig sei²⁵. Kuznets meint, wenn einmal die Möglichkeit einer Trennung abgelehnt ist, spielt es keine Rolle, ob die Möglichkeit 1 oder 2 verwendet wird.

Möglichkeit 3 strebt nach einer Trennung zwischen den Vorleistungen und Endprodukten, um eine genaue Feststellung der staatlichen Leistungen bei der Sozialproduktberechnung zu erreichen.

In a) wird unterstellt, daß die staatlichen Leistungen, die in den Endverbrauch gehen, den direkten Steuern, die zum intermediären

²⁴ Vgl. Simon Kuznets: Government Production and National Income. In: Income and Wealth. Serie I. S. 186 f. — Bombach: a.a.O. S. 368.

²⁵ John R. Hicks: Public Finance in the National Income. The Review for Economic Studies. Vol. VI. No. 2 (1939). S. 150, und *Economica* 1948. S. 164.

Verbrauch zählenden Leistungen den direkten Steuern entsprechen (abzüglich Subventionen). Verschiedene Autoren meinen, daß aufgrund des nicht vorhandenen Zusammenhanges zwischen beiden Größen (indirekte Steuern — Vorleistungen) diese Methode unlogisch ist und sehr irreführend sein kann; sie ist heute wenig gebräuchlich. Wesentlich besser wäre es, eine Aufteilung der Staatsleistungen von der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte her vorzunehmen. Dies geschah — wenigstens prinzipiell — bei den Volkseinkommensberechnungen des Statistischen Reichsamtes in Deutschland²⁶.

In b) werden die direkten Steuern den als Endprodukt betrachteten staatlichen Leistungen gleichgesetzt, die aus dem Unterschied der Vermögensbildung des Staates und seiner Schuldenveränderung berechnet werden. Sie gehen mit den Bruttoeinkommen und den inländischen Übertragungen in das Volkseinkommen ein²⁷.

In c) handelt es sich um die genaue Einzelabgrenzung. *Kuznets* hält dies für die beste Methode. Er nennt drei Kriterien, nach denen die Leistungen der öffentlichen Verwaltung, der Gesetzgebung, der Polizei, Wehrmacht und allgemeinen Wirtschaftspolitik zum intermediären Verbrauch gerechnet werden, damit aber nicht in das Volkseinkommen eingehen. Dem Volkseinkommen werden jedoch zugerechnet die Leistungen für Kultur, Bildung und Sozialwesen. Um die Wirkung der erwähnten drei Kriterien zu verschärfen, schlägt *Kuznets* eine Aufgliederung der staatlichen Dienste in fünf große Klassen vor (Produktion von öffentlichen Diensten für Haushalte, Unternehmungen usw.). Wesentlich ist, daß *Kuznets* die Rüstungsausgaben aus dem Endverbrauch und damit der Zurechnung zum Volkseinkommen ausgliedert. Dies hat weitreichende Folgen. Wenn eine Friedenswirtschaft auf Kriegswirtschaft umgestellt wird, sinkt damit sofort das Sozialprodukt, während sonst nur eine Änderung seiner Zusammensetzung eintritt. Bei dieser Methode — der Staat als Produzent — werden die Steuern als Entgelt für die Dienstleistungen des Staates betrachtet. Es darf nur der Teil der Steuern in das Nettosozialprodukt zu Faktorkosten eingerechnet werden, der zur Kostendeckung für die zum Endverbrauch gehenden staatlichen Dienstleistungen verwendet wurde. *Kuznets* betont, daß es vor allem darum geht, den Anteil der Steuern festzustellen — ganz gleich, ob direkte oder indirekte Steuern —,

²⁶ *Bartels*: Probleme. a.a.O. S. 223. — *Schiele*: a.a.O. S. 177 f. — *Bombach*: a.a.O. S. 369.

²⁷ Gottfried *Haberler* and Everett Einar *Hagen*: Taxes, Government Expenditures, and National Income. In: Studies in Income and Wealth. Vol. 8. Conference on Research in Income and Wealth. April 1944. National Bureau of Economic Research. New York 1946. S. 3 f. — *Shoup*: a.a.O. S. 280. — *Otto Kraus*: Sozialprodukt und Volkseinkommen. Berlin 1952. S. 41.

der zur Kostendeckung der „verkauften“ Dienstleistungen des Staates verwendet wurde, die in den Endverbrauch gingen.

Das Produktionskonto des Staates

Kreditseite: Vorleistungen des Staates an Unternehmungen (Gegenbuchung auf der Debetseite des Produktionskontos der Unternehmungen in Form der Steuern).

In den Endverbrauch gehende Dienstleistungen des Staates (Gegenbuchung auf der Debetseite des Einkommenskontos der Haushalte in Form der Steuern).

Die Methode, den Staat nur als Produzenten zu betrachten, entspricht nicht seinem Wesen. „Einerseits muß ein Teil der staatlichen Leistungen zwar als ‚Produktionsfaktor höherer Ordnung‘ angesehen werden, andererseits entzieht der Staat der Volkswirtschaft Mittel, die er, vor allem als sozial ausgleichender Faktor dem letzten Verbrauch zuführt“ (*Schiele*)²⁸.

Der Staat als Verbraucher: Diese Konzeption entspricht im wesentlichen der des OEEC-Systems. Die Leistungen des Staates werden nur von der Verwendungsseite gesehen. Diese Anschauung hatten ursprünglich viele Anhänger (auch *Stone*). Als staatliche Produktion werden hier nur noch die Güter und Dienste betrachtet, die gegen Bezahlung abgegeben werden. Das Produktionskonto des Staates verliert gegenüber der oben besprochenen Methode seine zentrale Stellung; im Mittelpunkt steht nun das Einkommenskonto des Staates. Abgrenzung der „laufenden Käufe des Staates von Gütern und Diensten“ gegenüber dem privaten Konsum: Ein Konsum soll dem Sektor zugerechnet werden, der letztlich „über Art und Höhe des Kaufes entscheidet“, nicht jedoch dem Sektor, dem der Kauf zugute kommt (OEEC)²⁹. Die Abgrenzung gegenüber den Investitionen im Inland erfolgt im OEEC-Schema ziemlich willkürlich. Nur die Ausgaben für zivile Bauten und Anlagen werden als Investitionen betrachtet. Sämtliche Verteidigungsanlagen sind laufender Konsum des Staates, ebenso das bewegliche Sachvermögen des Staates, wie Kraftfahrzeuge usw. *Bombach* meint, daß die Abgrenzung zwischen Staatsverbrauch und Staatsinvestition nicht so wesentlich sei, da beim Staat — im Gegensatz zu den Unternehmungen und Haushalten — die gesamte Nachfrage von der gleichen Institution entfaltet wird.

²⁸ *Schiele*: a.a.O. S. 181 f. — *Bombach*: a.a.O. S. 370. — *Gerhard Colm*: A Re-examination of Controversial Issues. In: *The Government Sector. Studies in Income and Wealth*. Vol. 20: Problems in the International Comparison of Economic Accounts. Conference on Research in Income and Wealth. National Bureau of Economic Research New York. Princeton 1957. S. 119 f. — *Ohlsson*: S. 113 f.

²⁹ OEEC (Hrsg.): Ein Standard-System, a.a.O. S. 47. — *Bombach*: a.a.O. S. 354.

Dem OEEC-Vorschlag zufolge wird der Posten „laufende Käufe des Staates von Gütern und Diensten“ 1. nach Güterarten und Diensten (drei große Komplexe: Löhne und Gehälter, Mieten für Verwaltungsgebäude, Käufe und Verkäufe) gegliedert und 2. nach der Art und Verwendung in den einzelnen Aufgabenbereichen der öffentlichen Verwaltung. Hier ergeben sich jedoch buchungstechnische Schwierigkeiten. „Die Schwierigkeiten einer solchen Gliederung liegen darin, daß hier die betreffenden Staatskäufe weitgehend unabhängig von dem bestehenden (oft unterschiedlichen) Behördenaufbau zu Verwendungszwecken (Aufgabengebieten) zusammengefaßt werden. Es ist bereits an anderer Stelle darauf hingewiesen worden, daß häufig verschiedene Aufgaben in ein und derselben Behörde vereinigt sind, während andererseits verschiedene Behörden und öffentliche Einrichtungen zur Erfüllung ein und derselben Aufgabe beitragen. Auch ist der Behördenaufbau im Bund, in den Ländern und Gemeinden uneinheitlich“, vermerkt *Bartels*³⁰. Die von *Wawrczek* ausgearbeitete Neuordnung der öffentlichen Haushalte (betriebswirtschaftliche Methoden zugrunde gelegt) dürften bei der Feststellung des Anteils der staatlichen Leistungen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung eine bedeutende Rolle spielen³¹.

Das Einkommenskonto im Sektor Staat

Debetseite: Hier werden alle Sach- und Dienstleistungen des Staates behandelt, die dem einzelnen unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden. Der Posten „laufende Käufe des Staates von Gütern und Diensten“ — er ist bei dieser Betrachtungsweise der bedeutendste — zeigt den gesamten Konsum des Staates.

Der Beitrag des Sektors Staat zum Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen entspricht hier dem Sach- und Personalaufwand des Staates.

Kreditseite: Bei dieser Methode sind die Steuern als laufende Übertragungen der Sektoren Haushalte und Unternehmungen an den Staat zu sehen, sie sind nicht mehr spezielles Entgelt für die Dienstleistungen des Staates: Sie werden auf der Kreditseite dieses Kontos verbucht (Gegenbuchung: Debetseite des Sozialproduktkontos = indirekte Steuern und Debetseite des Einkommenskontos des Sektors Haushalte = direkte Steuern.

Die indirekten Steuern sind nicht im Nettosozialprodukt zu Faktorkosten enthalten. Die einmaligen Vermögensabgaben (Erbschaftsteuer usw.) werden als Vermögensübertragungen an das „zusammengefaßte Vermögensveränderungskonto“ verwiesen und mit den direkten

³⁰ *Bartels*: Das Einkommenskonto, a.a.O. S. 128.

³¹ C. *Wawrczek*: Neuordnung der öffentlichen Haushalte. Finanzarchiv. 1953. S. 495.

Steuern in das Volkseinkommen einbezogen. Wesentlich ist bei dieser Methode, daß „der theoretischen Definition der Steuern Rechnung getragen wird, indem sie als zwangsmäßig und daher nicht als Entgelt angesehene Abgaben an den Staat zur Finanzierungsdeckung“ verbucht werden (*Schiele*)³². Der Nachteil dieser Methode ist, daß die staatlichen Dienstleistungen ausschließlich als letzter Verbrauch in Form der „laufenden Käufe des Staates von Gütern und Diensten“ in den Kreislauf gehen, d. h. dem intermediären Verbrauch wird nicht Rechnung getragen. Die OEEC-Methode, die den Staat nur als letzten Verbraucher betrachtet, ist, wie *Schiele* feststellt, ungenügend, „da sie weder den realen wirtschaftlichen Vorgängen entspricht, noch dem Begriff des Bruttosozialproduktes zu Marktpreisen (Summe der in den letzten Verbrauch gehenden Güter und Dienste). Das Bruttosozialprodukt wird hier zu hoch ausgewiesen. Die als Vorleistungen anderer Güter eingehenden staatlichen Dienstleistungen müssen herausgelassen werden. Diese Regelung würde auch die Inkonsequenz des OEEC-Schemas beseitigen, im Volkseinkommen die Löhne und Gehälter der im öffentlichen Dienst stehenden als Faktoreinkommen zu berücksichtigen, obwohl es den Staat in erster Linie als Verbraucher ansieht.“ *Bombach* bemerkt zu dieser Methode, daß es zu einer „unge-
 wohnten Konstellation“ führt, den Staat als reinen Konsumenten zu betrachten, da der Produktionsprozeß damit dort endet, wo zum letztenmal für Güter und Dienste ein Preis erzielt wird. „Mit der Aufstellung eines staatlichen Produktionskontos erweitert sich der Produktionsprozeß um eine Stufe“³³.

Der Staat als Produzent und Verbraucher: Seit der Jahrhundertwende ist neben der zunächst rein politischen eine zunehmend wirtschaftliche und soziale Tätigkeit des Staates festzustellen. Seit dem Zweiten Weltkrieg wird vor allem die volkswirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Haushalte betont³⁴. Ein Teil der staatlichen Funktionen kann — wie schon erwähnt — als „Produktionsfaktor höherer Ordnung“ (Vorleistungen, Zwischenprodukte, intermediärer Verbrauch) angesehen werden. Sie machen den Staat zum Produzenten. Durch die sozialen und kulturellen Leistungen, die der heutige Staat sehr zahlreich erbringt, wird er zum Verbraucher³⁵. Zu den als „Produktionsfaktoren höherer Ordnung zählenden Leistungen des Staates,

³² *Schiele*: a.a.O. S. 185.

³³ *Schiele*: a.a.O. S. 190. — *Bombach*: a.a.O. S. 353.

³⁴ Gerhard *Colm*: Der Staatshaushalt und der Haushalt der Gesamtwirtschaft. Finanzarchiv. Bd. 11. N.F. (1948/49). S. 620.

³⁵ Vgl. *Kuznets*: „Der Staat ist Schöpfer und Erhalter des ‚social framework‘. Darunter versteht er eine Reihe von materiellen Bedingungen, ohne die eine produktive Tätigkeit nicht möglich ist.“ (Government Production. a.a.O. S. 620, 184.) — *Bombach*: a.a.O. S. 370.

die dem Sektor Unternehmungen zugute kommen, gehören die allgemeine Verwaltung, Verteidigung, Justiz, Polizei, Verkehrseinrichtungen und die Wissenschaftliche Forschung. Staatsverbrauch (= in den Endverbrauch gehende Dienstleistungen des Staates) sind die Aufwendungen für Bildung, Gesundheitspflege, spezielle Sozialfürsorge und sonstige Leistungen. Es zeigt sich klar, wie schwer, ja wie unmöglich eine scharfe Trennung zwischen den beiden Dienstleistungsgruppen des Staates ist. Wieder ergibt sich das Problem: Wie sollen die Vorleistungen und die in den Endverbrauch gehenden staatlichen Dienste aufgliedert werden und in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einbezogen werden (Bewertung nach dem Kostenprinzip)?

Um dieses Problem lösen zu können, unterstellt man, daß die direkten Steuern als eine Art Rückgriff des Staates auf die Einkommen derer zu sehen sind, die den Nutzen seiner (in den Endverbrauch gehenden) Leistungen haben. Zur Einzeldurchführung macht *Schiele* folgende Vorschläge:

1. Wenn die direkten Steuern ausreichen, um die Kosten für die in den Endverbrauch gehenden Dienstleistungen des Staates zu decken, sind die direkten Steuern voll dem Volkseinkommen zuzurechnen. Die indirekten Steuern sind als Gegenleistung für die an den Produktions-Sektor gelieferten Vorleistungen des Staates zu sehen.
2. Sind die direkten Steuern höher als die Kosten für die in den Endverbrauch gehenden Dienstleistungen des Staates, dann soll der dabei entstehende Differenzbetrag den indirekten Steuern zugerechnet werden, die nicht in das Volkseinkommen gehen.
3. Wenn die direkten Steuern kleiner sind als die in den Endverbrauch gehenden Dienstleistungen des Staates, dann soll der Differenzbetrag durch die indirekten Steuern ausgeglichen werden.

Schiele glaubt — wenn auch hier Mängel gegeben sind —, daß diese Methode gegenüber den beiden anderen (Staat nur Produzent bzw. nur Konsument) dem Wesen des Staates als Produzent und Konsument am nächsten kommt. Vor allem würden dabei nur die Steuern in das Volkseinkommen einbezogen, die tatsächlich den Staatsverbrauch (= in den Endverbrauch gehende Leistungen des Staates) ausweisen.

Die erhobenen Gebühren von den in den Endverbrauch gehenden staatlichen Dienstleistungen werden den direkten Steuern und damit dem Volkseinkommen zugerechnet. Die Gebühren auf Zwischenprodukte werden den indirekten Steuern zugerechnet³⁶.

³⁶ *Schiele*: a.a.O. S. 195.

Auf der Kreditseite des Produktionskontos des Staates werden die Vorleistungen des Staates verbucht und mit ihren Kosten bewertet. Als Gegenbuchung auf der Debetseite der Produktionskosten der Unternehmungen werden die indirekten Steuern ausgewiesen. Der Staatsverbrauch ist auf der Debetseite im Einkommenskonto des Staates im Posten „laufende Käufe von Gütern und Diensten“. Die Gegenbuchung dazu erfolgt auf der Kreditseite der Produktionskonten der Unternehmungen.

Nach *Schiele* geschieht die Einbeziehung der in den Endverbrauch gehenden Leistungen des Staates in das Volkseinkommen dadurch, „daß sie durch die direkten Steuern, vermehrt mit den indirekten Steuern oder ohne sie in Höhe ihrer Kosten in der Wertschöpfung des Produktionskontos des Sektors Unternehmungen enthalten sind und somit auch auf der Kreditseite des Volkseinkommenskontos ihren wertmäßigen Niederschlag finden“³⁷. Natürlich haftet auch dieser Methode eine gewisse Willkür an, die aber wohl nie ganz zu vermeiden sein wird.

Bartels schreibt, daß sich die deutschen Stellen darüber einig sind, daß die gesamten laufenden Staatsausgaben in Vorleistungen und Endverbrauch geteilt werden müßten, um zu einer genaueren Bestimmung des Volkseinkommens zu gelangen. Das Problem ist jedoch begrifflich und statistisch schwer zu lösen³⁸.

4. Zur Unterscheidung der direkten und indirekten Steuern in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Zeitel stellt die Frage, ob die Abgrenzungskriterien der direkten und indirekten Steuern in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung theoretisch begründet und praktisch brauchbar sind. Er kommt dabei zu folgendem Ergebnis:

³⁷ *Schiele*: a.a.O. S. 196.

³⁸ Hildegard *Bartels*: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und Sozialproduktberechnung in der Bundesrepublik. Allgemeines Statistisches Archiv, Bd. 36 (1952). S. 149. — Vgl. Harry *Schimmler*: Einige Anmerkungen zum heutigen Stand der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Konjunkturpolitik, 1960. S. 108 f. — *Hülden*: a.a.O. S. 337. — Wilhelm *Krelle*: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, einschl. input-output-Analyse. Berlin 1959. S. 80 f. Sonderdruck aus Wirtsch. u. Statistik, H. 3/März 1961. Der Staat als Teil der Volkswirtschaft 1950 bis 1959. — Ergebnisse der Revision der westdeutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung hinsichtlich des gesonderten Nachweises der Staatseinkäufe von Privatorg. ohne Erwerbscharakter und der Ein- und Verkäufe der Sozialversicherung von Gebietskörperschaften finden sich in Wirtsch. u. Statistik 1963. H. 12. S. 713 ff.; und 1964. H. 11. S. 626 ff.

1. Das Kriterium der Abzugsfähigkeit der indirekten Steuern als Kosten bei der Gewinnermittlung ist verschwommen und hat keine entsprechende theoretische Begründung. Die steuerrechtliche Ermittlung über die Abzugsfähigkeit einzelner Abgaben genügt nicht den ökonomischen Erfordernissen im Rahmen einer Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

2. Als weiteres Abgrenzungskriterium wird darum die Wirkung der indirekten Steuern bezüglich der Inzidenz im theoretischen Sinne geltend gemacht. Die Möglichkeit der Überwälzung einer Steuer ist von vielen Faktoren abhängig (Marktform, Angebots- und Nachfrageelastizität usw.³⁹). Das Kriterium der Inzidenz, so stellt *Zeitel* fest, ist für die praktischen Arbeiten im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung kaum verwendbar, noch weniger für internationale Vergleiche.

3. In bezug auf die genannten Kriterien schafft die folgende Argumentation auch nur Verwirrung. Um den Unterschied zwischen beiden Steuergruppen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu zeigen, knüpft man an ihren „unterschiedlichen Aussagezweck“ an. Die Sozialproduktbewertung zu Faktorkosten soll dem Zweck dienen, zu zeigen, wie die Produktionskraft der Wirtschaft in den einzelnen Produktionsarten verwendet wurde. Danach werden zu den indirekten Steuern nur diejenigen gerechnet, die nicht einen bestimmten Produktionsfaktor belasten und keine Kosten für die Verwendung eines bestimmten Faktors sind⁴⁰.

4. Dieses Kriterium — „Einwirkung der Steuer auf die relative Preisgestaltung“ der Güter — ist wohlfahrtsökonomischer Art und geht davon aus, wie die Steuern die Individuen in ihren Wahlhandlungen beim Gütereinkauf beeinflussen. Es liefert ebenfalls keine klare Unterscheidungsmöglichkeit⁴¹.

Damit muß festgestellt werden, daß kein klares Abgrenzungskriterium für die direkten und indirekten Steuern in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gegeben ist. Deshalb kann auch die Zurechnung der indirekten Steuern zum Sozialprodukt nicht befriedigen. Mit der Frage, ob es zweckmäßig ist, an der Unterscheidung zwischen

³⁹ Vgl. Alan Richmond *Prest: Statistical Calculations of Tax Burdens. Economica*. Bd. 22 (1955). S. 234—245, insbes. 242, aus: *Bombach: a.a.O.* S. 366 (beweist Schwäche des Invarianzarguments).

⁴⁰ „Indirect taxes do not fall on any specific factor of product and so cannot be considered part of the cost of hiring any specific factor.“ Richard *Ruggles: An Introduction to National Income Analyses*. 1949. S. 63.

⁴¹ Gerhard *Zeitel: Zur Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Steuern in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Konjunkturpolitik*. 1958. S. 337 f.

direkten und indirekten Steuern festzuhalten, verbindet sich die Frage, ob es zweckmäßig ist, bei der Unterscheidung zwischen Volkseinkommen zu Marktpreisen und Faktorkosten zu bleiben⁴².

Summary

The Sector State in National Income Accounting — General Problems

The special position of the sector state in National Income Accounting is a result of bookkeeping problems (distinction, aggregation, periodising) and basic problems (evaluation of the state's services and its imputation as prepayment for production of final consumption, distinction of direct and indirect taxes). Besides a clear separation between the functional and institutional aspects of the sector state, the division of its services into those which go into final consumption and those which are counted as prepayment for production is of utmost importance for its treatment in National Income Accounting. Moreover there is a problem involved in the fact that the state's services don't have a market price. To determine their gross value, it is assumed that the total of the state's services is equal to the total taxes (most important advocate in this direction is Kuznets). Another assumption is that the sum of the administrative costs is equal to the state's services. The latter is mostly used today. Generally three methods of comprehension of the state's services and direct and indirect taxes are discussed: The state is seen as a big entrepreneur, considered as a producer, only whereby all of the state's services are counted as either prepayment or as final consumption or partly as prepayment and partly as final consumption. This method, in which the production account is in focus, is not suitable to the nature of the state. The contrasting viewpoint considers the state only from the consumption side, as a consumer. This conception is in accordance with the OEEC-system. It also takes into account the theoretical definition of taxes by acknowledging their compulsory nature. The third method, viewing the state as a producer and consumer comes closest to reality. Since no clear criterion separating direct and indirect taxes is present, imputation of the latter to the national product is questionable.

⁴² Es sei noch erwähnt, daß eine Reihe von Fragen, die in diesem Zusammenhang von Interesse wären, nicht behandelt wurden, so z.B. die Frage, ob es grundsätzlich berechtigt ist, die indirekten Steuern bei der Sozialproduktermittlung zu Marktpreisen zwecks Wohlfahrtsmessung zu berücksichtigen. Eine andere Frage wäre, ob die öffentlichen Erwerbseinkünfte als Steuern (Subventionen) zu betrachten sind und inwieweit. Vgl. hierzu *Zeitel*: a.a.O. S. 343, 336.