

Die Dienstleistungen des Staates in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Von

Dietmar Schiele-Berlin

Inhaltsverzeichnis: I. Die Problematik der Dienstleistungen des Staates in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung S. 39 — II. Der Begriff der staatlichen Dienstleistungen S. 40 — III. Das Bewertungsproblem S. 41 — IV. Die drei Methoden der Erfassung der staatlichen Dienstleistungen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung: 1. Der Staat als Produzent S. 46 — 2. Der Staat als Verbraucher S. 54 — 3. Der Staat als Produzent und Verbraucher S. 63

I. Die Problematik der Dienstleistungen des Staates in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Der Anteil des staatlichen Sektors am Netto-Sozialprodukt zu Faktorkosten betrug im Jahre 1955 9,9 %¹. Wenn auch dieser Bereich damit weit hinter der Industrie zurückbleibt, so nimmt er doch vor allem seinen Funktionen nach einen bedeutenden Platz im Wirtschaftsleben ein. Es ist daher nicht verwunderlich, wenn im Zuge der Entwicklung von Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung ein immer dringenderes Bedürfnis entstand, nicht nur die Güterproduktion, sondern auch die Dienstleistungen zu erfassen. Die Statistiken über die materielle Güterproduktion, wie z. B. die Auftragseingangsstatistik, die Umsatzstatistik, die Ein- und Ausfuhrstatistik usw. sind im Verhältnis zu den Statistiken über die Dienstleistungen relativ einfach zu erstellen. Die Erfassung der Dienstleistungen des Staates dagegen bereitet große Schwierigkeiten, da sie nicht wie die Güter auf dem Markt gehandelt werden und einen Preis erzielen. Die Schwierigkeiten liegen 1. in der Bewertung, 2. in der Zurechnung entweder zu den Vorleistungen oder zu der Wertschöpfung und 3. in der Beschaffung hinreichender Unterlagen.

ad 1. Das Problem der Bewertung liegt darin, an Stelle des Marktpreises, den andere Dienstleistungen und die Güter erzielen, einen Wert für die hier besprochenen Dienstleistungen zu finden, mit dem

¹ Die Zahlenangabe ist dem Statistischen Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1956 entnommen.

sie in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einbezogen werden können, ohne dadurch ein rechnungsmäßig völlig falsches Bild von der Wirtschaft zu erhalten. Folgende Möglichkeiten sind gegeben:

1. Die Bewertung erfolgt nach den Kosten.
2. Die Bewertung geschieht mittels unterstellter Dienstleistungsgebühren.
3. Die Bewertung ist analog den Marktpreisen durchzuführen, die für gleiche, aber von privatwirtschaftlicher Seite erstellte Dienstleistungen gezahlt werden.
4. Die Bewertung erfolgt nach dem Nutzen der Leistungen. Da eine statistische Bestimmung des Nutzens jedoch nicht möglich ist, scheidet diese Methode aus².

ad 2. Das Problem der Zurechnung liegt in der Entscheidung, ob eine Leistung der Wertschöpfung des betrachteten Wirtschaftsbereichs zugerechnet werden soll oder ob sie als Vorleistung für einen anderen Wirtschaftsbereich angesehen werden muß. Ist das letztere der Fall, so ergibt sich als weiteres Problem, welchen Wirtschaftsbereichen und in welcher Höhe die Leistung zugerechnet werden soll.

ad 3. Das dritte Problem besteht in der Beschaffung geeigneter statistischer Unterlagen. In unserem Zusammenhang kommt hierfür das Material der Finanzstatistik und der kameralistischen Buchführung in Betracht. Die Schwierigkeiten liegen in der Ordnung dieser Unterlagen nach volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten.

II. Der Begriff der staatlichen Dienstleistungen

Der Bereich, innerhalb dessen sich heute das Leben des einzelnen Menschen oder von Gruppen von Menschen vollzieht, ist durch den Willen und die Tätigkeit des Staates mitbestimmt. Dies trifft durchaus nicht nur auf den Menschen jenseits des „Eisernen Vorhanges“ zu, sondern gilt auch für den, der in der westlichen Hemisphäre lebt. Überall und während der verschiedenen Stationen seines Lebens und im täglichen Geschehen begegnet er dem Staat, sei es durch die Schulpflicht, die Wehrpflicht, die Pflicht zur polizeilichen Anmeldung, die Paßkontrolle beim Grenzübertritt, die Verbotsschilder in einem staatlichen Forst usw. Diese Ausweitung der staatlichen Tätigkeit und des staatlichen Einflusses ist nicht nur eine Erscheinung der jüngsten Zeit und geschah nicht abrupt, sondern vollzog sich seit dem Entstehen der Nationalstaaten im 17. Jahrhundert ständig, teilweise durch Kriege begünstigt, sprunghaft. Bemerkenswert dabei ist, daß dies auf die Entwicklung in allen Ländern zutrifft, ganz gleich welche Staatsform

² Vgl. hierzu den Versuch William Stanley Jevons' in seinem Werk „Die Theorie der Politischen Ökonomie“, den Nutzen indirekt quantitativ zu bestimmen.

oder Staatsformen ihrem Leben und Wirtschaften das Gepräge gaben. Der Grund liegt darin, daß das Anwachsen des staatlichen Bereichs nicht allein politischer Natur ist. Es liegt vielmehr auch in der dem sozialen und wirtschaftlichen Geschehen innewohnenden Dynamik, die den Staat immer wieder vor neue Aufgaben stellte, die wegen ihres Umfanges und teilweise auch wegen der für ihre Durchführung benötigten Macht nicht auf privater oder privatwirtschaftlicher Ebene bewältigt werden konnten. Der Staat ist grundsätzlich ein wichtiger mitgestaltender Faktor des Wirtschaftslebens geworden.

Welcher Art ist nun, konkret gesprochen, die gestaltende und ordnende Tätigkeit des Staates? Zusammengefaßt ergibt sich:

1. Die eigentliche Staatstätigkeit, d. h. die zur Erhaltung und Sicherung eines Volkes notwendigen kollektiven Dienste, die im allgemeinen ohne ein spezielles Entgelt geleistet werden und die normalerweise nicht von privater Seite aus durchgeführt werden können.
2. Die Tätigkeit des Staates als Unternehmer (eigene Produktionsstätten und Handelsunternehmen).
3. Die Tätigkeit des Staates als Investor (besonders z. B. im Wohnungsbau).

Der erste Punkt, und nur er interessiert in diesem Zusammenhang, umfaßt die staatlichen Dienstleistungen. Hierunter verstehen wir, generell gesagt, die staatlichen 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 wie im zweiten Falle eine Deckung des Bedarfs schon wegen seines Umfanges nur durch die Allgemeinheit erfolgen kann. Hinzu kommt, daß eine Besorgung dieser Dienstleistungen durch private Organisationen nicht möglich ist, da nach Gerhard Colm auch die Personen in ihren Genuß gelangen würden, ohne daß man es unterbinden könnte, die keinen Beitrag zu den dabei entstehenden Gesamtkosten geleistet haben³. Zur näheren Erläuterung sei als Beispiel auf folgende zwei Bereiche staatlicher Dienstleistungen gesondert hingewiesen:

1. Das Bedürfnis des Menschen nach Sicherheit und Ordnung wird heute durch den Staat befriedigt. Zwar kann diese oder jene Privatperson vielleicht im gewissen Umfange für ihre eigene Sicherheit sorgen, doch schon im Kriegsfall z. B. wäre sie machtlos. So ist der Dienst des Soldaten, wenn er auch nicht direkt auf den Einzelnen bezogen ausgeführt wird, eine Leistung, die

³ Vgl. Gerhard Colm, Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben, 1927, Verlag J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

sowohl für die Gemeinschaft wie für den Einzelnen notwendig ist.

2. Denken wir an andere Bereiche, wie z. B. das Sozialwesen und die Gesundheitspflege, so ergibt sich das gleiche Bild. Auch hier könnte manches von privater Seite getan werden, doch bliebe es Stückwerk und würde den Anforderungen nicht gewachsen sein. Außerdem würde es darüber hinaus dem sozialen Empfinden der heutigen Zeit widersprechen, das nicht nur durch die Verantwortung des Einzelnen gegenüber der Gemeinschaft, sondern auch durch die Umkehrung dessen gekennzeichnet ist.

Im einzelnen läßt sich nun für die staatlichen Dienstleistungen folgende Gliederung entsprechend ihren Funktionen im politischen, wirtschaftlichen und sozialen Raum durchführen⁴:

1. Allgemeine Verwaltung (oberste Staatsorgane, Auswärtiger Dienst, Finanzverwaltung usw.).
2. Verteidigung (einschl. ziviler Verteidigung; ausschl. halb-militärischer Dienststellen, wie z. B. meteorologische Stationen usw., diese unter 8.).
3. Rechtspflege, Polizei (Gerichte, Gefängnisse usw.).
4. Gesundheitspflege (Krankenhäuser, staatlich angestellte Ärzte usw.).
5. Spezielle Sozialfürsorge (Irrenanstalten, Blindenfürsorge, Kinderfürsorge u. a. m.).
6. Bildung (Volks-, Mittel- und Oberschulen, Berufs- und Fachschulen, Universitäten, Büchereien, Museen).
7. Straßen und andere Verkehrseinrichtungen (z. B. Leuchttürme, Flugsicherungsstellen usw.).
8. Sonstige Tätigkeit des Staates (öffentliche Parks, Feuerwehr, Theater usw.).

III. Das Bewertungsproblem

Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung dient der wertmäßigen Darstellung des Wirtschaftskreislaufes mit all seinen Güter- und Dienstleistungsströmen. Das ist grundsätzlich zunächst nur unter der Bedingung einer einheitlichen Bewertung der verschiedenen Tatbestände durchzuführen. Ein Erfordernis, das sich einmal aus dem Zusammenfassen einzelner Positionen ergibt und andererseits aus der beabsichtigten Vergleichbarkeit der Ergebnisse. Bei den Gütern und Dienstleistungen, für die sich auf dem Markt als Folge von Angebot und Nachfrage ein Preis bildet, ist eine Bewertung nach dem so entstandenen Marktpreis die angemessenste Bewertung. Allerdings ist

⁴ Entnommen: Ein Standard-System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, herausg. von der OEEC Paris 1952, Deutscher Bundesverlag G.m.b.H. Bonn, S. 54.

dabei zu beachten, daß es auch hier Güter und Dienstleistungen gibt, deren Bewertung Schwierigkeiten bereitet, insofern als sich zwar für sie ein Marktpreis gebildet hat, aber gewisse Mengen von ihnen gar nicht oder aber auf einem anderen als dem üblichen Weg den Markt passieren. Man denke nur an den Eigenverbrauch in der Landwirtschaft und den Konsum in den Gaststätten.

Ein besonderes Problem bildet jedoch die Bewertung der staatlichen Dienstleistungen, da sich für sie, weil sie nicht auf dem Markt ausgehandelt werden, kein Marktpreis bildet⁵. Selbst in den Fällen, in denen sowohl von staatlicher wie von privater Seite Dienstleistungen geboten werden, so z. B. im Schulwesen, kann leider keine analoge Bewertung vorgenommen werden in dem Sinne, daß die von staatlicher Seite erstellte Leistung nach dem Preis bewertet wird, der für dieselbe, aber von privater Seite gebotene Leistung gezahlt wird. Erstens ist, wie Gerhard Colm bemerkt, die Qualität der einzelnen Schulen nicht gleich⁶, zweitens deckt nach J. B. D. Derksen der Ertrag im allgemeinen nicht die Kosten⁷ und drittens ist auch bei den Privatschulen in dem Schulgeld kein Marktpreis zu sehen, da es kein Austauschverhältnis auf dem Markt widerspiegelt, sondern nach anderen Gesichtspunkten festgelegt wird.

Auch die für die staatlichen Dienstleistungen erhobenen Gebühren stellen keinen Marktpreis dar, denn sie haben sowohl einen preis- wie auch einen steuerähnlichen Charakter⁸. Dieser ergibt sich daraus, daß für die Gebühren eine spezielle Leistung geboten wird, die von dem Zahlenden erst verursacht sein muß, also in etwa ein Tauschverhältnis vorliegt, während das letztere sich aus dem Zwangsmäßigen der Gebühren ergibt, d. h., daß ihre Entrichtung vom Staat vorgeschrieben wird. Vorausgesetzt man hätte das Einbeziehen der staatlichen Dienstleistungen in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung nur für die erwogen, für die Gebühren bezahlt werden müssen, sollte man daher auf Grund dieses preis- und steuerähnlichen Charakters der Gebühren überhaupt auf eine Einbeziehung der staatlichen Dienstleistungen verzichten. Würde man es dennoch tun, wäre es insofern inkonsequent,

⁵ In diesem Zusammenhang sei auf E. Ronald Walker hingewiesen, der in seinem Werk „Von der Wirtschaftstheorie zur Wirtschaftspolitik“ (Metopen-Verlag G.m.b.H. — Wiesbaden, 1951) nachdrücklich auf die Vorgänge jenseits des Marktes eingeht und diese „Außermarkt-Operationen“, wie er sie nennt, unbedingt als wichtige Phänomene des gesellschaftlichen Lebens in die Wirtschaftstheorie einbezogen wissen will. Jedoch bietet er keine Anhaltspunkte dafür, wie man diese „Außermarkt-Operationen“ praktisch-statistisch bewerten soll.

⁶ Vgl. Gerhard Colm, Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben, S. 38.

⁷ Vgl. J. B. D. Derksen, Internationale Übersicht über die Methoden der Berechnung des Volkseinkommens, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Jena 1941, Bd. 54, Verlag Gustav Fischer/Jena, S. 259.

⁸ Anton Tautscher, Die öffentliche Wirtschaft, Berlin 1953, Verlag Duncker & Humblot/Berlin, S. 216.

als man dann bei der Bewertung doch zwei verschiedene Wertmaßstäbe hätte, nämlich einerseits einen Marktpreis und andererseits eine zwar auch auf tauschwirtschaftlichen, aber darüber hinaus auch auf zwangsmäßigen Elementen beruhende Gebühr. Ganz abgesehen davon, daß auf diese Weise nur ein geringer Teil der staatlichen Dienstleistungen ausgewiesen würde, da im Gegensatz zu der Fülle der staatlichen Leistungen nur bei wenigen eine Gebühr erhoben wird.

Wie soll nun aber ihre Bewertung erfolgen, da sie weder einen Marktpreis erzielen noch sich ihre Erfassung nur auf die beschränken soll, für die Gebühren erhoben werden? Bei der Beantwortung dieser Frage stehen sich zwei Auffassungen gegenüber. Einerseits, meinte man, den Bruttowert der öffentlichen Leistungen dem Betrag der gesamten bezahlten Steuern gleichsetzen zu können, und andererseits vertrat man die Ansicht, die öffentlichen Leistungen nach ihren Kosten bewerten zu müssen. Eine beliebige Verwendung bald der einen, bald der anderen Methode bei der Berechnung der Sozialproduktgrößen ist nicht möglich, da die beiden auf verschiedene Weise errechneten Ergebnisse nicht unbedingt übereinstimmen müssen. Zurückzuführen ist dies auf die Abhängigkeit der Steuereinnahmen von den Konjunkturschwankungen und auf die im Gegensatz dazu immer relativ gleichbleibende wertmäßige Höhe der durch die öffentlichen Leistungen hervorgerufenen Kosten.

Die erste Methode wurde von Simon Kuznets vertreten, aber inzwischen ist sie auch von ihm selbst verworfen worden. Sie ging dahin, den Staat als ein einziges Unternehmen aufzufassen, bei dem das einzelne Wirtschaftssubjekt sich die entsprechenden Leistungen gegen Bezahlung eines Entgeltes, also in diesem Falle der Steuern und Gebühren, kaufte. Das war schon rein finanzwissenschaftlich eine gewagte Version, da es dem Begriff der Steuer keineswegs entsprach. Sie verneinte das Zwangsmäßige der Steuer und das Fehlen einer spezifischen Gegenleistung seitens des Staates. Ferner spricht gegen diese Methode die schon behandelte Abhängigkeit der Steuereinnahmen von den Konjunkturschwankungen.

Die andere Methode berechnet, wie oben gesagt, den Anteil der staatlichen Dienstleistungen nach den durch sie entstandenen Kosten, und zwar den Personalkosten, und entspricht somit der Auffassung, daß alle Kosten verursachenden Güter und Dienstleistungen in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung mit-einbezogen werden sollen⁹. Der Personalaufwand gibt den produktiven Beitrag des Staates an, weil er durch seinen Verbrauch an Arbeitskräften den Wert widerspiegelt, der in die Produktion der staatlichen Leistungen eingegangen

⁹ Fritz Mertsch. Die Aufgaben der Statistik in den verschiedenen Wirtschaftsordnungen, Berlin 1954, Verlag Duncker & Humblot/Berlin, Wirtschaftswissenschaftliche Abhandlungen, Heft 4, S. 141.

ist¹⁰. Durch Gerhard Colm wird diese Aussage gestützt, indem er ausführt: „So wie in der Erwerbswirtschaft Leistungen und Erlös als korrespondierend angenommen werden, so müssen bei der öffentlichen Wirtschaft Leistungen und Kosten als gleichwertig aufgefaßt werden¹¹.“ Des weiteren bemerkt er hierzu, daß „die Bewertung privatwirtschaftlicher Leistungen nach ihrem Preise tatsächlich dem allgemeinen Bedarfssystem entspricht“, während die öffentlichen Leistungen „danach abgewogen“ werden, „was sie kosten“, d. h., daß man unterstellen kann, daß „die Bewertung der Leistung mit den Kosten in Übereinstimmung steht“, da „das Parlament z. B. Kosten für eine bestimmte Aufgabe nur dann bewilligt, wenn ihm die Erfüllung der betreffenden Aufgabe entsprechend wertvoll erscheint“¹².

Auch aus der Statistik der Personalausgaben bei Bund, Ländern und Gemeinden läßt sich herleiten, daß der Personalaufwand tatsächlich die Produktionsleistung des Staates bezüglich seiner spezifischen Aufgaben wiedergibt. So entfallen von den 10 Mrd. DM, die im Rechnungsjahr 1953 in der Bundesrepublik vom Staat für Personalausgaben aufgewandt wurden, 6,2 Mrd. DM auf Lehrpersonal aller Art, Richter, Polizeibeamte, Ärzte, Feuerwehr, Straßenreinigung, Müllabfuhr usw. Hieraus ist zu ersehen, daß demnach über 60 vH der Personalkosten die Kosten darstellen, die als direkte Produktionskosten anzusehen sind, im Gegensatz zu den reinen Verwaltungskosten, die man im betriebswirtschaftlichen Sinne als „Gemeinkosten“ bezeichnen würde. Es versteht sich, daß auf gebietskörperschaftlicher Ebene die Anteile der verschiedenen Ressorts an den gesamten Personalausgaben variieren¹³.

Abschließend bleibt somit festzustellen, daß die Bewertung nach den Personalkosten, die durch die öffentlichen Leistungen entstehen, vorzunehmen ist, selbst wenn dadurch im Vergleich zu den nach Marktpreisen bewerteten Gütern und Dienstleistungen eine andere Bewertungsgrundlage genommen wird. Es sei jedoch in diesem Zu-

¹⁰ Es ist hierbei jedoch zu bedenken, daß diese Aussage nicht ohne Einschränkungen getroffen werden kann, d. h. man muß sich bewußt sein, daß die Bemessungsgrundlage der Beamtengehälter nicht allein die Leistung der Beamten bildet, sondern daß die Beamtengehälter auch durch andere Faktoren bestimmt werden. Neben der Leistung sind noch soziale Momente entscheidend wie Familienstand, Zahl der Kinder und die Größe des Wohnortes (Ortsklassen); ferner wirken traditionelle Gründe mit. Von besonderer Bedeutung aber sind die dem Fiskus zur Verfügung stehenden Mittel, was z. B. seinen Ausdruck findet in der unterschiedlichen Besoldung der Beamten in den einzelnen Ländern der Bundesrepublik. Man kann in diesem Zusammenhang vielleicht von einem „Lohnfonds“ sprechen, der die Höhe der Beamtengehälter nach oben begrenzt.

¹¹ Gerhard Colm, Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben, S. 74.

¹² Gerhard Colm, Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben, S. 74.

¹³ Vgl.: Personalausgaben bei Bund, Ländern und Gemeinden in den Rechnungsjahren 1950 bis 1954, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 5, NF., Mai 1955.

sammenhang noch darauf hingewiesen, daß es sich auch bei den Marktpreisen nicht immer ausschließlich um Preise handelt, die sich auf Grund von Angebot und Nachfrage bilden, sondern daß auch unter anderen Bedingungen Preise entstehen, z. B. die Monopolpreise, die, obwohl sie keine echten Marktpreise darstellen, ohne weiteres als Bewertungsgrundlage bei den entsprechenden Leistungen genommen werden.

IV. Die drei Methoden der Erfassung der staatlichen Dienstleistungen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Der erste Abschnitt wird die Einbeziehung des Staates in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung allein als Produzent behandeln. Im wesentlichen bringt er damit die frühere Auffassung von Simon Kuznets. Der zweite Abschnitt wird sich mit der Einbeziehung des Staates als Verbraucher befassen, was der z. Z. üblichen Methode der amtlichen Statistik entspricht, und im dritten Abschnitt schließlich wird versucht werden, den Staat sowohl als Produzent wie auch als Verbraucher in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einzuordnen.

1. Der Staat als Produzent

Den Staat als Produzenten in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einzubeziehen, bedeutet, ihn wie ein einziges großes Unternehmen zu behandeln, nur mit dem Unterschied, daß er seines inneren Gefüges und seiner Bedeutung wegen eine gesonderte Darstellung verlangt. Dabei läßt die Mannigfaltigkeit seiner Betätigung die Frage auftauchen, was überhaupt zum Sektor „Staat“ gerechnet werden soll¹⁴, produziert doch der Staat neben den eigentlichen staatlichen Leistungen wie „Allgemeine Verwaltung“, Justiz, Sozialwesen usw. auch noch andere Güter und Dienstleistungen als Unternehmer in der privaten Wirtschaft entweder in Konkurrenz mit anderen privaten Unternehmen oder als Monopolist. Es widerspräche dem Sinn seiner gesonderten Darstellung, die zuletzt genannte Tätigkeit des Staates zusammen mit den eigentlichen Staatsaufgaben zu berechnen, denn sie ist genau wie die Produktion der privaten Unternehmer ein sich nach marktwirtschaftlichen Regeln vollziehender Vorgang. Im einzelnen handelt es sich hierbei vornehmlich um Unternehmen der Versorgungswirtschaft (z. B. Elektrizitäts- und Gaswerke), des Verkehrs- und Nachrichtenwesens, des Geldwesens, des Wohnungswesens und sonstige Dienstleistungsbereiche wie Theater und staatliche Lotterien. Somit sind vom staatlichen Sektor alle öffentlichen Unternehmen und In-

¹⁴ Er führt ebenso wie die anderen Sektoren der Volkswirtschaft vier Konten. Von diesen ist das Produktionskonto, wie später zu zeigen sein wird, bei der vorliegenden Methode das wichtigste.

sitionen auszuschließen, die Güter und Dienste für den Markt produzieren und sie dort gegen ein spezielles Entgelt verkaufen, das mindestens die Kosten decken soll. Bei besonders schwierigen Grenzfällen muß außerdem berücksichtigt werden, ob bei der betreffenden öffentlichen Institution ein spezifisches Erwerbsinteresse oder eher ein Allgemeininteresse vorliegt. So dürfte z. B. die Einbeziehung öffentlicher Badeanstalten, Sportplätze, Friedhöfe usw. in den Sektor „Unternehmen“ nicht dem Sinn dieser Einrichtungen entsprechen, stehen doch hier sozialpolitische und nicht erwerbsmäßige Momente von seiten des Staates im Vordergrund.

Um die Frage zu beantworten, welche Unternehmen überhaupt als „öffentlich“ zu kennzeichnen sind, ist es notwendig, zwischen Eigenbetrieben des Staates und öffentlichen Kapitalgesellschaften zu unterscheiden. Die Eigenbetriebe des Staates, worunter die Unternehmen zu verstehen sind, die im Haushalt „brutto“ erscheinen und keine eigenen Reserven aufweisen, sind klar als „öffentliche“ Unternehmen zu definieren. Bei den öffentlichen Kapitalgesellschaften dagegen ist die Lage schwieriger, da hierzu nicht nur die Kapitalgesellschaften zu zählen sind, die von öffentlichen Körperschaften gegründet worden sind und deren Geschäftspolitik durch im Staatsdienst stehende Personen gelenkt wird, sondern auch die privaten Kapitalgesellschaften, deren Aktienmehrheit sich in den Händen des Staates befindet und wo die Geschäftsführung dadurch ebenfalls wesentlich durch den Staat bestimmt wird. Somit wird über die Zugehörigkeit zum Bereich der öffentlichen Unternehmen in dem hier verfolgten Sinne die Entscheidung immer von Einzelfall zu Einzelfall getroffen werden müssen.

Die Beantwortung der oben gestellten Frage ergibt daher, daß in den Sektor „Staat“ diejenigen Bereiche staatlicher Tätigkeit einbezogen werden, die

1. als Grundvoraussetzung für das Bestehen und die Erhaltung eines Volkes und seiner Wirtschaft angesehen werden können,
2. wegen der Höhe ihres Finanzmittelbedarfs im allgemeinen nur durch zwangsmäßig erhobene Abgaben finanziert werden können,
3. aus politischen, wirtschaftlichen und 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 Unternehmen oder Gruppen von Unternehmen, falls von diesen erbracht, zu große politische und wirtschaftliche Macht in die Hände geben würde, die dann zum Schaden eines Volkes und seiner Wirtschaft ausgenutzt werden könnte.

Institutionell gesehen besagt diese Abgrenzung des Sektors „Staat“ gegenüber den anderen Sektoren der Volkswirtschaft, daß er folgendes umfaßt:

1. Die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden),
2. die öffentlichen Institutionen, die nicht auf einen Erwerb ausgerichtet sind, wie z. B. Schulen und Krankenhäuser,
3. die Sozialversicherung, sofern sie unter staatlicher Regie steht.

Diese Institutionen sind als die Träger der staatlichen Produktion anzusehen. Im wesentlichen produzieren sie Dienstleistungen, die, wie schon gesagt, im allgemeinen unentgeltlich oder nur gegen ein geringes Entgelt den Unternehmen oder den Individuen zur Verfügung gestellt werden. Die finanziellen Mittel zur Erstellung dieser Dienstleistungen verschafft sich der Staat durch zwangsweise Erhebung von Abgaben, d. h. Steuern. Diese müssen nun entsprechend der hier angewandten Methode, den Staat als Unternehmen zu betrachten, entgegen ihrem eigentlichen Wesen als Entgelt für die staatlichen Dienstleistungen angesehen werden. Allerdings geschieht es nicht in dem Sinne, daß einzelne Steuern als spezielles Entgelt für bestimmte einzelne staatliche Dienstleistungen angesehen werden, sondern die von den einzelnen Unternehmen und privaten Haushalten innerhalb eines bestimmten Zeitabschnittes gezahlten Steuern gelten als ein pauschales Entgelt für die ihnen im Laufe dieses bestimmten Zeitabschnittes vom Staat zur Verfügung gestellten Leistungen. Im einzelnen umfassen diese Leistungen in erster Linie die Dienstleistungen des Staates, die sich aus den Führungs-, Verwaltungs- und Ordnungsaufgaben eines Staates ergeben. Hierzu gehören die allgemeinen gesetzgeberischen und verwaltenden Leistungen des Parlaments, der Ministerien usw. bis hin zu den Behörden der Gemeindeverwaltungen; ferner die Dienstleistungen der Verteidigung, des Justizwesens, der Polizei, besonderer Vertretungen des Staates bei internationalen Gremien und staatlichen Stellen mit speziellen Aufgabengebieten, wie z. B. Aufsichtsbehörden für einzelne Wirtschaftszweige. Zweitens umfassen die Leistungen des Staates hier die Dienstleistungen, die sich aus seinen sozialen und kulturellen Aufgaben ergeben. Hierunter fallen die Dienstleistungen der Gesundheitspflege (z. B. die Dienste der Ärzte), der Kinderfürsorge, der Altersfürsorge, der Fürsorge für Taube und Geisteskranke, die Dienstleistungen der Lehrbeamten in den Schulen usw., die Dienstleistungen, die in besonderen wissenschaftlichen und kulturellen Instituten erstellt werden und die Dienstleistungen der Beamten und Angestellten in staatlichen Museen, Bibliotheken, Theatern usw. Neben

diesen Dienstleistungen stehen noch die Sachleistungen des Staates zur Erfüllung seiner sozialen und kulturellen Aufgaben. Ein dritter Komplex umfaßt die Dienst- und Sachleistungen, die mit dem Verkehrswesen des Staates zusammenhängen, d. h., sofern sie nicht schon bei den Unternehmen erfaßt sind. Im einzelnen handelt es sich z. B. um die Dienste der Lotsen, Leuchtturmwärter, Flughafenangestellten usw. Die letzte Gruppe der staatlichen Dienst- und Sachleistungen umfaßt dann die Leistungen sonstiger Art, wie die Dienste der Feuerwehr und der Parkverwaltungen.

Wie man aus dieser Aufstellung ersehen kann, dient die Produktion der staatlichen Leistungen im wesentlichen zwei Zielen:

1. Der Erhaltung eines Volkes und seiner Wirtschaft als Ganzes,
2. der Befriedigung sozialer und kultureller Bedürfnisse des einzelnen Bürgers.

Diese Einteilung der staatlichen Produktion nach ihren Zwecken ist von größter Bedeutung für die Einordnung der staatlichen Dienstleistungen in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, birgt sie doch eines der Kernprobleme, die sich dabei ergeben, in sich. Sie beinhaltet letztlich, daß ein Teil der staatlichen Leistung als „Produktionsfaktor höherer Ordnung“ anzusehen ist und damit in die Produktion einer Volkswirtschaft als Zwischenprodukt eingeht und daß ein anderer Teil der Produktion als Endprodukt in den privaten Konsum gelangt. Das bedeutet, daß nur ein Teil der staatlichen Leistungen in das Volkseinkommen einbezogen werden darf, da dieses nur den Strom der in den letzten Verbrauch gehenden Güter und Dienste, vermindert um die darauf verwendeten Kosten, ausweist. Diesen Teil zu bestimmen, bildet das Problem, denn eine klare Trennung der staatlichen Leistungen in „Zwischenprodukte“ und „Endprodukte“ durchzuführen, entspricht zwar den theoretischen Erfordernissen, bereitet aber in seiner praktischen Ausführung ziemlich große Schwierigkeiten. Diese tragen auch in der Hauptsache dazu bei, daß über die Art der Einbeziehung des Sektors „Staat“ in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung sehr auseinandergehende Auffassungen bestehen. So gibt es neben den Methoden, den Staat nur als Verbraucher oder Produzenten und Verbraucher anzusehen, allein schon bei der hier vorliegenden Methode, den Staat nur als Produzenten zu behandeln, mehrere Variationen. Sie sollen im folgenden dargestellt werden:

1. Alle staatlichen Leistungen sind als Vorleistung (Zwischenprodukte) anzusehen.
2. Alle staatlichen Leistungen sind Endprodukte.
3. Ein Teil der staatlichen Leistungen gilt als Vorleistung, der andere als Endprodukt:
 - a) Der Wert der als Vorleistung anzusehenden staatlichen Leistungen entspricht dem Wert der indirekten Steuern. Der Wert der als End-

produkt anzusehenden staatlichen Leistungen entspricht dem Wert der direkten Steuern. Der Betrag, um den die öffentlichen Leistungen den Wert der direkten und indirekten Steuern übersteigen, geht in die öffentliche Kapitalbildung ein.

- b) Wie a) bis auf den durch die direkten Steuern wiedergegebenen Teil der als Endprodukte anzusehenden öffentlichen Leistungen, der hier direkt als Differenz zwischen der Vermögensbildung des Staates und seiner Schuldenveränderung berechnet wird.
- c) Sowohl die als Vorleistung wie die als Endprodukte anzusehenden staatlichen Leistungen werden durch eine ins einzelne gehende Analyse der staatlichen Leistungen bestimmt.

Die beiden ersten Methoden gehen von ein und derselben Anschauung aus, und zwar der, daß eine genaue Trennung der staatlichen Leistungen in Vorleistungs- und Endprodukte nicht durchführbar sei. J. R. Hicks schreibt hierzu, daß eine Trennung völlig willkürlich zu sein scheint und es folglich besser wäre, die produktive Verwendung der öffentlichen Dienste unbeachtet zu lassen und sie völlig als in das Endprodukt einbezogen zu sehen¹⁵. Die Schwierigkeiten in der Abgrenzung bestimmen somit bei diesen beiden Methoden die Verfahrensweise der Einbeziehung der staatlichen Leistungen in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Daß J. R. Hicks sie alle als Endprodukt und nicht alle als Vorleistung angesehen wissen will, ist in diesem Zusammenhang unbeachtlich, da letztlich, wie Simon Kuznets schreibt, die Frage, ob die erste oder zweite Methode angewandt werden soll, sofern man erst eine genaue Abgrenzung verneint, die Frage einer allgemeinen Übereinkunft ist¹⁶. J. R. Hicks hat übrigens in einem späteren Artikel auf Grund von Studien seiner Frau seine Meinung revidiert und erklärt, daß die Abgrenzung der staatlichen Leistungen in Zwischen- und Endprodukte doch nicht so schwierig sei, wie er erst angenommen hatte¹⁷.

Die unter drittens angeführten Methoden unterscheiden sich nun von den eben besprochenen durch die Versuche, irgendwie eine genauere Einbeziehung der staatlichen Leistungen in die Sozialproduktberechnung im Interesse der theoretischen Klarheit zu ermöglichen. Zwei Wege werden dabei eingeschlagen. Bei den Methoden a) und b) wird es zu erreichen versucht, indem man von den Steuern her, die ja hier als Entgelt angesehen werden, eine Trennung der staatlichen Leistungen durchführt, und bei der Methode c) wird versucht, die einzelnen staatlichen Leistungen direkt nach Zwischen- und Endprodukten zu trennen. Die Methode a) unterstellte, daß der Wert der als Endprodukte anzusehenden staatlichen Leistungen dem Wert der

¹⁵ Vgl. J. R. Hicks, *Public Finance in the National Income*, in: *The Review of Economic Studies*, Vol. VI, No. 2, Februar 1939, S. 150.

¹⁶ Simon Kuznets, *Government Product and National Income*, in: *Income and Wealth*, Series I, 1951, Bowes & Bowes, Cambridge, S. 187.

¹⁷ *Economica*, August 1948, S. 164.

direkten Steuern entspräche und die als Vorleistung anzusehenden staatlichen Leistungen völlig dem Wert der indirekten Steuern (abzüglich der Subventionen). Die staatlichen Leistungen, die nicht durch die Summe der direkten Steuern wiedergegeben werden und Endprodukte darstellen, da die als Zwischenprodukte anzusehenden staatlichen Leistungen ausschließlich durch den Wert der indirekten Steuern bestimmt werden, sind als öffentlicher Kapitalzuwachs anzusehen und können nur mittels eines Defizits finanziert werden, ebenso wie die inländischen und ausländischen Übertragungen. Hieraus folgt, daß das Volkseinkommen gleich der Summe aller Bruttoeinkommen einschließlich der unverteilter Gewinne und Verluste der privaten Unternehmen (nach Abzug der Steuern) ist. Diese grobe Methode wurde später zum Teil fallen gelassen, insofern als der nicht durch die direkten Steuern wiedergegebene Teil der als Endprodukte anzusehenden öffentlichen Leistungen jetzt direkt ermittelt wurde, indem man die Differenz zwischen der Vermögensbildung des Staates und seiner Schuldenveränderung berechnete. Diese Differenz wird zusammen mit den gesamten Bruttoeinkommen und den inländischen Übertragungen in das Volkseinkommen einbezogen.

Die letzte Methode steht nun ganz im Gegensatz zu den bisherigen, da sie die Möglichkeit einer genauen Abgrenzung der staatlichen Leistungen in Zwischen- und Endprodukte bejaht. Versuche wurden hierzu in Schweden und Deutschland durchgeführt, jedoch wurden sie weder in Deutschland weiter ausgebaut noch von anderen Ländern übernommen. Die Methode ist, wie Simon Kuznets mit Recht feststellt, die beste von den unter 1. bis 3. dargestellten¹⁸. Als Unterscheidungsmerkmale führt er drei Kriterien an¹⁹. Hiernach sind als Endprodukte anzusehen:

1. Die staatlichen Leistungen, die unentgeltlich oder nur gegen einen symbolischen Preis zur Verfügung gestellt werden, wie z. B. die Leistungen der Schule. Nicht dagegen solche Dienste wie die der Post, Bahn usw.
2. Nur die staatlichen Leistungen, die dem Einzelnen auf Grund seiner besonderen Nachfrage zur Verfügung gestellt werden, z. B. die Leistungen eines staatlichen Krankenhauses. Nicht aber Leistungen, die er als Mitglied der Gesellschaft bezieht und die er selbst nicht immer unmittelbar zur Kenntnis nimmt, wozu die Dienste der Polizei, Gesetzgebung usw. gehören. Mit anderen Worten die Leistungen, die als grundlegende Leistungen des Staates zu seiner Erhaltung und der Erhaltung der Gesellschaft und ihrer Wirtschaftsordnung beitragen und als

¹⁸ Simon Kuznets, *Government Product and National Income*, S. 191.

¹⁹ Simon Kuznets, *Government Product and National Income*, S. 192.

„Produktionsfaktor höherer Ordnung“ zu kennzeichnen sind, können nicht als Endprodukt angesehen werden.

3. Den staatlichen Leistungen, die als Endprodukt zu bezeichnen sind, müssen auf dem freien Markt ähnliche Dienste privater Unternehmen gegenüberstehen, wie z. B. ärztliche Dienste, Theater usw. Allerdings darf dieses Kriterium, wie Kuznets selbst schreibt, nicht zu weit ausgedehnt werden, da sonst viele Leistungen des Staates, die hier als Zwischenprodukt angesehen werden, doch den Endprodukten zugerechnet werden müßten. Als Beispiel dient ihm die Leibgarde, die manche vermögende Privatperson sich hält. Auf Grund dieser Ausnahme kann nicht gleich die Leistung der Polizei als Endprodukt angesehen werden²⁰.

Fassen wir die drei Kriterien kurz zusammen, so ergibt sich, daß die Leistungen der allgemeinen Verwaltung, der Gesetzgebung, der Polizei, der Wehrmacht und der allgemeinen Wirtschaftspolitik als Zwischenprodukte in die Vorleistungen eingehen und somit nicht in das Volkseinkommen einbezogen werden. Die Leistungen des Bildungs- und Sozialwesens, die kulturellen Leistungen usw. sind dagegen Endprodukte und mit ihrem Wert dem Volkseinkommen zuzurechnen. Um die Abgrenzung zu erleichtern, schlägt Simon Kuznets eine Aufgliederung der staatlichen Leistungen in fünf große Klassen vor²¹:

1. Die Produktion von öffentlichen Diensten für private Haushalte und Einzelpersonen (Schulen, Krankenhäuser, Parks, Museen usw.).
2. Die Produktion von öffentlichen Diensten für Unternehmen.
3. Die Produktion von öffentlichen Diensten für die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit (Polizei, Militär, Gesetzgebung usw.).
4. Die Produktion von öffentlichen Leistungen, die auf einen Zuwachs des greifbaren Staatsvermögens hinausgeht (z. B. Bau von Straßen, Autobahnen usw.).
5. Öffentliche Leistungen, die mehreren der unter 1 bis 4 angeführten Zwecken dienen. (Man denke z. B. an die Erhaltung der Straßen, die sowohl den Unternehmen wie dem Privatmann dient.)

Der größte Teil der staatlichen Leistungen wird sich unter die „reinen“ Kategorien, wie Simon Kuznets die Posten 1 bis 4 nennt, einordnen lassen.

Die nach den Kosten bewerteten Leistungen des Staates werden entweder als Zwischenprodukte an die Unternehmen oder als Endprodukte an die privaten Haushalte „verkauft“, d. h. die Steuern werden als Entgelt für die staatlichen Leistungen angesehen. Hieraus

²⁰ Vgl. Simon Kuznets, *Government Product and National Income*, S. 192.

²¹ Simon Kuznets, *Government Product and National Income*, S. 202.

folgt, daß die Steuern, die der Bestreitung der Kosten dienen, die dem Staat aus der Produktion seiner als Zwischenprodukte anzusehenden Leistungen erwachsen, nicht in das Volkseinkommen einzubeziehen sind, wohl aber dagegen die Steuern, die zur Deckung der Kosten verwendet werden, die dem Staat bei seiner Produktion der als Endprodukte anzusehenden Leistungen entstehen. Dabei handelt es sich nach Simon Kuznets nicht um die Frage, ob die indirekten Steuern, die direkten Geschäftssteuern oder die direkten Personalsteuern in das Volkseinkommen einbezogen werden müssen, sondern in welcher Höhe diese Steuern oder Teile dieser Steuern zur Kostendeckung der Produktion der Zwischen- bzw. Endprodukte verwendet werden²². Eine Bestimmung der Endprodukte nach den Steuern, aus denen sie finanziert werden, ist aber bei verschiedenen staatlichen Leistungen nicht möglich, da nicht für jede staatliche Leistungsart ein besonderer, aus bestimmten Steuerarten gespeister Fonds vorhanden ist, aus dem ihre finanzielle Deckung erfolgt. Kuznets schlägt daher vor, bei der Berechnung des Volkseinkommens die Summe aller Einkommen um die Kosten der Produktion der staatlichen Leistungen zu vermehren, die als Endprodukte anzusehen sind²³. Somit ist dann das Volkseinkommen hier als Netto-Sozialprodukt zu Faktorkosten zu verstehen, enthält es doch nur die Einkommen der Produktionsfaktoren.

Die Dienstleistungen des Staates werden auf der Kredit-Seite des Produktionskontos des Sektors „Staat“ ausgewiesen. Dies geschieht in der Weise, daß der Teil der Steuern, der zur Produktion der als Zwischenprodukte anzusehenden staatlichen Leistungen verwendet wird, gemessen an den Kosten dieser Produktion, die staatlichen Dienstleistungen enthält, die auf der Debet-Seite des Produktionskontos des Sektors „Unternehmen“ in die Vorleistungen eingehen, d. h., vom Sektor „Staat“ an den Sektor „Unternehmen“ gegen Steuern „verkauft“ werden; während der Teil der Steuern, der zur Produktion der als Endprodukte anzusehenden staatlichen Leistungen verwendet wird, gemessen an den Kosten der Produktion, die staatlichen Dienstleistungen enthält, die auf der Debet-Seite des Einkommenskontos des Sektors „Private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbscharakter“ in den privaten Konsum eingehen, d. h., vom Sektor „Staat“ an die „Privaten Haushalte usw.“ „verkauft“ werden.

Die Methode, den Staat ausschließlich als Produzenten in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einzubeziehen, ist angesichts der mannigfaltigen Funktionen des Staates im politischen, wirtschaftlichen und sozialen Raum ebenso extrem wie die nächstfolgende, die den

²² Vgl. Simon Kuznets, Government Product and National Income.

²³ Simon Kuznets, Government Product and National Income, S. 215.

Staat nur als Verbraucher sieht. Einerseits muß ein Teil der staatlichen Leistungen zwar als „Produktionsfaktor höherer Ordnung“ angesehen werden, andererseits aber entzieht der Staat der Volkswirtschaft Mittel, die er, vor allem als sozial ausgleichender Faktor, dem letzten Verbrauch zuführt.

2. Der Staat als Verbraucher

Im folgenden soll nun die Methode abgehandelt werden, die den Staat als Verbraucher darstellt, und zwar wird dabei im wesentlichen das OEEC-Standard-System zugrunde gelegt werden. Zunächst jedoch einige allgemeine Bemerkungen zu der Eingliederung des Sektors „Staat“ in das System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in seiner Fassung als Verbraucher. Ebenso wie bei der vorhergehenden Methode umfaßt auch bei dieser der Sektor „Staat“ folgende Institutionen:

1. Die Gebietskörperschaften.
2. Die öffentlichen Institutionen, soweit sie nicht auf einen Erwerb ausgerichtet sind, z. B. Schulen und Krankenhäuser. Allerdings erfolgt hierbei die Abgrenzung nach dem OEEC-Standard-System gegenüber dem Sektor „Unternehmen“ zum Teil wenigstens ziemlich willkürlich durch Aufzählung. So sollen z. B. öffentliche Sportplätze, öffentliche Schwimm- und Badeanstalten sowie öffentliche Friedhöfe als Unternehmen dem Sektor „Unternehmen“ zugeteilt werden. Dies erscheint gewagt, wie schon im vorhergehenden Kapitel abgehandelt, da hier, wenn auch die Kosten einzelner dieser Institutionen durch Gebühren gedeckt werden sollten, sozialpolitische und nicht erwerbsmäßige Momente im Vordergrund stehen. Eine Einbeziehung solcher Dienstleistungsbereiche in den Sektor „Staat“ dürfte daher eher angebracht sein.
3. Die Sozialversicherung, „sofern sie als Instrument der staatlichen Sozialpolitik anzusehen ist“²⁴.

Grundsätzlich umfaßt der Sektor „Staat“ auch bei dieser Methode vier Konten:

1. Das Produktionskonto.
2. Das Einkommenskonto.
3. Das Vermögensveränderungskonto.
4. Das Außenkonto.

Jedoch ist das wichtigste Konto hier nicht mehr das Produktionskonto des Sektors „Staat“, sondern sein Einkommenskonto, da das Gewicht dieses Sektors jetzt nicht mehr auf der Produktionsseite der Volkswirtschaft, sondern auf ihrer Konsumtionsseite liegt. Der Blick

²⁴ Ein Standard-System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, S. 30.

richtet sich eigentlich nicht mehr so auf die vom Staat erbrachten Leistungen, als vielmehr auf die für ihre Durchführung notwendigen Aufwendungen. Der Staat ist nicht mehr im wesentlichen Produzent, sondern Verbraucher. Hierin liegt meines Erachtens, abgesehen einmal von den wirtschaftlichen Einwendungen, vom Soziologischen her betrachtet eine gewisse Gefahr für das Verhältnis des Staatsbürgers zum Staat, weil dadurch in der breiten Öffentlichkeit auf Grund der veröffentlichten Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Staat allzusehr als der Nehmende denn als der Gebende erscheint; zumal detailliertere Angaben seltener den Weg in die Tagespresse finden²⁵. Näher kann hierauf im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht eingegangen werden. Nur noch die Güter und Dienstleistungen, für die der Staat eine direkte Bezahlung verlangt, werden als Produktion angesehen²⁶. Somit verliert das Produktionskonto des Staates bei der jetzigen Methode die Bedeutung, die ihm bei der vorhergehenden zukam. Dies findet auch seinen Ausdruck darin, wie die Zusammenfassung der gleichartigen Konten der verschiedenen Sektoren vorgenommen wird. Die Produktionskonten der drei Sektoren „Unternehmen“, „Staat“ und „Private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbscharakter“ werden zu einem Sozialproduktkonto zusammengefaßt, das somit im wesentlichen das Produktionskonto der gesamten Volkswirtschaft darstellt. Es enthält die Dienstleistungen des Staates, die gegen Bezahlung den privaten Haushalten zur Verfügung stehen. Im Gegensatz zu diesem Sozialproduktkonto ist das Volkseinkommenskonto nicht ein der gesamten Volkswirtschaft gemeinsames Einkommenskonto, sondern die mit den Einkommensvorgängen zusammenhängenden und sich aus ihnen ergebenden Transaktionen einer Volkswirtschaft werden auf drei Konten dargestellt, um so einen genauen Einblick in die Einkommensentstehung, -verteilung und -verwendung zu erhalten. Im Prinzip jedoch könnten die drei Konten zu einem für die Volkswirtschaft gemeinsamen Volkseinkommenskonto zusammengefaßt werden. Die drei Konten sind:

1. Das „Volkseinkommenskonto“, das die Verteilung des Volkseinkommens nach Einkommensarten aufzeigt.

²⁵ Es wird bei solchen Gedankengängen übersehen, daß der Begriff des Verbrauchs nicht nur auf die Bedürfnisbefriedigung abzustellen ist und damit in einen scharfen Gegensatz zum Begriff der Produktion gebracht wird, so wie es bei den Klassikern geschieht, sondern der Verbrauch ist sowohl konsumtiv wie auch produktiv zu fassen. Besonders deutlich wird dies durch die Auffassung, den Verbrauch als Reproduktion menschlicher Arbeitskraft zu kennzeichnen. Produktion und Konsumtion werden somit in einem engeren Zusammenhang und Wechselspiel gesehen. Der Verbrauch stellt nicht mehr den Abschluß des Wirtschaftens dar, sondern durch die Auffassung, den Verbrauch auch produktiv und die Produktion auch konsumtiv zu sehen, ergibt sich ein deutliches Bild von dem Ineinandergreifen von Produktion und Verbrauch.

²⁶ Jedoch auch nicht ausschließlich, wie noch zu zeigen sein wird.

2. Das „Zusammengefaßte Einkommenskonto für den Staat“²⁷, das die Einnahmen und Ausgaben des Staates gegenüberstellt und das als das einzige der vier Konten des staatlichen Sektors eine besondere Darstellung erfährt. Der Grund dafür ist die Funktion des Verbrauchers, die der Staat hier im wesentlichen im System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung innehat. Unter „zusammengefaßt“ wird verstanden, daß das Konto keine Transaktionen wiedergibt, die sich innerhalb der einzelnen Einkommenskonten des Staates vollziehen (z. B. der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern), sondern nur die Transaktionen mit anderen Sektoren und Konten.
3. Das „Zusammengefaßte Einkommenskonto für die Haushalte und privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter“, das die Einkommen und Ausgaben der Haushalte gegenüberstellt.

Die beiden letzten Konten des staatlichen Sektors, das Vermögensveränderungskonto und Außenkonto werden jeweils mit den ihnen gleichartigen Konten der beiden anderen Sektoren vereinigt. Im ersten Falle zu dem „Zusammengefaßten Vermögensveränderungskonto“, das die Kapitaltransaktionen einer Volkswirtschaft wiedergibt und im zweiten Falle zu dem „Zusammengefaßten Konto für das Ausland“, das die Transaktionen zwischen Inland und Ausland zeigt.

Da der Staat hier als Verbraucher angesehen wird, ergibt sich in bezug auf die Steuern, daß sie nicht als spezielles Entgelt für die staatlichen Leistungen zu betrachten sind, sondern als allgemeine laufende Übertragungen²⁸ der anderen Sektoren an den Sektor „Staat“. So stellen die indirekten Steuern eine laufende Übertragung des Sektors „Unternehmen“ an den Sektor „Staat“ dar und werden von der Debet-Seite des Sozialproduktkontos auf die Kredit-Seite des Einkommenskontos des Staates überwiesen. Sie sind zwangsmäßig erhobene Abgaben auf Güter und Dienstleistungen und werden nicht in das Volkseinkommen im Sinne des Nettosozialprodukts zu Faktorkosten einbezogen. Die direkten Steuern, sowohl die direkten Geschäfts- wie Personalsteuern, sind laufende Übertragungen des Sektors „Private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbscharakter“ an den Sektor „Staat“ und werden von der Debet-Seite des Einkommenskontos des Sektors „Private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbscharakter“ auf die Kredit-Seite des Einkommenskontos des Staates übertragen. Sie sind zwangsmäßig erhobene Abgaben des Staates auf die Einkommen und Vermögen²⁹ und werden in das Volks-

²⁷ Weiterhin nur als „Einkommenskonto des Staates“ bezeichnet.

²⁸ Übertragungen sind Geld- oder Sachleistungen, für die keine spezielle Gegenleistung vom Empfänger erbracht wird.

²⁹ Ausschließlich der einmaligen Vermögensabgaben, die als Vermögensübertragungen an das „Zusammengefaßte Vermögensveränderungskonto“ angesehen werden.

einkommen einbezogen. Fassen wir zusammen, so können wir sagen, daß bei dieser Methode der theoretischen Definition der Steuern Rechnung getragen wird, indem sie als zwangsmäßige und daher nicht als Entgelt anzusehende Abgaben an den Staat zur finanziellen Deckung der mit seinen Leistungen verbundenen Ausgaben verbucht werden.

Die Einbeziehung der staatlichen Dienstleistungen, die gegen Gebühren zur Verfügung gestellt werden, ist dagegen im OEEC-Standard-System ziemlich kompliziert und unübersichtlich geregelt. Die Gebühren werden nach verschiedenen Gesichtspunkten in drei Gruppen zusammengefaßt und dann jeweils verschiedenen Strömen des Wirtschaftskreislaufes zugeordnet. Die erste Gruppe der Gebühren umfaßt die Leistungen des Staates, die von den privaten Haushalten auf Grund ihres freien Entschlusses gekauft werden. Es handelt sich hierbei z. B. um Programme, Kataloge und Postkarten von Museen, Stadtpläne, Eintrittsgeld für Ausstellungen usw. Diese Gebühren und Zahlungen werden in den privaten Konsum einbezogen.

Die zweite Gruppe umfaßt die Gebühren, die für speziellere staatliche Dienste zu entrichten sind. Es sind dies insbesondere die staatlichen Dienstleistungen, die mit der eigentlichen Staatstätigkeit zusammenhängen und zu deren Inanspruchnahme man zum Teil gezwungen ist. Im einzelnen handelt es sich dabei z. B. um Gebühren für Pässe, Standesamtgebühren, Justizgebühren usw. Sie erscheinen nach dem OEEC-Standard-System nicht im privaten Konsum, sondern als negativer Posten in der Position „Laufende Übertragungen an Haushalte“ auf dem Einkommenskonto des Staates.

Die dritte Gruppe umfaßt die Zahlungen an den Staat, die ohne eine spezielle Gegenleistung zu erfolgen haben, d. h., es sind zwingend vorgeschriebene allgemeine Zahlungen an den Staat, wie z. B. die Kraftfahrzeugsteuer für privat gehaltene Kraftfahrzeuge und die Hundesteuer. Mithin handelt es sich um Aufwandssteuern, die aus dem Einkommen der privaten Haushalte gezahlt werden müssen und nicht überwältigt werden können. Ihre Verbuchung erfolgt, indem sie den privaten Konsumausgaben zugerechnet und dann als indirekte Steuern der Unternehmen an den Staat nachgewiesen werden.

Wenden wir uns nun der Position des Einkommenskontos des Sektors „Staat“ zu, die die Sach- und Dienstleistungen des Staates enthält. Es handelt sich hierbei um die Position „Laufende Käufe des Staates von Gütern und Diensten“ auf der Debet-Seite des Einkommenskontos. Sie weist die Sach- und Dienstleistungen des Staates aus, die der Allgemeinheit und den Einzelnen unentgeltlich zugute kommen. Damit ist schon gesagt, daß sie die Leistungen nicht umfaßt, die den Unternehmen und privaten Haushalten verkauft oder gegen Gebühren zur Verfügung gestellt werden. Deren Behandlung ist bereits beschrieben worden, so daß nicht noch einmal darauf ein-

gegangen zu werden braucht. Die Position „Laufende Käufe des Staates von Gütern und Diensten“ ist sowohl für das Einkommenskonto des Staates wie speziell für die vorliegende Arbeit die bedeutendste. Bringt doch gerade sie die Stellung des Staates innerhalb der Volkswirtschaft an Hand seines Konsums zum Ausdruck, entsprechend dem hier zugrunde liegenden Verfahren, ihn in erster Linie als Verbraucher anzusehen. Alle sich aus den eigentlichen Staatsaufgaben ergebenden Leistungen werden hier ausgewiesen, ganz gleich ob sie im einzelnen direkt eine produktive Wirkung erzielen oder ob sie erst im Gesamtzusammenhang der Volkswirtschaft als produktiv zu kennzeichnen sind oder ob sie überhaupt einen rein konsumtiven Charakter tragen. Der Beitrag des Staates zum Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen wird demnach mit Hilfe seines Sach- und Personalaufwandes festgestellt. Um diesen Betrag im einzelnen näher klarzulegen, wird der gesamte Staatsaufwand, nach verschiedenen Gesichtspunkten gegliedert, noch in besonderen Tabellen nachgewiesen³⁰. Dieses Erfordernis ergibt sich, weil die Position „Laufende Käufe des Staates von Gütern und Diensten“ zu global ist, um daraus die Stellung des Staates in der Volkswirtschaft in ihrer vollen Bedeutung eindeutig zur Darstellung zu bringen. Bevor jedoch im einzelnen auf diese Gliederung eingegangen werden kann, müssen noch allgemeine Fragen der Abgrenzung der laufenden Käufe des Staates von Gütern und Diensten gegenüber dem privaten Konsum und den Investitionen im Inland geklärt werden.

Die Abgrenzung des öffentlichen Konsums gegenüber dem privaten Konsum erfolgt nach dem Grundsatz, daß ein Kauf nicht dem Sektor zugerechnet werden soll, dem dieser Kauf zugute kommt, sondern dem Sektor, der letztlich „über Art und Höhe des Kaufes entscheidet“³¹. Als Beispiel hierzu führt das OEEC-Standard-System die Verbuchung der Kosten für den Kauf von Medizin an, und zwar einmal in einer Volkswirtschaft ohne nationalen Gesundheitsdienst und ein andermal in einer Volkswirtschaft mit nationalem Gesundheitsdienst. Im ersten Falle müssen nach diesem Grundsatz solche Kosten in den privaten Konsum einbezogen werden, selbst wenn der Staat für ärmere Schichten der Bevölkerung Arzneimittel zur Verfügung stellt. Diese sind dann den „Laufenden Übertragungen des Staates an die Haushalte“ zuzurechnen. Im zweiten Falle aber müssen die Arzneikosten bei den Käufen des Staates verbucht werden und, falls ein Teil dieser Kosten von den privaten Haushalten zugesteuert wird, müßte dieser Teil dann bei den „Laufenden Übertragungen der privaten Haushalte an den Staat“ ausgewiesen werden.

Die Abgrenzung der „Laufenden Käufe des Staates von Gütern und Diensten“ gegenüber den Investitionen im Inland ist nach dem

³⁰ Vgl. Ein Standard-System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, S. 19.

³¹ Ein Standard-System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, S. 47.

Standard-System ziemlich willkürlich geregelt und widerspricht in manchem der Handhabung bei den Unternehmen und bei der Finanzstatistik. Im wesentlichen beruht das auf der anfechtbaren Anschauung, den Staat in erster Linie als Verbraucher zu kennzeichnen. Als Investitionen werden nur die Ausgaben des Staates für zivile Bauten und Anlagen angesehen. Sämtliche Verteidigungsausgaben, auch wenn es sich um Kasernen, Flugplätze usw. handelt, werden den laufenden Konsumausgaben des Staates zugerechnet. Ebenso verhält es sich mit dem sogenannten beweglichen Sachvermögen des Staates, das auch nicht zu den Investitionen, sondern zum Verbrauch gezählt wird. Hierunter fallen z. B. Kraftfahrzeuge, Betriebsanlagen, die nicht Teile von Bauten sind, Büroeinrichtungen usw.

Befassen wir uns nun näher mit der Position „Laufende Käufe des Staates von Gütern und Diensten“, indem wir zuerst ihre Zusammensetzung nach Güterarten und Diensten untersuchen. Wir können drei größere Komplexe von Gütern und Diensten unterscheiden:

1. Die Löhne und Gehälter in naturaler wie Geldform aller fest und regelmäßig im öffentlichen Dienst stehenden Personen einschließlich der Angehörigen der Streitkräfte und ausschließlich der in öffentlichen Unternehmen Beschäftigten und der nicht regelmäßig verwandten Sachverständigen. Bei den Zahlungen an die Angehörigen der Streitkräfte sind freie Verpflegung und Kleidung (Uniformen) einbegriffen, da man von dem Standpunkt ausgeht, daß diese hierdurch einen Vorteil gegenüber den in anderen Berufen arbeitenden Personen besitzen. Die Verpflegung und Kleidung erscheint dann außerdem als Ausgabe im privaten Konsum. Ferner sind die Sozialversicherungsbeiträge und die Beiträge an öffentliche Pensionskassen „(oder statt dessen die tatsächlichen Pensionen)“³² einbezogen.
2. Die unterstellten Brutto-Mieten für die eigenen zur Durchführung der Staatsaufgaben notwendigen Gebäude, wie Verwaltungsgebäude, Schulen, Krankenhäuser usw. Ausgeschlossen sind historische Bauten, Museen und sonstige Bauten wie Straßen und andere Verkehrsanlagen. Die Brutto-Mieten der öffentlichen Gebäude werden analog den Mieten für gewerbliche Räume in der privaten Wirtschaft festgesetzt. Als Gegenposten zu den Brutto-Mieten müssen auf der Kredit-Seite des Einkommenskontos des Staates unterstellte Netto-Mieten für staatliche Gebäude eingeführt werden, die dann in dem Posten „Vermögens- und Unternehmereinkommen des Staates“ verbucht werden. Zu diesen Netto-Mieten gelangt man durch Abzug der Abschreibungen, Reparaturkosten und Kosten der

³² Ein Standard-System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, S. 53.

laufenden Unterhaltung, sowie sonstige Kosten (z. B. Versicherungsprämien, Straßenreinigung und Wassergeld). Beachtet werden muß ferner, daß die in den Brutto-Mieten enthaltenen Löhne für die mit der Instandhaltung beschäftigten Arbeiter von den unter 1. angeführten Löhnen und Gehältern abgezogen werden müssen; ebenso wie die Gebühren und Sachausgaben, die sich bei der Verwaltung und Instandhaltung der öffentlichen Gebäude ergeben, unter 3. abgesetzt werden müssen. In beiden Fällen würden sich sonst Doppelzahlungen ergeben.

3. Die Käufe des Staates von Unternehmen und vom Ausland abzüglich der Verkäufe des Staates von Gütern und Diensten an Haushalte und Unternehmungen. Dieser Komplex umfaßt:
 - a) Die Aufwendungen des Staates für seine militärischen Anlagen und seine militärische Ausrüstung unter Ausschluß der schon unter 1. enthaltenen Ausgaben. Diese Aufwendungen bestehen in dem Bau von Kasernen, Flugplätzen und Truppenübungsplätzen und in dem Kauf von Schiffen, Flugzeugen, Panzern, Waffen und Munition.
 - b) Die Käufe des Staates für zivile Zwecke außer Löhnen und Gehältern, den unterstellten Brutto-Mieten und den Investitionen für zivile öffentliche Gebäude. Im einzelnen bedeutet das: Büroeinrichtungen, Lehrmittel, Laboratoriumsbedarf, ärztliche Instrumente, Postgebühren, Transportkosten, Gerichtsgebühren, Kosten für Sachverständige, unterstellte Bankgebühren usw.

Von diesen Käufen des Staates werden als Gesamtposten die Verkäufe des Staates an die Unternehmen und privaten Haushalte abgezogen. Hierbei handelt es sich nicht um Verkäufe aus dem eigentlichen staatlichen Aufgabenbereich. Im wesentlichen sind es die Leistungen des Staates, die oben bei der Besprechung der Gebühren erwähnt wurden und die, wie schon ausgeführt, bei anderen Posten einbezogen werden.

Der zweite Gesichtspunkt, unter dem die Käufe des Staates von Gütern und Diensten gegliedert werden, ist der nach Verwendungsarten, d. h. nach den Aufgabenbereichen der öffentlichen Verwaltung. Das Standard-System unterscheidet dabei acht Verwaltungszweige³³:

1. Allgemeine Verwaltung (Zentralverwaltung, Auswärtiger Dienst, Finanzverwaltung usw.).
2. Verteidigung.
3. Rechtspflege, Polizei usw.
4. Gesundheitspflege.
5. Spezielle Sozialfürsorge (Blindenanstalten, Irrenanstalten, Kinderfürsorge usw.).
6. Bildung.

³³ Ein Standard-System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, S. 54.

7. Sonstige Tätigkeit des Staates (Sportpflege, Feuerwehr, religiöse, kulturelle und wissenschaftliche Ausgaben usw.).

8. Straßen- und andere Verkehrseinrichtungen.

Indem die Staatsausgaben so in die sie verausgabenden Ressorts aufgeteilt werden, soll auf Grund der Ausgaben der einzelnen Ressorts ein Überblick über die wirtschaftliche Struktur und Bedeutung des Staatsapparates und seiner Teilbereiche gewonnen werden, und zwar besonders im Hinblick auf den Anteil des Staates am Sozialprodukt. Jedoch ergeben sich einige Schwierigkeiten bei der Erfassung der Staatsausgaben nach Verwendungszwecken, da die öffentliche Verwaltung, ihre Rechnungslegung, ihre Statistik nicht nach volkswirtschaftlichen, sondern nach staats- und verwaltungsrechtlichen und fiskalischen Gesichtspunkten aufgebaut ist, so wie es sich aus der Aufgabenerweiterung der staatlichen Tätigkeit entwickelt hat. Hildegard Bartels schreibt hierzu: „Die Schwierigkeit einer solchen Gliederung liegt darin, daß hier die betreffenden Staatskäufe weitgehend u n a b h ä n g i g von dem bestehenden (oft unterschiedlichen) B e h ö r d e n a u f b a u zu Verwendungszwecken (Aufgabengebieten) zusammengefaßt werden müssen. Es ist bereits an anderer Stelle erwähnt 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 den Gemeinden uneinheitlich³⁴.“ Ein Weg dazu, diese Schwierigkeiten zu überwinden, liegt in den in neuerer Zeit unternommenen Versuchen, eine Neuordnung der öffentlichen Haushalte herbeizuführen. Man denke an den Hamburger Entwurf von Herbert Weichmann und Curt Wawrczeck im Auftrage des Hamburger Senats³⁵. Dieser geht von der Notwendigkeit einer volkswirtschaftlichen Zielsetzung der „Neuordnung aus und leitet daraus den staatswirtschaftlichen Aufbau und die betriebswirtschaftlichen Methoden her, die den öffentlichen Haushalten und ihrer Planung und Rechnung heute zugrunde gelegt werden müssen“³⁶. Sollten diese Gedanken einer Neuordnung der öffentlichen Haushalte einmal Wirklichkeit werden, dürften sie für die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung eine große Bedeutung erlangen, gerade auch in bezug auf die Feststellung des Anteils der staatlichen Dienstleistungen.

³⁴ Hildegard Bartels, Das Einkommenskonto für den Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, in: *Wirtschaft und Statistik*, März 1955, Heft 3, W. Kohlhammer-Verlag Stuttgart, S. 128.

³⁵ Vgl. Herbert Weichmann und Curt Wawrczeck, *Neuordnung der öffentlichen Haushalte*, Verlag Weltarchiv G.m.b.H. Hamburg 1952, Schriften des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archivs, Nr. 3.

³⁶ Curt Wawrczeck, *Neuordnung der öffentlichen Haushalte*, in: *Finanzarchiv*, Bd. 14, Tübingen 1953, Verlag J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen, S. 495.

Eine dritte Gliederungsmöglichkeit der staatlichen Ausgaben besteht darin, die Verteilung dieser Ausgaben auf die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden), die Zweckverbände und die Sozialversicherung nachzuweisen.

Fassen wir die Ausführungen zur Position „Laufende Käufe des Staates von Gütern und Diensten“ zusammen, so läßt sich sagen, daß diese Position durch den Ausweis aller Aufwendungen des Staates die bedeutendste und in ihren verschiedenen Aufgliederungen aufschlußreichste des Einkommenskontos des Staates ist. Inwieweit sie innerhalb eines Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen die staatlichen Dienstleistungen im wirtschaftlichen Leistungszusammenhang entsprechend den realen wirtschaftlichen Vorgängen zutreffend einordnen kann oder nicht und welche Wirkungen sich hieraus für die Berechnung der einzelnen Sozialproduktgrößen ergeben, wird im folgenden zu untersuchen sein. Es darf nicht vergessen werden, daß durch sie die Leistungen des Staates nur von der Verwendungsseite her erfaßt werden. M. a. W. die Aufwendungen des Staates, um seine Leistungen zu vollbringen, werden hier nur als letzter Verbrauch angesehen, obwohl diese Position Aufwendungen enthält, die zweifellos für produktive staatliche Leistungen gemacht werden und somit nicht als letzter Verbrauch im Staatssektor erscheinen dürfen, sondern als Vor- oder Endprodukte bei den Sektoren „Unternehmen“ oder „Private Haushalte usw.“. Die staatlichen Dienstleistungen in den Wirtschaftskreislauf ausschließlich als letzten Verbrauch in die Position „Laufende Käufe des Staates von Gütern und Diensten“ einzubeziehen, bedeutet letztlich ein Verdecken wirtschaftlicher Vorgänge durch zu globale Betrachtung. Gehen sie doch, wie schon gesagt, entweder als Vorleistung in die Produktion anderer Güter ein oder werden unmittelbar, z. B. gegen Gebühren, den privaten Haushalten zur Verfügung gestellt oder sie bilden den öffentlichen Verbrauch, der auf Grund der Entscheidungen des Staates letztlich wiederum den privaten Haushalten zugute kommt. Hält man sich diese drei Möglichkeiten vor Augen, die staatlichen Dienstleistungen in den Wirtschaftskreislauf einzuordnen, so erkennt man, daß die OEEC-Methode, den Staat nur als letzten Verbraucher anzusehen, ungenügend ist, da sie weder den realen wirtschaftlichen Vorgängen entspricht, noch dem Begriff des Bruttosozialproduktes zu Marktpreisen, das sich als Summe auf dem Sozialproduktkonto ergibt und das nur die in den letzten Verbrauch gehenden Güter und Dienste umfaßt. Das Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen wird hier zu hoch ausgewiesen. Die als Vorleistungen in die Produktion anderer Güter eingehenden staatlichen Dienstleistungen müssen herausgelassen werden. Diese Regelung würde auch die Inkonsequenz des OEEC-Standard-Systems beseitigen, im Volkseinkommen die Löhne und Gehälter der im öffentlichen Dienst

stehenden Beamten und Angestellten als Faktoreinkommen zu berücksichtigen, obwohl es den Staat in erster Linie als Verbraucher ansieht. Entweder man ordnet den Staat als Verbraucher ein und spricht ihm damit produktive Leistungen ab, dann darf man ihm aber auch keine Faktorentgelte zurechnen, oder man betrachtet ihn als Produzent und kann daraufhin aus seiner produktiven Tätigkeit fließende Einkommen in das Volkseinkommen einbeziehen. Wie sich bei dieser letzteren Auffassung die Einbeziehung der staatlichen Dienstleistungen in ein System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen vollzieht, darüber wird im folgenden Abschnitt zu handeln sein.

3. Der Staat als Produzent und Verbraucher

Wie oben dargestellt wurde, entspricht die Unterstellung, den Staat allein als Verbraucher oder allein als Produzenten zu sehen, nicht dem Wesen des Staates. Seine Funktionen sind nicht mehr die eines außerhalb der Volkswirtschaft stehenden, sondern die eines auf das engste mit ihr verbundenen Gebildes. Die Folge hiervon ist, daß einzelne staatliche Funktionen an Bedeutung gewonnen haben. Um dies aufzuzeigen, seien die staatlichen Funktionen zunächst in zwei Hauptgruppen gegliedert, und zwar in die, die der Führung, Sicherung, Erhaltung und allgemeinen Verwaltung des Volkes sowie der Wirtschaftspolitik dienen, und die, die dem sozialen und kulturellen Bereich zuzuordnen sind. Die staatlichen Funktionen wurden früher (grob gesagt bis zum ersten Weltkrieg) weniger als Grundlage für die Produktion einer Wirtschaft und der daraus eventuell hervorgehenden Wohlfahrt eines Volkes angesehen, sondern waren in erster Linie rein politischer Natur, d. h., sie dienten im Extremfalle der Vorbereitung oder Abwehr von Kriegen. Die Bedeutung der Wirtschaft für den Staat und umgekehrt wurde bis zu einem gewissen Grade als zweitrangig angesehen. Heute dagegen ist oft das Wirtschaftliche das Dominierende. Letztlich beruht das auf der Ansicht, daß eine gesunde, d. h. reibungslos sich entwickelnde Volkswirtschaft soziale und damit auch größtenteils politische Spannungen und Kriege vermeiden hilft bzw. darüber hinaus durch den durch sie erreichten Lebensstandard andere Länder zwingt, in der gleichen Weise „nachzuziehen“, um ihrerseits Spannungen oder Kriege zu vermeiden. Sogar die politische Macht muß sich zumindest auf lange Sicht gesehen den wirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten beugen. Aber nicht nur diese, auch andere Erwägungen lassen die als erste dargestellten staatlichen Funktionen heute im besonderen Maße als „Produktionsfaktor höherer Ordnung“ erscheinen. So ist es doch augenscheinlich, daß mit der Expansion einer Volkswirtschaft auch eine Expansion der staatlichen Tätigkeit, gerade auch in diesen Bereichen, zu verzeichnen ist, was u. a. in den Abgaben der

privaten Wirtschaft an den Staat zum Ausdruck kommt und sich somit auf deren Kostengestaltung auswirkt.

Neben den als Produktionsleistungen anzusehenden Funktionen des Staates haben auch seine sozialen und kulturellen Funktionen an Umfang zugenommen. Ihre Bedeutung beginnt zwar erst mit dem Aufkommen des industriellen Zeitalters, doch sind sie unter Berücksichtigung einer gewissen Größe ihrer Leistungen eigentlich schon auf das „panem et circenses“ der Römer zurückzuführen. Auch die Magazinpolitik Friedrich des Großen während und nach dem Siebenjährigen Kriege zur Linderung der allgemeinen Not der Bevölkerung ist z. B. ein Glied in der Kette dieser Entwicklung. Doch sind natürlich hierunter, genau wie bei dem „panem et circenses“ der Römer noch keine sozialen Leistungen in unserem heutigen Sinne zu verstehen. Es handelt sich vielmehr um einmalige, einer zeitweiligen Situation entspringende „soziale Maßnahmen“, die auch nicht mit dem Gedanken im Hintergrund betrieben wurden, sie in irgendeiner Weise fortzusetzen. Im Gegensatz hierzu basieren die heutigen sozialen Leistungen gerade auf der Idee, allen Menschen von vornherein durch die fortwährend unterhaltenen sozialen Einrichtungen des Staates wenigstens bis zu einem gewissen Mindestmaß ein menschenwürdiges und gesichertes Leben zu ermöglichen, besonders z. B. im Falle einer dauernden Erkrankung oder des Alters. Darüber hinaus will er ihm noch die Werte der Kultur und des Wissens zugänglich machen. Der Staat übernahm also mit dem allgemeinen Wachsen des sozialen Empfindens oder auf Anruf der wirtschaftlich schlechter Gestellten immer mehr Funktionen, die früher von den privaten Haushalten selbst ausgeübt wurden und im privaten Konsum enthalten waren. Damit wird er ebenfalls zum Verbraucher, allerdings nur in dem Sinne, daß er den Aufwand für diese Leistungen bestreitet und über ihre Verwendung verfügt, aber die Leistungen selbst nicht verbraucht, sondern sie den privaten Haushalten zur Verfügung stellt, d. h. zum letzten Verbrauch zukommen läßt.

Aus diesen Darlegungen über die einzelnen Funktionen des Staates, ihre Bestimmung und den Wandel ihrer Bedeutung, ist zu ersehen, daß die Methode, den Staat sowohl als Produzenten wie als Verbraucher in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einzubeziehen, den tatsächlichen wirtschaftlichen Gegebenheiten bezüglich des Staates am ehesten entspricht. Man sollte daher nicht zögern, die staatlichen Leistungen in produktive Leistungen und Verbrauchsleistungen aufzugliedern, anstatt sie weiterhin einseitig entweder nur als Produktion oder nur als Verbrauch anzusehen. Wenn man schon das Argument vertritt, man solle lieber alles als Verbrauch ansehen, da eine Darstellung des Staates als Produzent und Verbraucher auf Grund der Unmöglichkeit einer ganz genauen Trennung der staatlichen Leistun-

gen in Produktions- und Verbrauchsleistungen nur ungefähr erfolgen könne und man dadurch auch nicht ganz genaue Daten erhalte, so soll man dieses Argument aber in erster Linie auch auf die „Verbraucher-Konzeption“ beziehen, die dann noch gröber zeichnet, wie aus den obigen Überlegungen hervorgeht.

Wenden wir uns nun der Abgrenzung des Sektors „Staat“ gegenüber den anderen Sektoren der Volkswirtschaft in der jetzt vorliegenden Methode „Staat als Produzent und Verbraucher“ zu und anschließend der hierzu erforderlichen Aufgliederung der staatlichen Leistungen in Produktions- und Verbrauchsleistungen. Die Abgrenzung des Sektors „Staat“ gegenüber den anderen Sektoren erfolgt hier in derselben Weise wie bei den beiden vorhergehenden Methoden. Das bedeutet, wenn man die Bestimmung des Sektors „Staat“ in Anlehnung an seine eben besprochenen Funktionen vornehmen will, daß seine rein unternehmerische Funktion hierbei auszuschließen ist und nur die Bereiche staatlicher Tätigkeit einzubeziehen sind, die:

1. der Führung, Sicherung, Erhaltung, allgemeinen Verwaltung und Wirtschaftspolitik der Gesellschaft und des Individuums dienen,

2. die sozialen und kulturellen Funktionen des Staates erfüllen.

Institutionell gesehen umfaßt der Sektor „Staat“ wie bei den vorhergehenden Methoden:

1. Die Gebietskörperschaften.

2. Die öffentlichen Institutionen, die nicht auf einen Erwerb ausgerichtet sind.

3. Die Sozialversicherung, sofern sie unter staatlicher Regie steht.

Die hier verfolgte Methode zielt auf eine genauere Darstellung der staatlichen Leistungen im System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ab, indem sie diese Leistungen in produktive Leistungen und als Verbrauch anzusehende Leistungen aufzugliedern versucht. Welche staatlichen Leistungen sind nun als produktive Leistungen und welche als Verbrauchsleistungen zu bezeichnen? Wie aus den gesamten bisherigen Ausführungen, insbesondere über die am Anfang dieses Abschnittes über die Funktionen des Staates gemachten, zu ersehen ist, ist ein Teil der staatlichen Leistungen als „Produktionsfaktor höherer Ordnung“ anzusehen und geht als Zwischenprodukt in die Vorleistungen anderer Wirtschaftsbereiche ein. Um diese Ansicht zu stützen, sei noch einmal kurz auf folgendes hingewiesen: Die Voraussetzung eines ruhigen und stetigen Ablaufs des wirtschaftlichen Vollzugs zum Zwecke der Bedarfsbefriedigung der Gesellschaft bildet die z. T. sich aus der geschichtlichen Entwicklung ergebende, z. T. auf dem Willen der Menschen beruhende Ordnung der menschlichen Beziehungen. Wird sie zerstört oder stellenweise durchbrochen, wirkt es sich auf den wirtschaftlichen Prozeß aus. Ihre Erhaltung und Siche-

nung ist daher auch eine wirtschaftliche Notwendigkeit, womit aufgezeigt ist, daß die dazu erbrachten Leistungen des Staates als Vorbedingungen und damit Vorleistungen des Sektors „Unternehmen“ anzusehen sind. Im einzelnen umfassen diese Leistungen:

1. Die Dienste der allgemeinen Verwaltung.
2. Die Dienste der Verteidigung.
3. Die Dienste der Justiz, Polizei usw.
4. Die Dienste der Verkehrseinrichtungen (soweit nicht im Sektor „Unternehmen“ erfaßt).
5. Die Leistungen der wissenschaftlichen Forschung in vom Staat unterhaltenen Institutionen, z. B. speziell für technische und wirtschaftliche Forschungsarbeiten.

Im Gegensatz hierzu stehen die staatlichen Leistungen, die eigentlich privaten Verbrauch darstellen, aber als staatlicher Verbrauch ausgewiesen werden, da über ihre Finanzierung und Verwendung der Staat entscheidet, was, wie schon oben abgehandelt, u. a. auf dem Vermögen vieler Individuen beruht, ihre sozialen und kulturellen Bedürfnisse aus eigener Kraft zu befriedigen. Außerdem ist es eine Folge des wachsenden sozialen Empfindens der Allgemeinheit. Im einzelnen sind als staatlicher Verbrauch anzusehen:

1. Die Aufwendungen für das Bildungswesen.
2. Die Aufwendungen für die Gesundheitspflege.
3. Die Aufwendungen für die spezielle Sozialfürsorge.
4. Die Aufwendungen für sonstige staatliche Leistungen, wie die Dienste in den öffentlichen Parks, die Leistungen in staatlichen Theatern usw.

Wie erfolgt nun die Einbeziehung der als Zwischenprodukte anzusehenden und der als staatlicher Verbrauch anzusehenden staatlichen Leistungen in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung? Ihre Bewertung wird genau wie bei den anderen Methoden nach den auf sie verwendeten Kosten vorgenommen. Besondere Probleme ergeben sich aus der Behandlung der Steuern und Gebühren im Zusammenhang mit den staatlichen Leistungen. Die Gebühren sollen hier zusammen mit den Steuern erfaßt werden, und zwar sollen die Gebühren, die von den staatlichen Bereichen eingezogen werden, die die „Zwischenleistungen“ produzieren, den indirekten Steuern zugerechnet werden, und die Gebühren, die von den staatlichen Bereichen eingezogen werden, die dem staatlichen Verbrauch zugeordnet sind, in die direkten Steuern einbezogen werden. Aus der Methode, einen Teil der staatlichen Leistungen als „Zwischenprodukte“ anzusehen, ergibt sich, daß ein Teil der Steuern als Entgelt der Wirtschaft an den Staat behandelt werden muß und daß nur der Teil der Steuern in das Volkseinkommen einbezogen werden darf, der der Beschaffung der finanziellen Mittel für die als letzten Versuch anzusehenden staatlichen Leistungen dient,

da ja das Volkseinkommen nur die in den letzten Verbrauch gehenden Güter und Leistungen nach Abzug der darauf verwendeten Kosten darstellt. Mit anderen Worten: eine Einbeziehung von Steuern in das Volkseinkommen, die als Entgelt für staatliche Zwischenprodukte anzusehen sind, weist dieses zu hoch aus, und umgekehrt weist ein Nicht-einbeziehen von Steuern, die der Finanzierung des staatlichen Verbrauchs dienen, das Volkseinkommen zu niedrig aus. Somit ergibt sich wiederum die Frage³⁷, in welcher Höhe die einzelnen Steuerarten als Entgelt für staatliche Zwischenprodukte zu betrachten sind, und andererseits in welcher sie der Finanzierung der als Verbrauch anzusehenden staatlichen Leistungen dienen. Eine Bestimmung der beiden Teile von den Steuern her scheint zunächst nicht möglich, da nicht für jede staatliche Leistungsart ein besonderer, aus bestimmten Steuerarten gespeister Fonds vorhanden ist, aus dem sie finanziert wird. Es gibt jedoch einen Weg, indem man zwischen der Art der Erhebung der Steuern und deren Verwendungszweck eine gedankliche Verbindung schafft, die zwar angreifbar, aber andererseits nicht ohne Gültigkeit ist und vor allem dazu beitragen kann, das Volkseinkommen genauer zu bestimmen.

Wenn man die Ansicht vertritt, daß die steuerliche Heranziehung des einzelnen Einkommensbeziehers insofern gerechtfertigt ist, als er durch den Staat unentgeltlich Leistungen zur Verfügung gestellt bekommt, die er sich sonst in irgendeiner Weise gegen ein direktes Entgelt beschaffen müßte, so kann man die direkten Steuern in erster Linie als die finanzielle Deckung der Kosten ansehen, die bei der Erstellung der Verbrauchsleistungen entstanden sind. Das heißt, die direkten Steuern sind zwar nicht als ein spezielles Entgelt, wohl aber gewissermaßen als ein Rückgriff des Staates auf diejenigen anzusehen, die den Nutzen der vom Staat erbrachten Leistungen haben. Das würde ermöglichen, sowohl die Anteile der einzelnen Steuerarten (indirekte Steuern, direkte Geschäfts- und Personalsteuern) zu bestimmen, die den Nettoeinkommen zugeschlagen und dann in das Volkseinkommen einbezogen werden müssen, als auch die Anteile der einzelnen Steuerarten zu bestimmen, die als Entgelt für die Zwischenprodukte des Staates anzusehen sind und nicht im Volkseinkommen erscheinen dürfen, da dieses ja nur den letzten Verbrauch abzüglich der darauf verwendeten Kosten wiedergibt. Im einzelnen könnte die Bestimmung folgendermaßen durchgeführt werden: Man geht davon aus, daß dem Staat von den privaten Haushalten die finanziellen Mittel zur Beschaffung von sozialen und kulturellen Leistungen in Höhe der dazu notwendigen Aufwendungen zur Verfügung gestellt werden. Als diese finanziellen Mittel sind nun die direkten Steuern bis zu dem

³⁷ Vgl. S. 40, Abs. 2.

Beträge anzusehen, der der Höhe der notwendigen Aufwendungen entspricht. Mit anderen Worten:

1. Deckt sich das Steueraufkommen aus den direkten Steuern völlig mit dem durch die Beschaffung der sozialen und kulturellen Leistungen entstandenen Kosten, so sind die direkten Steuern vollständig in das Volkseinkommen einzubeziehen, da sie dann nur der Beschaffung von letzten Verbrauchsleistungen dienen. Der Gesamtbetrag der indirekten Steuern stellt dann das Entgelt der Unternehmen für die als Zwischenprodukte anzusehenden Leistungen dar.
2. Übersteigt das Steueraufkommen aus den direkten Steuern die durch die Beschaffung der sozialen und kulturellen Leistungen entstandenen Kosten, so sind die direkten Steuern nur in Höhe dieser Kosten in das Volkseinkommen einzubeziehen. Der Betrag an direkten Steuern, der diese Kosten übersteigt, ist den indirekten Steuern zuzurechnen.
3. Erreicht das Steueraufkommen aus den direkten Steuern nicht den Betrag der durch die Beschaffung der sozialen und kulturellen Leistungen entstandenen Kosten, so ist die Differenz durch indirekte Steuern auszugleichen.

Natürlich wird sofort beim 2. und 3. Punkt der Einwand erhoben werden, daß davon ausgegangen wurde, die direkten Steuern in erster Linie als Mittel anzusehen, die dem Staat von den privaten Haushalten zur Verfügung gestellt werden, und dann wird bei Punkt 2 und 3 diese Anschauung zu einem gewissen Grade durchbrochen. Darauf ist zu entgegnen, daß als wesentlichstes Ziel durch diese Methode erreicht wird, nur den Steuerbetrag in das Volkseinkommen einzubeziehen, der auch tatsächlich die als letzten Verbrauch anzusehenden staatlichen Leistungen dem Wert nach wiedergibt, womit eine zu hohe Ausweisung des Volkseinkommens vermieden wird. Ferner ist zu sagen, daß diese Methode, wenn auch sie nicht eine völlig einwandfreie Einbeziehung der staatlichen Dienstleistungen in das System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermöglicht, sie doch wenigstens eine dem Wesen des Staates als Produzent und Verbraucher entsprechende Darstellung bringt als die anderen beiden Methoden.

Für die Einbeziehung der staatlichen Dienstleistungen ergibt sich somit folgendes: Die als Zwischenprodukte anzusehenden, zu den Kosten ihrer Herstellung bewerteten staatlichen Dienste werden auf der Kredit-Seite des Produktionskontos des Staates ausgewiesen und bilden den Gegenposten zu den indirekten Steuern auf der Debet-Seite des Produktionskontos des Sektors „Unternehmen“, die entweder vermehrt um direkte Steuern oder ohne sie als Entgelt für diese staatlichen Dienste zu behandeln sind. Die als staatlicher Verbrauch anzusehenden staatlichen Dienstleistungen sind einerseits in dem Posten

„Käufe von Gütern und Diensten vom Sektor ‚Unternehmen‘“ auf der Debet-Seite des Einkommenskontos des Staates enthalten und andererseits als Gegenposten dazu auf der Kredit-Seite des Produktionskontos des Staates in dem Posten „Verkäufe des Sektors ‚Unternehmen‘ von Gütern und Diensten an den Staat“. Ihre Einbeziehung in das Volkseinkommenskonto erfolgt dadurch, daß sie durch direkte Steuern, vermehrt um indirekte Steuern oder ohne sie in Höhe ihrer Kosten in der Wertschöpfung des Produktionskontos des Sektors „Unternehmen“ enthalten sind und somit auch auf der Kredit-Seite des Volkseinkommenskontos ihren wertmäßigen Niederschlag finden.

Zu der hier vorgeschlagenen Methode muß gesagt werden, daß auch sie nur der Versuch sein kann, die staatliche Tätigkeit innerhalb des Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ihren verschiedenen Funktionen gemäß in den Griff zu bekommen und besonders dabei das Volkseinkommen genauer zu bestimmen.

Abschließend ist zu der Einbeziehung der staatlichen Dienstleistungen in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung noch einmal auf Fritz Mertsch zu verweisen, der bemerkt, daß sie grundsätzlich nicht ohne ein gewisses Maß an Willkür vorgenommen werden kann³⁸. Dennoch aber sollte immer wieder versucht werden, ihre Einbeziehung in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung zu verfeinern, um ihre Bedeutung und Funktionen für die Volkswirtschaft mit der Zeit immer klarer herausstellen zu können.

³⁸ Vgl. Fritz Mertsch, Die Aufgaben der Statistik in den verschiedenen Wirtschaftsordnungen, S. 157.