

Kapitel VI Finanzstatistik

Inhaltsverzeichnis

1. Gegenstand und Bedeutung der Finanzstatistik	2
a) Abgrenzung der Finanzstatistik	2
b) Bedeutung der Finanz- und Steuerstatistik	3
2. Erhebungssystem der Finanzsstatistik	4
a) Abgrenzung des Erhebungsbereichs	4
b) Erhebungen der Finanz- und Steuerstatistik	6
3. Darstellungsprobleme der Finanzstatistik	8
a) Ausgaben- und Einnahmengliederungen	8
b) Aggregation über Haushaltsebenen	10
4. Der Staat in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung	12
a) Produktion, Einkommen und Einnahmen des Staates	12
b) Staatsverbrauch, Aufwands- und Ertragsbetrachtung, Preisbereinigung	16
c) Ersparnis, Investitionen und Finanzierungssaldo des Staates	19
5. Auswertung der Finanzstatistik: Maßstäbe zur Beurteilung der Staatstätigkeit	20
a) Staatswirtschaftliche Quoten und Beziehungszahlen	20
b) Budgetkonzepte: Messung und Beurteilung der konjunkturellen Effekte des Staatshaushalts	23
c) Internationale Steuer- und Abgabenbelastungsvergleiche	24
d) Staatsverschuldung und Konsolidierungspolitik	26
Multiple Choice Fragen zu Kap. VI	28

Übersichten

6.1	Abgrenzung des Staates und des öffentlichen Bereichs	5
6.2	Erhebungen der Finanz- und Steuerstatistik	7
6.3	Finanzstatistische Gliederungen	9
6.4	Aggregation von Ausgaben und Einnahmen	11
6.5	Unterschiede zwischen der Finanzstatistik und der VGR bei der Darstellung der Staatstätigkeit	13
6.6	Staatsverbrauch, Wertschöpfung und Staatsausgaben	15
6.7	Einige staatswirtschaftliche Quoten und Kennziffern	22
6.8	Einige Aspekte von zwei Budgetkonzepten	24
6.9	Schuldenarten in der Schuldenstatistik	27

1. Gegenstand und Bedeutung der Finanzstatistik

a) Abgrenzung der Finanzstatistik

Im Sozialismus war der Bereich der "Finanzen" wesentlich weiter abgegrenzt als in Marktwirtschaften, wo man unter Finanzstatistik im wesentlichen die Statistik des Staatshaushaltes ex ante (Finanzplanungsstatistik) und ex post (Haushaltsrechnungen), d.h. der Staatseinnahmen (einschl. Kredit) und Staatsausgaben versteht. Im gewissen Sinne gehören dazu auch Statistiken über Staatsschulden und -vermögen, Personalstandsstatistiken im öffentlichen Dienst, die Steuerstatistik und die Bilanzstatistiken öffentlicher Haushalte.

Dieses von den Statistischen Ämtern bearbeitete Gebiet, was im folgenden "Finanzstatistik im engeren Sinne" genannt wird und Gegenstand dieses Kapitels ist, ist nur ein Teil der Finanzstatistik in dem weiten Sinne, wie man das im Sozialismus verstand.

In den Ländern mit einer Planwirtschaft sowjetischen Typs war die Trennung von Fiskalpolitik und Sozialversicherung einerseits aber auch von Fiskalpolitik und Geldpolitik andererseits nicht üblich. Zum Aufgabenbereich des Finanzministers und damit auch der Finanzstatistik gehörten damit auch die Ordnung des Geldwesens nach innen und außen, also die Geld- und Währungspolitik, die Aufsicht über das gesamte Bankwesen und über den meist nur rudimentär entwickelten Geld- und Kapitalmarkt. Große Teile des statistischen Programms einer Zentralbank wie z.B. der Bundesbank, d.h. die folgenden Statistiken:

1. Bankenstatistik, Statistiken der Zinsen des Kapitalmarkts und der Wertpapiere,
2. Zahlungsbilanz und Auslandsstatus sowie Devisenkurse,
3. Finanzierungs- und Geldvermögensrechnung und
4. Statistiken der Sozialversicherungsträger

gehörten damit zur Finanzstatistik; ferner auch zusammenfassende Statistiken über die gesamten finanziellen Zuwendungen an die Betriebe und an die Bevölkerung (also auch die Umverteilung in Form von Sozialeinkommen und -gütern durch "unentgeltliche" Bereitstellung von kollektiv genutzten Gütern und Dienstleistungen).

In der ehemaligen DDR gab es z.B. in Gestalt der sog. "Bilanz der Realeinkommen" Versuche, nicht nur individuelle monetäre Einkommen, sondern auch Natureinkünfte sowie zurechenbare Nutzungen von "lebensstandardwirksamen" Leistungen des kollektiven Konsums (z.B. im Gesundheits-, Bildungswesen, im Bereich Kultur, Sport, Erholung usw.) zu schätzen und zu aggregieren. In Polen gab es in ähnlicher Form Schätzungen verschiedener "Fonds" wie bestimmte Sozialfonds, in die z.B. auch Aufwendungen für die Subventionierung von Mieten und Gütern des "Grundbedarfs" eingerechnet wurden. Nach sozialistischem Verständnis ist ja ein wesentlicher Teil der Finanz- und Sozialpolitik auch der Versuch, durch Mittel des Staatshaushaltes bestimmte Preise niedrig zu halten. Zur Finanzstatistik in diesem weiten Sinne gehörte dann auch die Darstellung der Lebensverhältnisse (effektive und unterstellte Einkommen sowie effektiver und unterstellter Verbrauch) der Bevölkerung.

In einem noch weiteren Sinne, als dies üblicherweise im Sozialismus verstanden wurde, könnten man zur "Finanzstatistik" auch die Finanzierung der Betriebe rechnen. Es gibt keine entsprechende Statistik in Marktwirtschaften, die dies im umfassenden Sinne zum Gegenstand hätte. Allerdings ist z.B. der Finanzierungsrechnung der Bundesbank zumindest in aggregierter Form die Finanzierung der Investitionen durch Kreditaufnahme, Ausgabe von Aktien usw. zu entnehmen. Von ihrer Zielsetzung dient die Finanzierungsrechnung aber eher der Beobachtung des Geld- und Kapitalmarktes als der Darstellung der Finanzierung von Unternehmen. Der Darstellung der Finanzsituation von Unternehmen dienen auch Bilanzstatistiken, wie sie in unterschiedlicher Form vom Statistischen Bundesamt und von der Deutschen Bundesbank erarbeitet werden.

b) Bedeutung der Finanz- und Steuerstatistik

Die Finanz- und Steuerstatistik ist volkswirtschaftlich sehr bedeutsam und bietet neben Problemen der Datensammlung auch viele methodisch interessante Auswertungsprobleme. Sie informiert über die Staatstätigkeit aber durch die Erfassung der Steuerbemessungsgrundlagen auch indirekt über nichtstaatliche wirtschaftliche Daten. Steuern werden in der Steuerstatistik als Einnahmen des Staates betrachtet (als Ausgaben werden sie auch in anderen Statistiken, z.B. den Kostenstrukturerhebungen oder Privaten Wirtschaftsrechnungen betrachtet)

Einige wirtschaftspolitisch wichtige Auswertungsprobleme sind z.B.:

1. Messung des Umfang und der Bedeutung der Staatstätigkeit durch finanzstatistische Kennziffern wie Staatsquote, Abgabenquote ect.;
2. Beurteilung der Wirkungen der Fiskalpolitik auf Konjunktur und Beschäftigung mit Konzepten wie z.B. "konjunkturneutraler Haushalt", "potentialorientierte Fiskalpolitik" usw.;
3. internationaler Vergleich der Steuer- und sonstigen Abgabenbelastung (als ein Indikator für die internationale Wettbewerbsfähigkeit), Messung der Umverteilungswirkungen des Staatshaushaltes und des Einfluß der Finanzierung des Systems der sozialen Sicherung auf die Personalnebenkosten;
4. Bereitstellung von Daten der Finanzstatistik (v.a. Daten über Staatsausgaben nach Aufgabengebieten) für das anspruchsvollere revidierte SNA und für Satellitensysteme zur VGR (z.B. Gesundheitsberichterstattung, Umweltökonomische - oder Bildungsstatistische Gesamtrechnung, Sozialbudget usw.).

Die Transformation einer Planwirtschaft in eine Marktwirtschaft führt meist nicht nur zu sozialen Umwälzungen, sondern auch zu einer prekären Lage der Staatsfinanzen und zu Fehlentwicklungen im Privatisierungsprozeß, so daß auch eine Zeit lang der private (privatisierte) und der staatliche Unternehmensbereich gesondert betrachtet werden müssen. Aber auch nach Beendigung der Transformation erfüllt die Finanzstatistik wichtige Aufgaben:

1. Beschreibung und Beurteilung der Staatstätigkeit: Die öffentlichen Finanzen sind sowohl Einflußfaktor auf (Ursache) als auch Wirkung von Konjunktur und Wachstum. Der Zustand der Staatsfinanzen sowie Kosten und Nutzen staatlicher Tätigkeit sind ein maßgebender Faktor für die Verwirklichung politischer Ziele und für die internationalen Wettbewerbsfähigkeit.
2. Steuerstatistiken sind nicht nur von Interesse, weil die Staatseinnahmen im wesentlichen aus Steuern bestehen, sondern auch wegen der Erfassung von Daten über die Steuerbemessungsgrundlagen (also über Einkommen, Umsatz, Vermögen usw.) in detaillierter Weise und zwar so daß, eine Zuordnung zum individuellen Steuerzahler, bzw. Besteuerungsfall und daher auch eine Kombination mit anderen Merkmalen möglich ist. Deshalb gehören Steuerstatistiken auch zu den wichtigsten Sekundärstatistiken für die der Schätzung von Aggregaten der VGR und die Einkommens- und Vermögensverteilung.

2. Erhebungssystem der Finanzstatistik

Die methodischen Probleme der Finanzstatistik betreffen hauptsächlich die Abgrenzung des öffentlichen Sektors und die Gliederung und Aggregation von Budgets (Zusammenstellungen von Einnahmen und Ausgaben). Auf das erste Problem und die damit verbundene zweckmäßige Organisation eines finanzstatistischen Erhebungssystems wird in diesem Abschnitt eingegangen, auf das zweite im Abschn. 3.

a) Abgrenzung des Erhebungsbereichs

Funktionell ist der Staat v.a. durch seine Aufgaben (nichtmarktbestimmte Dienste, Umverteilung) und die Art seiner Mittelbeschaffung (Finanzierung mit Zwangsabgaben) definiert. Es gibt jedoch fließende Übergänge und Abgrenzungsprobleme, v.a. gegenüber gemeinnützigen Institutionen, die staatsähnliche soziale Aufgaben haben und auch oft nicht unerheblich mit öffentlichen Mitteln unterstützt werden. Sowohl im zeitlichen, als auch im internationalen Vergleich ist die Grenze zwischen dem privaten und dem öffentlichen Bereich nicht fest (zu diesem gehören neben dem Staat auch z.B. staatliche Unternehmen). Es gibt kein Kriterium (z.B. Eigentumsform, Art der Organisation usw.), das allein oder in Verbindung mit anderen zu einer befriedigenden Abgrenzung führen kann, weshalb i.d.R. der Staat nur durch Aufzählung der zu ihm gehörenden Institutionen abzugrenzen ist.

Die Aufzählung (vgl. Übers. 6.1) ist auch bestimmt durch die Möglichkeit der Datenbeschaffung. Bis 1974 war in der Bundesrepublik der öffentliche Bereich in der Finanzstatistik enger abgegrenzt als in der VGR; es zählte insbesondere nicht die Sozialversicherung zum öffentlichen Haushalt, obgleich diese sowohl hinsichtlich ihrer Finanzierung als auch ihrer Aufgaben dem Staat im engeren Sinne verwandt ist. Es gibt auch Unterschiede zwischen der Finanzstatistik und der VGR in der Abgrenzungen des Staates (Übers. 6.5).

Der Erhebungsbereich der Finanzstatistik wurde 1974 zunächst ausgeweitet, 1980 und 1984 dann jedoch wieder eingeschränkt (bestimmte öffentl. finanzierte Organisationen ohne Erwerbszweck, außer solchen der Wissenschaft, Forschung und Entwicklung wurden herausgenommen). Über die Einbeziehung bestimmter Sondervermögen (z.B. Stiftungen, Fonds der verschiedensten Art), d.h. von sog. „Parafisci“ kann man streiten. Ein spezielles Problem war auch die sog. „Treuhandanstalt“, die wichtige staatliche Aufgaben bei der Privatisierung der Wirtschaft und bei der Finanzierung des Umstrukturierungsprozesses in der ehemaligen DDR übernahm. In der VGR gehört sie zum Unternehmenssektor.

Der Einfluß des Staates, bzw. des weiter definierten „öffentlichen Bereichs“ (im Unterschied zum privaten) ist größer als es der Darstellung der Finanzstatistik entspricht. Er drückt sich nicht nur in statistischen Daten zu den Finanzen und zum Personal staatlicher Institutionen aus, sondern auch in regulierenden und kontrollierenden Eingriffen des Staates.

Übersicht 6.1: Abgrenzung des Staates und des öffentlichen Bereichs

1. Gebietskörperschaften mit den verschiedenen Haushaltsebenen, in Deutschland sind dies die folgenden drei Ebenen^{*)}:
Bund (mit dessen Sondervermögen)
Länder (mit deren Sondervermögen)
Gemeinden und Gemeindeverbände (Gv)^{**)}
2. kommunale Zweckverbände
3. Sozialversicherung (Gesetzliche Kranken-, Renten-, Arbeitslosen-, Unfallversicherung usw.), einschl. Zusatzversorgung im öffentl. Dienst und ähnliche Versorgungswerke,
4. Organisationen ohne Erwerbszweck: auf Dauer überwiegend öffentlich finanzierte Einrichtungen im Bereich Wissenschaft, Forschung und Entwicklung
5. öffentliche (kommunale und staatliche) Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen,
6. öffentliche Unternehmen, z.B. kommunale Versorgungs- und Verkehrsunternehmen oder früher auch Bundesbahn und -post.,

^{*)} als „vierte“ Ebene wird der Haushalt der Europäischen Union (EU) bezeichnet.

^{**)} die Kommunen sind zwar finanzwirtschaftlich, nicht aber verfassungsrechtlich eine eigenständige staatliche Ebene. Für ihre angemessene Finanzausstattung müssen die Länder sorgen.

„Staat“ im engeren Sinne ist i.d.R. der Bereich 1-3. Die Erhebungen der Finanzstatistik erstrecken sich meist hierauf, aber z.T. auch (z.B. Personalstatistik) auch auf öffentliche Unternehmen (Nr. 6)

Nicht zum Staat im Sinne der Finanzstatistik gehören (trotz öffentlich-rechtlicher Organisationsform) die sog. öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Akademien, Banken, Kammern und bestimmte Körperschaften und Anstalten. Universitäten als Körperschaften des öffentlichen Rechts gehören jedoch zum Staat.

Unter dem öffentlichen Gesamthaushalt versteht man die Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen aller Haushaltsebenen.

Der sog. unmittelbare öffentliche Dienst in den Personalstatistiken umfaßt Behörden (einschl. Gerichte) sowie rechtlich unselbständige Wirtschaftsunternehmen; mittelbarer öffentl. Dienst ist die Tätigkeit bei Trägern Sozialversicherung.

b) Erhebungen der Finanz- und Steuerstatistik

Der Kernbereich der Finanzstatistik ist die Erfassung von Einnahmen und Ausgaben von Gebietskörperschaften, d.h. von Budgets, die mit Haushaltsgesetzen geregelt sind (im folgenden und in Übers. 6.2 Ziff. A.1). Für Gebietskörperschaften werden auch die Schulden (nicht aber das Vermögen) erhoben, (Ziff. A.3) anders als z.B. bei öffentlichen Unternehmen. Die Statistiken dieses Arbeitsgebiets sind im wesentlichen (vgl. Übers. 6.2):

A. öffentliche Haushalte

1. Statistik der Haushaltswirtschaft
 - a) Plandaten (Haushaltsansatz- und Finanzplanungsstatistik)
 - b) Kassenergebnisse (Haushaltsrechnungen, d.h. Ist-Ausgaben, bzw. -Einnahmen: vierteljährliche Kassenstatistik und jährliche Rechnungsstatistik)
2. Statistik der Hochschulfinanzen (jährlich)
3. Statistik der Schulden (jährlich und vierteljährlich)
4. Personalstatistiken
 - a) Personalstandsstatistik (jährlich)
 - b) Personalwechselstatistik (alle sechs Jahre), d.h. Veränderung des Personalstands
 - c) Statistik der Versorgungsempfänger (alle drei Jahre; alle sechs Jahre mit erweitertem Fragenprogramm)

B. Steuerstatistiken

1. Statistik der Steuereinnahmen (des Steuerhaushalts)
2. Statistik der Verbrauchssteuern
3. Statistik der Steuerbemessungsgrundlagen (Steuerstat. im eng.Sinne)
 - a) Steuern vom Einkommen (alle 3 Jahre), Lohn-,Einkommen- und Körperschaftssteuer
 - b) Statistiken über die Vermögensbesteuerung, d.h. Vermögensteuerstatistik (alle 3 Jahre) und Statistik der Einheitswerte
 - c) Umsatzsteuerstatistik (alle 2 Jahre auf der Basis von Umsatzsteuervoranmeldungen, bzw. -vorauszahlungen)

Die aufwendigsten Erhebungen sind die Jahresrechnungsstatistik (A1b) und die jährliche Schuldenstatistik (A3). Eine wichtige Lücke im Erhebungssystem ist die Erfassung des öffentlichen Vermögens. Entsprechende Versuche haben nicht zum Erfolg geführt. Bis 1982 wurde auch eine Statistik der konjunkturpolitisch bedeutsamen Verpflichtungen der öffentlichen Hand geführt. Es ist jedoch sehr schwer, die Bedeutung von Eventualverbindlichkeiten oder von Folgekosten bei öffentlichen Investitionen abzuschätzen.

Finanzstatistiken sind Sekundärstatistiken, die grundsätzlich leichter durchführbar sind bei einem Zentralstaat, wie das z.B. die ehemalige DDR war, als im Fall eines Bundesstaates. Hinzu kommt, daß aus historischen Gründen im Deutschland die Erhebungsunterlagen (Konten, Übersichten, "Bücher" und andere Rechnungsnachweise) der öffentlichen Stellen sehr unterschiedlich sind und innerhalb des öffentlichen Bereichs auch unterschiedliche Rechnungssysteme existieren, wie das traditionelle „kameralistische“ und das moderne kaufmännische System (vgl. auch Übers. 6.5), die miteinander nicht ohne weiteres kompatibel sind.

Übersicht 6.2: Erhebungen der Finanz- und Steuerstatistik

Name der Statistik	Bereich ^{a)} , Periodizität, Merkmale	Bemerkungen
A1a Haushaltsansatzstatistik (jährliche Planung), seit 1960	Ber. 1, jährlich, nur bei Bund u. Ländern nach Ausgaben-/ Einnahmearten und Aufgabenbereichen;	Wert der Statistik ist geringer geworden, weil Haushaltspläne jetzt meist verspätet verabschiedet werden
A1a Stat.d. mittelfr. (für 5 Jahre) Finanzplanung), seit 1973	jährliche Fortschreibung, Bereich 1, auch bei Gemeinden, dort aber wenig aussagefähig ^{b)} ; bei Bund u. Ländern ca 150 Ausgaben- u. Einnahmearten;	Ausgaben und Einnahmen der nächsten 5 Jahre; funktionale Unterglieder. nur bei konjunkturpolit. wichtigen Bauausgaben
A1b vierteljährliche Kassenstatistiken (Erfassung der kassenmäßigen Einnahmen und Ausgaben)	auch Sondervermögen, ohne best. öffentl. Unternehmen, nur zusammengefaßte Ausgaben- und Einnahmearten; auch nicht veröffentl. monatl. Erheb. d. Finanzministeriums; bei kleineren Gemeinden Stichprobe	Aggregation zu Jahresergeb. erlaubt frühzeitig Prognosen; für ausgew. Aufgabenbereiche werden auch Investitionen erhoben; nicht zu verwechseln m. monatl. Stat. d. Bundesbank aufgrund d. Konten d. Staates bei ihr
A1b Jahresrechnungstatistik	alle öffentl. Haush. unabh. von Art der Rechnungslegung (Bereiche 1-5), Einzelpositionen der Haush.systemat.	umfassende u. detaillierte Angaben zum Haushaltsvollzug in tiefer Gliederung nach Größe d. Körpersch.
A2 Hochschulfinanzstatistik	jährlich Ausgaben und Einnahmen der Hochschulen (einschl. Hochschulkliniken)	Zuordnung nach Fächern, Studiengängen, Hochschularten; Abgrenzungsprobleme: Forschung, Lehre
A3 Statistik der Schulden ^{c)}	jährlich: alle Bereiche außer 3 und öff. Unternehmen, Schuldenstand,-zu- und -abgänge nach Schuldenarten; vierteljähr. nur Bereich 1 ^{d)} und nur Schuldenstand.	Gliederung nach Schuldenarten, Schuldner und Gläubigern, jährl. auch nach Fälligkeit, Art d. Papiere; auch im Ausland aufgenommene, bzw. übernommene Schulden
A4 Personalstatistik: Personalstand; Personalwechsel; Versorgungsempfänger	gesamter öff. Dienst, auch öffentl. Wirtsch. unternehmen, seit 1992 auch Bundesbank; auch Teilzeitbeschäftigte; Alter, Laufbahngruppe usw.	Stat. umfaßt auch öffentl. Unternehmen nicht nur Ver- und Entsorgungssowie Verkehrsunternehmen; dient der Personalplanung und Tarifpolitik;
B1 Stat. über den Steuerhaushalt (d.h. d. Steuereinnahmen)	monatl.bei Bund und Ländern, vierteljähr. bei Gemeinden; Ist-Zahlen über vereinnahmte Beträge nach Steuerarten	keine periodengerechte Zuordnung der Einnahmen zu den Anlässen der Besteuerung; Stat. dient der Bestimmung von Umlagebeträgen ^{e)}
B2 Stat. d. Verbrauchssteuern	Mineralöl-, Tabak-, Biersteuer usw., steuerpfl. Betriebe, versteuerte und steuerfreie Erzeugnisse	zentrale Erhebung im StBA; diese Steuern haben große Bedeutung f.d. Bund
B3 Stat. d. Steuerbemessungsgrundlagen	dezentral in mehrjährigen Abständen erhoben; es sind die amtlichen Steuerstatistiken im engeren Sinne	Indirekte Erfassung wichtiger Tatbestände (Einkommen, Vermögen) ohne die Steuerpflichtigen zu befragen

a) Zahlen gem. Übers. 6.1

b) deshalb keine Auswertung der Daten zur Finanzplanung der Gemeinden mehr seit 1994

c) mit Berichtsjahr 1960 wurde die Schuldenstatistik verbessert; auch Schulden von Sondervermögen der öff. Hand), ein Teil der Schulden erscheint in solchen Parafisci (z.B. Fonds Deutsche Einheit); eine Statistik über das öffentl. Vermögen wurde in der Bundesrepublik 1974 angeordnet, später jedoch eingestellt wegen unüberwindbarer Probleme der Bewertung; es gibt auch eine spezielle Statistik der Bundesbank über den Umlauf kürzerfrist. Schultitel der öffentl. Hand

d) Schuldenstand, Zu- und Abgänge nur bei Gemeinden/Gv.

e) im sog. jährlichen Realsteuervergleich werden Vergleiche der Steuerkraft der Gemeinden aufgrund ihrer Einnahmen aus Grund- und Gewerbesteuern (sog. Realsteuern) angestellt

Neben der Finanzstatistik ist die Geldvermögensrechnung der Bundesbank eine wichtige Quelle für Daten über die Staatsverschuldung.

In zeitlicher Hinsicht unterscheidet man

- A1a - ex ante (Plandaten)
(mehrfährige) Finanzpläne, (einjährige) Haushaltspläne und
- A1b - ex post (Istdaten)
(einjährige) Haushaltsrechnungen.

Die Erhebungsbereiche sind dabei nicht identisch. Kassenergebnisse werden für alle öffentlichen Haushalte festgestellt, Plandaten nicht.

Die Aussagefähigkeit der Plandaten ist gering, zumindest im Falle der Gemeinden. Der Grund ist nicht in der Statistik, sondern im Planungsverhalten zu suchen; denn es hat sich gezeigt, daß die tatsächliche Ausgabenentwicklung nicht mit der Planung korreliert. Wegen ihrer Abhängigkeit von Finanzzuweisungen neigen die Gemeinden dazu, ihre Einnahmen für den Anfang der Planungsperiode zu unterschätzen und Ausgaben zu überschätzen um Reserven für Unsicherheiten zu bilden. Später meist doch erfolgende Zuweisungen verändern das Bild, so daß mit den Plandaten eine Prognose der (vor allem von Gemeinden vorgenommenen) Investitionen kaummöglich ist.

Für ein und dergleichen Finanzvorgang können je nach Zeitpunkt und Haushalts-ebene der Erfassung sehr unterschiedliche Daten anfallen, die hiermit in Zusammenhang stehen: ein Anordnungs-Soll, Ist-Beträge, evtl. mit Haushaltsresten, Zuweisungen, Umwidmungen, über- und außerplanmäßige Mehrbeträge, Zahlungsermächtigungen, Zahlungen mit Vorbehalt usw.

3. Darstellungsprobleme der Finanzstatistik

Die methodischen Probleme der Finanzstatistik betreffen hauptsächlich die Gliederung und Aggregation von Budgets, d.h. die Definition aussagefähiger Einnahmen- und Ausgabenkategorien und die Konsolidierung von Einnahmen und Ausgaben verschiedener Haushaltsebenen ohne Lücken und Doppelzählungen. Es ist offensichtlich, daß diese beiden Probleme eng miteinander zusammenhängen.

a) Ausgaben- und Einnahmengliederungen

Es gilt Gliederungspositionen zu bilden, die Beziehungen zu Indikatoren der wirtschaftlichen Lage und zur politischen Aktivität des Staates erkennen lassen. Die in den Erhebungsunterlagen vorgefundene, rechtlich begründete Gliederung der Päne und Haushalte in Einzelpäne, Kapitel, Titel usw. nach *Ressorts* ist oft nicht aussagefähig. Sie ist ferner uneinheitlich, weil die Art der Gliederung den Gebietskörperschaften weitgehend freigestellt ist. Dieser sog. Ressortgliederung der Einnahmen und Ausgaben nach politischen Verantwortungsbereichen ist jedoch stets eine Gruppierungs- und Funktionsziffer beigegeben, so daß es leicht möglich ist, Daten in der Gliederung G und F gem. Übers. 6.3a aufzustellen und die Gliederungen auch miteinander zu kombinieren.

Es ist nicht einfach, funktionsbezogene Ausgaben (und entsprechend Einnahmen) abzugrenzen. Beispiel: Was sind die Aufwendungen für die Schulbildung der Bevölkerung? Soll neben dem Personal- und Sachaufwand für die Unterrichtserteilung noch hinzugerechnet werden: Ausgaben für Schülerbeförderung, Ausbildungsbeihilfen für die Schüler, Lehrerfortbildung, Abschreibungen auf die Schulgebäude, fiktive Einzahlungen in den Pensionsfonds von Lehrern? Wo ist die Grenze zu ziehen?

Übersicht 6.3: Finanzstatistische Gliederungen

a) Gliederung von Einnahmen und Ausgaben

In den Haushaltsplänen ist die Ressortgliederung (unten R) nach politischen Verantwortungsbereichen von Ministerien, Behörden usw. (rechtlich) vorgegebenen, allerdings wenig aussagefähig, weshalb die folgenden Gliederungen G und F bevorzugt werden.

Gliederungsart	Positionen*), die unterschieden werden bei	
	Einnahmen	Ausgaben
G: Gruppierungsplan (finanzwirtschaftlich-ökonomische Gliederung)	nach Entstehungsart: Steuern, Gebühren, Beiträge, Veräußerungserlöse, Kredite usw.	nach ökonomischer Art: Personalausgaben, Sachaufwand, Zins-, Bauausgaben usw.
F: Funktionenplan (funktionale Klassifikation)	Aufgabenbereich, in denen die Einnahmen entstanden sind Die Systematik umfaßt zehn Hauptaufgabenbereiche (Einsteller 0 bis 9), unterteilt in Abschnitte und Unterabschnitte (2- und 3-Steller). Typische Aufgabenbereiche: Allgemeine Verwaltung, Verteidigung, Unterrichtswesen, Gesundheitswesen, Wohnungswesen, Wirtschaftsförderung, sonstige Ausgaben (z.B. Schuldendienst, nicht nach Zwecken aufgliederbare Positionen)	Aufgabenbereiche, für die die Ausgaben verwendet werden
R: Ressortgliederung	nach Einnahmen, bzw. Ausgaben der Ministerien, Behörden und sonstigen Institutionen, in deren Verantwortungsbereich sie fallen	

*) Nur beispielhaft ausgewählte Positionen. Die Gliederung nach a) umfaßt ca. 440 und die nach b) etwa 300 Kategorien (Funktionen).

b) Darstellungsweisen, Arten der Ergebnisgliederung

Neben der finanzwirtschaftlichen (noch stark am Budget angelehnten) Darstellungsweise gibt es v. a. zwei Darstellungen:

Art der Darstellung	Charakterisierung	die fundamentalen Unterscheidungen
H: Haushaltsmäßige Darstellung	noch am stärksten an den Nachweis in den Haushaltsplänen angelehnt (kameralistisch); v.a. für Gemeinden üblich	1. Verwaltungshaushalt 2. Vermögenshaushalt haushaltstechnische Verrechnungen zu 1 und 2
G: Gesamtwirtschaftliche Gruppierung (seit 1970)	Bessere Darstellung der Beziehungen zu volkswirtschaftlichen Aggregaten, innere Verrechnungen und kalkulatorische Kosten bleiben unberücksichtigt	1. laufende Rechnung 2. Kapitalrechnung 3. besondere Finanzierungsvorgänge (getrennt dargestellt von 1 und 2)
F: Finanzwirtschaftliche Gruppierung	Soll v.a. Verflechtungen innerhalb des öffentl. Sektors darstellen, weniger die Beziehungen mit dem privaten Sektor	1. unmittelbare Ausgaben an nichtöffentl. Stellen 2. Finanzverflechtung (Zahlungsbezieh. zwischen den Haushaldebene)

Unter „laufender Rechnung“ versteht man den Personal- und Sachaufwand für die laufende Verwaltung und den Betrieb von Einrichtungen. Die „Kapitalrechnung“ weist Vermögensveränderungen nach.

Trotz Systematisierung sind Einnahmen und Ausgaben oft noch von sehr unterschiedlicher Qualität. So gibt es z.B. neben aktuellen Ausgaben auch Positionen mit Eventualcharakter: Verpflichtungsermächtigungen, Bürgschaften usw. sind „nur“ potentielle Ausgaben. Manchen Ausgaben (z.B. Investitionen) ist nicht anzusehen, daß sie evtl. zu „Folgekosten“ von unbekannter und schwer abzugrenzender Höhe führen. In Abschn. 5b wird gezeigt, daß volkswirtschaftlich noch ganz andere Gliederungen wünschenswert wären (z.B. konjunkturbedingte reaktive“ Ausgaben im Unterschied zu bewußt gesetzten Impulsen). Die Ausgaben sind auch nicht so stark disaggregiert, daß damit einzelne Investitionsobjekte oder andere Projekte identifizierbar wären.

b) Aggregation über Haushaltsebenen

Die meisten Staaten haben unterschiedliche, regional abgegrenzte „Ebenen“ der Staatstätigkeit. Das SNA ein „central-“, „state-“ und „local level of government“. In Deutschland sind dies die Ebenen Bund, Länder und Gemeinden (Kommunen). Für viele Zwecke ist die disaggregierte Ergebnisdarstellung zu bevorzugen, weil die Strukturen und ihre Veränderungen im Vordergrund des Interesses stehen. Es gibt z.B. Steuerarten, die ausschließlich einer Haushaltsebene zustehen (Trennsystem) neben solchen, die zwischen den Ebenen aufgeteilt werden (Gemeinschaftssteuern, Verbundsystem). Gewichtsverlagerungen innerhalb des Steueraufkommens haben also nicht nur verteilungs- und konjunkturpolitische, sondern auch fiskalische Wirkungen, indem sie zu Unterschieden in der Entwicklung der Finanzkraft der Haushaltsebenen führen.

Für viele Zwecke ist dagegen die Aggregation gewünscht. Das gilt v.a. für internationale Vergleiche, die unabhängig sein sollten von den speziellen nationalen institutionellen Gegebenheiten.

Bei der Aggregation über die Haushaltsebenen ist der Zahlungsverkehr innerhalb des Staates, bzw. weitergefaßt innerhalb des öffentlichen Sektors zu berücksichtigen. Ohne Doppelzählungen aggregierbar sind nur Ausgaben an bzw. Einnahmen von Einheiten außerhalb des öffentlichen Bereichs, d.h. die sog. unmittelbaren Ausgaben bzw. Einnahmen. (Es wird auch unterschieden zwischen "unmittelbar" und "direkt", was hier jedoch zu sehr ins Detail ginge). Solche Angaben sind aber für die Finanzstatistik (nicht dagegen für die VGR) von geringerem Interesse, weil darin nicht das tatsächliche Haushaltsvolumen oder die Umverteilungen innerhalb des öffentlichen Bereichs zum Ausdruck kommen. Andererseits lassen sich die in den Haushalten vorgefundenen Ausgaben und Einnahmen nicht ohne Doppelzählungen zu einem Gesamtergebnis für den sog. öffentlichen Gesamthaushalt addieren.

Bei der Aggregation ist eine institutionelle, zeitliche und sachliche (inhaltliche Abgrenzung) Dimension zu berücksichtigen:

1. die Finanzbeziehungen zwischen den Haushaltsebenen, d.h. Bereinigung des Zahlungsverkehrs mit
 - a) Haushalten der gleichen Ebene
 - b) Haushalten anderer Ebenen (vor-, bzw. nachgelagerte)
 - c) anderen öffentlichen Stellen außerhalb der Gebietskörperschaften (z.B. Sozialversicherung).

Diese Bereinigung des Zahlungsverkehrs führt zu sog. bereinigten Ausgaben bzw. Einnahmen, wenn der Zahlungsverkehr auf der gleichen Ebene bzw. zu Nettoausgaben, bzw. -einnahmen, wenn der Zahlungsverkehr mit allen öffentlichen Haushalten bereinigt wird.

2. Periodenübergreifende Transaktionen (zeitlicher Aggregation), wie z.B. Schuldenaufnahme und -tilgung, Inanspruchnahme von Rücklagen ["innere Darlehen"], Erwerb und Veräußerung von Vermögen, Abwicklung von Überschüssen bzw. Fehlbeträgen der vergangenen Periode(n) usw., sog. "besondere Finanzierungsvorgänge"
3. Beziehungen zwischen verschiedenen Teilen des Haushalts, z.B. "innere" Verrechnungen zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt sowie kalkulatorische Kosten, fiktive Erstattungen, Zuführungen zwischen den beiden Haushalten. Finanzvorgänge für Rechnung Dritter usw., sog. haushaltstechnische Verrechnungen, die für die einzelnen Haushalte getrennt oder aber auch global für den gesamten Haushalt einer Gebietskörperschaft ausgewiesen werden können.

Die einzelnen Darstellungsarten (Übers. 6.3 b) unterscheiden sich nicht nur in der Gruppierung von Einnahmen und Ausgaben zu Aggregaten und in der Zusammenstellung dieser Aggregate zu "Haushalten", sondern auch darin, wie die Aggregation in diesen Punkten vorgenommen wird. Die Salden (z.B. der Finanzierungssalden) sind abhängig von der Ebene der Aggregation, d.h. ob die Haushalte von Ländern und Gemeinden oder die Haushalte aller drei Ebenen (einschl. Bund) aggregiert werden. Darüberhinaus spielen auch inhaltliche Abgrenzungen sowie buchungstechnische Regeln eine große Rolle, weshalb z.B. der Finanzierungssaldo der Finanzstatistik und der VGR nicht übereinstimmen (vgl. Abschn. 4).

Übersicht 6.4: Aggregation von Ausgaben und Einnahmen

a) Beispiel der finanzwirtschaftlichen Darstellung der Haushalte von Gemeinden (Gemeindeverbände)

	<u>Unmittelbare</u> Ausgaben
+	Zahlungen an öffentliche Haushalte
=	<u>Bruttoausgaben</u> sie enthalten sämtliche Zahlungen innerhalb des öffentlichen Sektors
-	Zahlungen von der gleichen Haushaltsebene
=	<u>Bereinigte</u> Ausgaben (Gesamtausgaben) bereinigt von Zahlungen innerhalb der in der Statistik dargestellten Haushaltsebene, z.B. von Zahlungen zwischen den Land und den Gemeinden des Landes, wenn Daten für Länder dargestellt werden
-	Zahlungen von anderen Haushaltsebenen
=	<u>Nettoausgaben</u> (ohne Besondere Finanzierungsvorgänge) bereinigt um sämtliche Zahlungseingänge von in der Finanzstatistik einbezogenen Körperschaften, oder: die aus eigenen Einnahmequellen der betreffenden öffentl. Körperschaft finanzierten Ausgaben (Belastungsprinzip)

Nettoausgaben und unmittelbare Ausgaben werden für aufgabenbereichsbezogene Darstellungen bevorzugt

b) Disaggregierte Finanzierungssalden

Nicht nur absolute Einnahmen und Ausgaben, sondern auch Differenzen zwischen ihnen, also Salden sind abhängig von Niveau der Aggregation

bereinigte Ausgaben* - bereinigte Einnahmen* = Finanzierungssaldo** ± Besondere Finanzierungsvorgänge = Finanzstatistischer Abschluß*

* jeweils zu- oder abzüglich der Besonderen Finanzierungsvorgänge

** aus der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung bzw. aus dem Verwaltungs- und dem Vermögenshaushalt einschließlich haushaltstechnische Verrechnungen

4. Der Staat in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR)

Die Finanzstatistik kann nicht die Staatstätigkeit im volkswirtschaftlichen Gesamtzusammenhang, d.h. in ihrer Wirkung auf Einkommen, Beschäftigung, Vermögensbildung usw. darstellen. Das ist Aufgabe der VGR.

Bestimmte Arten der Staatstätigkeit spiegeln sich jedoch weder direkt in der VGR wieder (nur indirekt und inadäquat, z.B. in Form von Personalausgaben) noch in der Finanzstatistik, weil sie sich nicht unmittelbar in Zahlungs- Einkommensströmen niederschlagen. Das gilt v.a. für die Gesetzgebung und -ausführung, die Regelung der Rechte von Privaten und die Gestaltung der Wirtschaftsordnung, kurz für die hoheitlichen Aufgaben des Staates. Schließlich mag auch die VGR unzureichend sein bei der Gesamtdarstellung der Kosten und Nutzen in bestimmten Politikbereichen, wie z.B. Umwelt-, Bildungs- oder Gesundheitspolitik. Das macht bekanntlich sog. "Satellitensysteme" zur VGR notwendig. Wesentliche Unterschiede zwischen Finanzstatistik und VGR ergeben sich aus der unterschiedlichen Zielsetzung dieser beiden Statistiken (vgl. Übers. 6.5).

a) Produktion, Einkommen und Einnahmen des Staates

Im MPS (Material Production System) tragen der Staat und auch andere nicht-materielle Dienstleistungsaktivitäten (Banken, Versicherungen usw.) nicht bei zum Sozialprodukt bzw. Nationaleinkommen. Die Vorstellung eines eigenständigen produktiven Beitrags des Staates ist danach ungewohnt. Die Einbeziehung des Staates im SNA bereitet auch nicht geringe Schwierigkeiten:

üder Staat bietet nichtmarktmäßige Dienstleistungen an; es gibt kein Konkurrenzangebot, folglich auch keine "Marktpreise", keine Gewinne

es gibt deshalb auch keine Möglichkeit, die Wertschöpfung des Staates subtraktiv, ausgehend vom Umsatz und Produktionswert durch Abzug der Vorleistungen zu bestimmen, so daß nur die Möglichkeit bleibt, sie additiv zu Selbstkosten aufgrund der Aufwendungen für Personal, Kapital usw. zu bestimmen.

Übersicht 6.5: Unterschiede zwischen der Finanzstatistik und der VGR bei der Darstellung der Staatstätigkeit

Gegenstand	Finanzstatistik	VGR
1. Ziel der Darstellung	Beziehungen zwischen den öffentlichen Haushalten und anderen Bereichen der Volkswirtschaft, stärker konsolidierte Darstell. (ohne innerstaatl. Verrechnungen)	Finanzbeziehungen zwischen den verschiedenen Haushaltsebenen (Verflechtung innerhalb des öffentlichen Bereichs) im Vordergrund;
2. erfaßte Bereiche	z.T. auch öffentl. Unternehmen einbezogen;	unternehmerische Tätigkeit des Staates wird im Unternehmenssektor gebucht;
3. Rechnungssystem	kameralistisch, d.h. ohne Buchungen, die nicht transaktionsbedingt und kassenwirksam sind (z.B. keine Abschreibungen); keine Bilanzen; auch Darstellung reiner Finanztransaktionen ^{*)} , weil finanzwirtsch. Status des Staates im Vordergrund steht	volkswirtschaftl. Rechnungssystem, ähnlich wie kaufmännisches, aber modifiziert (z.B. anders bemessene Abschreibungen); reine Finanztransaktionen werden nicht dargestellt, weil sie nicht volkswirtschaftl. von Bedeutung sind;
4. Transaktionen innerhalb des Staates	Nachweis aller Zahlungen zwischen öffentl. Haushalten (insbes. Zinseinnahmen und -ausgaben)	stark konsolidiert, inhaltlich mit Konventionen des SNA abgestimmt
5. Buchungszeitpunkt	bei Kassenwirksamkeit	bei Entstehung von Forderungen und Verbindlichkeiten
6. Abgrenzungen generell	nur effektive Zahlungen	auch unterstellte Einkommensströme (Fiktionen)
7. Unterschiede bei Abgrenzungen: Investitionen	auch Finanzinvestitionen und Darlehen mit oft zweifelhaftem investiven Charakter [z.B. Ausbildungsbeihilfen], weil sie keinen Kapazitätseffekt haben; bei Bauinvest. nach Kassenwirksamkeit,	Nur Sachinvestitionen im Inland; bei Bauinvestitionen Buchung nach Baufortschritt; Verkehrsbauten z.T. Vorleistungen, Um- und Ausbauten von Straßen z.T. Staatsverbrauch, nicht Investitionen
8. steuerähnliche Abgaben	solche Abgaben, wie z.B. der „Kohlepfennig“ sind nicht in den Steuereinnahmen enthalten	werden in Form von „Zusetzungen“ zu den tatsächlichen Steuereinnahmen berücksichtigt
9. Bundesbankgewinn	je zur Hälfte als „besonderer Finanzierungsvorgang“ und als empfangene Ausschüttung gebucht	voll als Ausschüttung (Vermögenseinkommen) gebucht
10. Versorgungsbezüge	zählen zu den (laufenden) Personalausgaben	gelten als soziale Leistungen (Umverteilungseinkommen)

*) das sind z.B. Gewährung und Rückzahlung von Darlehen oder Erwerb und Veräußerung von Beteiligungen

Die Produktion wird also vom input bestimmt und es gibt nicht einen unabhängig hiervon bestimmbar output, so daß es schwierig ist, die Produktivität des Staates zu bestimmen. Warum wird der Staat trotz dieser Schwierigkeiten gleichwohl in die Sozialproduktsrechnung einbezogen?

- Der Staat ist zwar nicht auf der output-Seite, wohl aber auf der input-Seite ein Marktteilnehmer, d.h. auf dem Arbeitsmarkt, bei Materialkäufen und bei Investitionen ist er Nachfrager wie ein privates Unternehmen.
- Es empfiehlt sich, Einkommensverteilung und Einkommensumverteilung zu trennen. Die Aktivität des Staates betrifft vor allem den zweiten Bereich. Der Staat ist einzubeziehen um das volle Ausmaß der Einkommensumverteilung darstellen zu können

MPS und SNA stellen deshalb auch unterschiedliche Abgrenzungen zwischen Einkommensverteilung und -umverteilung dar: ein Staatsbediensteter oder ein

Bankangestellter bezieht im MPS ein Umverteilungseinkommen (wie ein Rentner), im SNA dagegen ein primäres Einkommen (Leistungseinkommen).

Sowohl hinsichtlich der Einnahmen, als auch der Ausgaben gibt es erhebliche Unterschiede zwischen dem Staat und dem Unternehmenssektor. Was die Einnahmen betrifft, so tritt der „Staatsverbrauch“ an die Stelle der Umsätze. Die Wertschöpfung des Staates entsteht durch die „Produktion“ dieses Staatsverbrauchs (Übers. 6.6).

"Umsätze" nach Art der Verkäufe von Unternehmen existieren beim Staat bestenfalls in Gestalt von Dienstleistungen gegen *spezielles* Entgelt (Gebühren und Beiträge). Der Staatsverbrauch als Produktion ist somit der Wert von Dienstleistungen für die Allgemeinheit nicht gegen ein spezielles, sondern ein *allgemeines* Entgelt (Steuern). Die Wertschöpfung des Staates und damit auch der Staatsverbrauch besteht zum größten Teil aus Personalausgaben.

Ausgehend von der Wertschöpfung des Staates erhält man den Anteil des Staates am Volkseinkommen durch Abzug der ausgezahlten ("geleisteten") Löhne und Gehälter sowie der Zinsen und Hinzuzählen der empfangenen Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen. Dieser Anteil kann gering oder auch negativ sein. Ein negativer Anteil des Staates am Volkseinkommen (wie er in Deutschland seit längerem existiert) bedeutet, daß der Staat die primären Einkommen (Leistungseinkommen, Erwerbs- und Vermögenseinkommen) nicht erhöht, sondern vermindert.

Das bedeutet nicht, daß er keine Einnahmen zur Finanzierung seiner Ausgaben hat. Er gewinnt per Saldo erheblich bei der Einkommensumverteilung: trotz negativen Anteils am Volkseinkommen ist sein Anteil am *verfügbaren* Einkommen (als Ergebnis der Einkommensumverteilung) erheblich positiv.

Das verfügbare Einkommen ist nicht identisch mit den Staatseinnahmen, und der Staatsverbrauch ist nicht identisch mit den Staatsausgaben. Es ist nämlich nicht nur die laufende Rechnung, die mit der "Ersparnis" abschließt, sondern auch die Kapitalrechnung (Vermögenshaushalt) zu betrachten.¹

Wenn bei der sog. "Staatsquote" die laufenden oder die gesamten (einschließlich der vermögenswirksamen) Staatsausgaben ins Verhältnis gesetzt werden zum Sozialprodukt, so liegt deshalb eigentlich keine "Quote" (Anteil) vor, weil nur ein Teil der Staatsausgaben, nämlich der Staatsverbrauch auch Teil des Sozialprodukts ist.

¹ vgl. hierzu Übersicht 3.5 (in der 5.Aufl.), bzw. 27 (on der 4.Aufl.) meines Buches Wirtschaftsstatistik.

Der Staat in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

a) laufende Einnahmen und Ausgaben des Staates (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung): laufende Rechnung*)

laufende Ausgaben	laufende Einnahmen		
1. Zinsen auf öffentliche Schulden	1. empfangene Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen		
2. Geleistete laufende Übertragungen darunter Subventionen, Übertragungen an private Haushalte	2. empfangene laufende Übertragungen		
3. Staatsverbrauch (= Käufe für die laufende Produktion + Bruttowertschöpfung (darunter: Entgelte für die beim Staat Beschäftigten)	a) indirekte Steuern b) direkte Steuern c) Sozialbeiträge d) sonstige laufende Übertragungen (einschl. Gebühren)		
./ Verkäufe von Gütern**)			
<table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td>Ersparnis Einnahmeüberschuß</td> <td>(=</td> </tr> </table>		Ersparnis Einnahmeüberschuß	(=
Ersparnis Einnahmeüberschuß	(=		

b) Ersparnis und Investitionen des Staates: Kapitalrechnung

Investitionen (Verbindlichkeiten)	Ersparnis (Forderungen)	
Geleistete Vermögensübertragungen Bruttoinvestitionen	Ersparnis Abschreibungen Empfangene Vermögensübertragungen	
<table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td>Finanzierungssaldo (Überschuß der Forderungen über die Verbindlichkeiten)</td> </tr> </table>		Finanzierungssaldo (Überschuß der Forderungen über die Verbindlichkeiten)
Finanzierungssaldo (Überschuß der Forderungen über die Verbindlichkeiten)		

*) Das Verhältnis der Kontensumme (Summe aller laufenden Einnahmen bzw. Ausgaben) zum Bruttosozialprodukt wird auch "Umverteilungsquote" genannt.

**) Verkäufe gegen Gebühren plus selbsterstellte Anlagen.

Übersicht 6.6: Staatsverbrauch, Wertschöpfung und Staatsausgaben

input	output
Materialverbrauch (Vorleistungen)	"Verkäufe" gegen Gebühren selbsterstellte Anlagen
Bruttowertschöpfung	Staatsverbrauch

Staatsverbrauch und Staatsausgaben hängen wie folgt zusammen:

Staatsverbrauch	
+	geleistete laufende Übertragungen
+	Zinsen auf öffentliche Schulden
=	laufende Staatsausgaben
+	geleistete Vermögensübertragungen
+	Investitionen
=	gesamte Staatsausgaben.

b) Staatsverbrauch, Aufwands- und Ertragsbetrachtung, Preisbereinigung

Die Abgrenzung der Aggregate der Verwendungsrechnung kann reichlich problematisiert werden. So kann man z.B. Aufwendungen für das Gesundheits- und Bildungswesen als eine Art Infrastruktur, quasi als „Vorleistung“ für die Produktion auffassen. Sie würden dann nicht zum Sozialprodukt beitragen. Gelten sie dagegen als Endnachfrage, so kann man darüber streiten, ob sie als Konsum oder Investition (z.B. Investition in das „Humankapital“) gelten sollen. Wenn Konsum, so ist zu entscheiden ob es Staatsverbrauch ist (weil weitgehend staatlich finanziert) oder Privater Verbrauch (weil sie "letztlich" den Privaten Haushalten dienen).

Der "Staatsverbrauch" ist z.T. eine Restgröße von Aufwendungen, die nicht anders zurechenbar sind. Er umfaßt keineswegs nur den kollektiven Konsum im engeren Sinne (also z.B. der Personalaufwand für "öffentliche Güter", wie innere und äußere Sicherheit), sondern auch Aufwendungen, die den Lebensstandard der Privaten Haushalte direkt berühren (z.B. soziale und kulturelle Einrichtungen). Im revidierten SNA und früher auch im MPS werden, bzw. wurden sie deshalb auch z.T. der „actual consumption“ der Haushalte zugeordnet (Verbrauch nach dem Verbrauchs-, statt Marktentnahmekonzept).

Die Ähnlichkeit der Worte "Gesellschaftliche Konsumtion" (MPS) und "Staatsverbrauch" (SNA) sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß wegen des unterschiedlichen Produktionsbegriffs prinzipiell unterschiedliche Betrachtungen vorliegen. Im MPS zählte nur der Aufwand für Sachgüter, nicht aber der Personalaufwand für Dienstleistungen zum "Kollektiven (Gesellschaftlichen) Konsum".

Die Kreislaufbetrachtung und insbesondere die populäre Version der makroökonomischen Theorie von Keynes hat der Auffassung Vorschub geleistet, nicht die Arbeit, sondern das hierfür ausgegebene Geld (Löhne und Gehälter) und nicht Sparen, also Einkommensüberschüsse, sondern Konsumieren und Schuldenaufnahme schaffen Wohlstand und Reichtum. In Kombination mit dem Versuch, Arbeitslosigkeit durch Arbeitszeitverkürzung zu bekämpfen, ergibt dies eine Denkweise, die alle bürgerlichen Werte auf den Kopf stellt und jedes Kostenbewußtsein über Bord wirft: die Löhne können nicht hoch genug sein und jeder, der Geld ausgibt, möglichst das von anderen, ist ein Wohltäter im Interesse der (die Konjunktur stützenden) Gesamtnachfrage und umgekehrt ist jeder der arbeitet, ein Übeltäter, weil er anderen den Arbeitsplatz nimmt. Ein solches Denken findet natürlich schnell Freunde. Ihm entspricht es auch, Staatsausgaben prinzipiell als gut (nachfrageschaffend, konjunkturbelebend, wohlstandssteigernd) und Staatseinnahmen als schlecht zu betrachten und damit auch die Staatsverschuldung zu verharmlosen.

Den dahinterstehenden Illusionen leistet die Statistik Vorschub. Die Wertschöpfung des Staates wird v.a. mit dem dafür verbundenen Aufwand bestimmt. Damit werden leicht Staatsausgaben mit dem realen Effekt der Staatstätigkeit gleichgesetzt: der Staat produziert mehr Bildung, wenn die Gehälter der beamteten Lehrer steigen. Er „leistet“ mehr, wenn er kompliziertere Verwaltungsvorschriften erläßt oder seine Kompetenzen erweitert und so mehr ausgeben muß und deshalb mehr Staatsbedienstete einstellen muß.

Das legt den Gedanken nahe, eine Preisbereinigung des Staatsverbrauchs oder auch anderer Staatsausgaben (z.B. der Sozialleistungen, Zinsen usw.) vorzunehmen, um quasi die Menge an "Staatsleistungen" zu schätzen. Aber anders als bei der Produktion materieller Güter kann man beim Staatsverbrauch schlecht die Ausgaben aufteilen in eine Mengen-, Qualitäts- und Preiskomponente. Es gibt zwei Strömungen, die sich beide aus einer Kritik an der VGR entwickelt haben und das Ziel verfolgen, an die Stelle einer Aufwandsbetrachtung eine Ertrags- oder besser

Nutzenbetrachtung zu setzen, wobei der Nutzen einmal ausgesprochen positiv und zum anderen ausgesprochen negativ ins Bild gesetzt werden soll:

- die Bewegung der "sozialen Indikatoren" und
- die Idee (oder besser, die Ideologie) der "sozialen Folgekosten".

Mit "sozialen Indikatoren" wie etwa Lehrer je 1000 Einwohner oder Abiturienten, Krankenhausbetten, Telefonanschlüsse usw. je 1000 Einwohner sollte versucht werden, den Wohlstand auf direkte Art in physischen Einheiten, am output, nicht am input orientiert zu messen und so die Produktivität der Staatstätigkeit aufgrund natürlicher (physischer) Indikatoren (z.B. des Zeitaufwands) zu schätzen.

Dieser vor allem in den 70er Jahren unternommene Versuch scheiterte, weil es nicht gelang, eine Auswahl und Aggregation von solchen Indikatoren vorzunehmen, die frei von Willkür ist. Jeder Politiker konnte sich für seinen Bereich die passenden Indikatoren suchen, um ihn (und seine Leistung als Politiker) besonders positiv oder die Leistung anderer Politiker besonders negativ darzustellen.

Die meisten Menschen finden es unerträglich, gleichzeitig zwei oder gar mehr Zahlen betrachten zu müssen und Politiker haben es am liebsten, wenn die Statistiker ihnen eine einzige Zahl liefern, die alles ausdrückt, auch wenn sie hochgradig fiktiv und angreifbar ist. Daher kommt auch der unglückselige Hang zu immer mehr Statistiken und immer umfassenderen Gesamtrechnungen². Die "sozialen Indikatoren" scheiterten trotz der an sich richtigen Ziele einer Ertrags- statt Aufwandsmessung der Staatstätigkeit und der damit verbundenen Umgehung der Preisbereinigung. Sie scheiterten u.a. am Problem der Aggregation der Indikatoren zu einem Gesamtindikator.

Untersucht man Staatsausgaben nach ihrer Nützlichkeit, Vermeidbarkeit und Effektivität, so mag dies ökonomisch wünschbar sein, es wird aber schnell statistisch methodisch zweifelhaft. Man bewegt sich auf schwankendem Boden und dies ist auch ein Tummelplatz für Ideologen. Das Thema "Sozialprodukt und Wohlfahrt" war stets der Ansatzpunkt, um den Kapitalismus auszuhebeln. Unter dem Stichwort der sog. sozialen und ökologischen "Folgekosten" wird versucht, die „wahren“ Kosten von Kapitalismus und Industriegesellschaft zu schätzen. Ein Großteil der Staatsausgaben dient danach nur der Abwehr und Reparatur von Schäden, die der Kapitalismus angerichtet hat ("defensive Ausgaben", zieht man sie ab, so erhält man das angeblich wahre, niedrigere Wachstum).

Bei der sog. „Folgekostenbewegung“ wird gewißermaßen der Weg der Sozialindikatoren mit umgekehrtem Vorzeichen versucht: alles negativ, statt positiv beurteilen und alles in Geld rechnen, statt in naturalen Einheiten. Gelang es mit den sozialen Indikatoren nicht, positive idelle Aspekte, wie z.B. Meinungsfreiheit, Gerechtigkeit, Selbstenfaltung, kulturelle Vielfalt zu messen, so sollen nun Aspekte, wie z.B. Umweltverschmutzung oder Zunahme von Konkurrenzdruck und Kriminalität als „Folgekosten“ in Geld bewertet werden.

Es gibt Schätzungen, z. B. der gesamten "Folgekosten" des Autoverkehrs (Flächenbedarf für Straßen, Energie, Unfälle, gesundheitliche Folgen, Lärm, Reparaturen, Luftverunreinigung und Waldsterben, Abgase usw.) um deutlich zu machen, daß es besser wäre, wenn alle Fahrrad führen. Der so errechnete Gesamtbetrag erweckt den falschen Eindruck, man könne ihn einsparen oder umverteilen, und man macht sich wenig Gedanken darüber, ob dieser Betrag auch wirklich verfügbar werden würde, wenn die Gesellschaft tatsächlich zur Postkutschenzeit zurückkehren würde.

Professoren der Volkswirtschaftslehre bringen ihren Studenten meist im ersten Semester bei, der Nutzen sei nicht interpersonell vergleichbar, nicht kardinal meßbar und man könne auch individuelle

² vgl. die Bemerkungen zum „Ökosozialprodukt“ und zum Mythos „Computopia“ in diesem Buch.

Nutzenfunktionen nicht widerspruchsfrei aggregieren. Aber sie vergessen dies gerne, wenn es darum geht, eine Ausweitung der VGR zu einer Wohlfahrtsrechnung zu fordern und neue Gesamtrechnungen mit der monetären Bewertung von Nichtmarktvorgängen und ideellen Werten zu ersinnen.

Off ist noch nicht einmal das Vorzeichen des Nutzens klar: ein Rockkonzert ist für den einen ein Kunstgenuß (positiv), für den anderen eine Lärmbelästigung (negativer Nutzen). Bei der Aggregation der Nutzen zum „Ökosozialprodukt“ glaubt man einfach rechnen zu können: 2 Mill DM mehr psychische Gesundheit (wie auch immer gemessen) und 1,5 Mill DM mehr Arbeitszufriedenheit minus 1 Mill DM schlechterer Wald und 1,2 Mill DM mehr Lärm ergibt 1,3 Mill DM mehr "Nutzen"? Ist nicht vielleicht eine Gewichtung vorzunehmen? Liegen nicht Doppelzählungen vor (Arbeitszufriedenheit und psychische Gesundheit)?

Es gibt auch Kritiker am "Öko-Sozialprodukt", die nicht etwa kritisieren, daß man mit diesem Konzept Preisschilder an Dinge heftet wie Lärm, Artenvielfalt, saubere Luft usw., die normalerweise keine Preise haben, sondern die sich allein an der einseitig negativen Betrachtungsweise stören. Sie fordern, daß man auch positive Aspekte wie Hausfrauentätigkeit, mehr Freizeit, mehr Bildung, mehr Reisen usw. einbeziehen sollte. Das mag fairer sein, aber es wird vergessen, daß die Probleme mit dem „Nutzen“ nicht nur mit Nutzen im negativen, sondern auch im positiven Sinne bestehen.

In Satellitensystemen mag es sinnvoll sein, experimentelle Schätzungen vorzunehmen. Dabei geht es nicht nur darum, Ausgaben anders zu systematisieren, sie Aufgabenbereichen zuzuordnen und zu deflationieren, sondern auch Primär- und Sekundärwirkungen zu schätzen und zu identifizieren, wer "letztlich" Nutznießer und Finanzier ist. Immer ist eine alle Effekte und Abhängigkeiten berücksichtigende Kosten-Nutzen-Analyse gefordert.

Dabei ist es nicht selten auch eine Modeerscheinung, welche Themen für Satellitensysteme besonders interessieren: in den frühen 70er Jahren wurde eine Bildungsgesamtrechnung gefordert, später kam dann eine Arbeitsmarkt- und Gesundheitsgesamtrechnung dazu und seit Mitte der 80er Jahre ist vor allem eine "Umweltökonomische Gesamtrechnung" gefragt.

Dabei kann eine genauere Betrachtung, auch wenn sie mit nicht wenig Annahmen und Unterstellungen (Fiktionen) arbeiten muß, nicht selten auch im Widerspruch zu lange gepflegten ideologischen Vorurteilen stehen. So war es z.B. lange quasi eine Selbstverständlichkeit, daß eine Expansion der steuerlich finanzierten aber unentgeltlich zu nutzenden Hochschulen den "unteren" sozialen Schichten zugute kommt, ihnen einen kollektiven Aufstieg durch Diplome ermöglicht, also verteilungspolitisch erwünscht sein sollte. Betrachtet man die Verteilung der Nutzer des Bildungswesens und wer letzten Endes durch direkt oder indirekt zu leistende Abgaben absolut oder gar relativ besonders belastet wird, so ist das keineswegs so selbstverständlich und es sprechen viele Gründe dafür, daß eine solche Politik letztlich die ohnehin "Privilegierten" begünstigt.

Ein anderes Beispiel ist die Subventionierung des Grundbedarfs in sozialistischen Ländern. Es war stets ein Ausdruck sozialistischer Ideale, daß die Grundnahrungsmittel möglichst billig sein sollten. Betrachtet man die "wahren" Kosten dieser Politik, die sich nicht nur in letztlich unbezahlbar werdenden Subventionen ausdrücken, sondern auch in Fehllenkungen von Ressourcen, Verschwendung, mangelnden Produktionsanreizen und entgangenen positiven Effekten bei Andersverwendung der Subventions-Staatsausgaben, so kann sich auch herausstellen, daß eine solche Politik sogar grob "unsozial" ist.

Nutzenüberlegungen sollten außerhalb der traditionellen Finanzstatistik und VGR liegen, denn diese Statistiken haben nur die beobachtbaren Vorgänge darzustellen. Aber die ökonomisch interessantesten Größen entziehen sich oft der unmittelbaren Beobachtung. Sind die beobachteten (tatsächlichen) Staatsausgaben auch die wahren (eigentlichen) Ausgaben der Gesellschaft für diese Zwecke? Sind es die wahren Ausgaben, z.B. auch verglichen mit dem evtl. geringeren Aufwand, den man hätte betreiben müssen, wenn man die Staatsaufgabe anderen (z.B. Privaten)

übertragen hätte oder wenn unnötige Verschwendungen im Staat unterblieben wären?

c) Ersparnis, Investitionen und Finanzierungssaldo des Staates

Sieht man von Vermögensübertragungen ab, so gilt: Ersparnis - Nettoinvestition = Finanzierungssaldo. Die Ersparnis des Staates, als Quelle der Geld- oder Sachvermögensbildung ist inzwischen in der Bundesrepublik regelmäßig negativ, d.h. der Staat trägt nicht nur nicht zur gesamtwirtschaftlichen Vermögensbildung bei, seine Investitionen werden v.a. durch Kreditaufnahme finanziert, er verschuldet sich zunehmend, so daß der Finanzierungssaldo negativen ist.

Umstritten ist, ob die "Investitionen" in der VGR und in der Finanzstatistik das wahre Ausmaß der Schaffung von Kapital, von mehr Produktionskapazität wiedergeben (oder nicht vielleicht überzeichnen) und ob nicht auch konsumtive Folgekosten für Personal und Unterhalt von Anlagen zu berücksichtigen sind. Zweifelhaft ist der investive Charakter von Positionen, wie z.B. Wohnungsbau, Verteidigung usw. aber auch Instrumente, mit denen u.a. indirekt der private Investitionsprozeß (z.B. in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung) gefördert wird, wie z.B. Investitionszuschüsse, Darlehn, Zinssubventionen, Sparprämien für Haushalte, Steuererleichterungen³ und Bürgschaften. Man kann geltend machen, daß damit ein höheres Investitionsvolumen „angestoßen“ wird, als es die Staatsausgaben wiedergeben, die Investitionen insofern also unterschätzt werden. Andererseits kann kritisch entgegengehalten werden, daß der investive Effekt geringer als gewünscht sein könnte, weil Mitnahmeeffekte eintreten und die Lenkungsfunction des Marktzinses durch Zinsverbilligungen außer Kraft gesetzt wird.

Während Zinssubventionen, Tilgungsaussetzungen und ähnliche Maßnahmen auf Investitionen wirken, weil sie die Kreditnahme verbilligen, ermöglichen Bürgschaften oft erst den Zugang zum Kredit. Weil solche Instrumente Eventualverbindlichkeiten sind, erscheinen sie im Haushalt als „Verpflichtungsermächtigungen“, die oft erst später wirksam werden. Der Haushalts-, Liquiditäts- und Investitions-Effekt solcher Förderprogramme, die zudem auch kumulativ genutzt werden können, ist schwer abzuschätzen. Die Programme beeinträchtigen auch die Effektivität der Geldpolitik. Das gleiche gilt bekanntlich auch für die Kreditaufnahme des Staates.

Umstritten ist auch ob das Finanzierungsdefizit, die Nettokreditaufnahme die vollen Konsequenzen der damit verbundenen zusätzlichen Schuldenaufnahme des Staates richtig wiedergibt (oder nicht, vielleicht in der Tragweite unterschätzt). So wird z.B. die Wirkung des öffentlichen Kredits auf das Zinsniveau und auf so evtl. unterlassene private Investitionen (crowding out - Effekt) nicht direkt sichtbar.

Die unterschiedliche Abgrenzung bei Investitionen (Übers. 6.5), wonach insbesondere viele Investitionsfördermaßnahmen in der Finanzstatistik zu den (mittelbaren) Investitionen, in der VGR dagegen zu den Vermögensübertragungen zählen, hat auch Konsequenzen für den Finanzierungssaldo.

Wirksam ist hierbei v.a. die Behandlung steuerähnlicher Staatseinnahmen und des Bundesbankgewinns, sowie unterschiedliche Buchungszeitpunkte bei Bauinvestitionen, Transaktionen mit der

³ Steuererleichterungen werden, anders als z.B. Investitionszuschüsse, nicht zu den Investitionen gerechnet, weil sie keine Ausgaben darstellen. Würde man sie zu den Investitionen rechnen, wofür gelegentlich plädiert wird, dann müßte man festlegen, was die „normale“ Steuerbelastung sein soll.

Übrigen Welt sowie Steuern und Subventionen. Die Finanzierungssalden können stark voneinander abweichen: 1989 war der Saldo gem. VGR +4,9 Mrd.DM und gem. Finanzstatistik -13,6 Mrd.DM.

5. Auswertung der Finanzstatistik: Maßstäbe zur Beurteilung der Staatstätigkeit

Umfang und Effizienz der sozial- und stabilisierungspolitischen Staatstätigkeit ist von zentraler Bedeutung für die Qualität einer Wirtschaftsordnung und für die Beurteilung einer Volkswirtschaft im internationalen Vergleich. Wichtige Themen für die Auswertung der Finanzstatistik sind demnach die Entwicklung von Kennzahlen (Quoten) sowie die konjunkturpolitische Analyse und der internationale Vergleich⁴.

a) Staatswirtschaftliche Quoten und Beziehungszahlen

Das Ausmaß der Staatstätigkeit wird üblicherweise anschaulich mit Aussagen der folgenden Art (Zahlenangaben sind bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland zu Beginn der 90er Jahre) verdeutlicht:

- ú jede zweite Mark des Sozialprodukts wird vom Staat ausgegeben (d.h. die Staats-"quote":Staatsausgaben/Bruttosozialprodukt beträgt 50%),
- ú jeder fünfte Arbeitsplatz entfällt auf den öffentlichen Dienst (d.h. der Anteil [= die Quote]⁵ des Staates an der gesamten Beschäftigung beträgt 20%),
- ú mindestens jede dritte Mark Wertschöpfung wird in Sektoren erzeugt, in die der Staat hineinregiert.

Ob dies angemessene Quantifizierungen des Einflusses des Staates sind hängt u.a. davon ab, mit welchen Tätigkeiten der Staat Einfluß nimmt. Die Aufgaben des Staates haben sich auch in einer Marktwirtschaft beständig erweitert:

1. die älteste Funktion des Staates ist die Schaffung marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen , d.h. insbesondere Schutz von Eigentum und Vertragsfreiheit, Verhinderung von Gewalt, Betrug, Willkür und Anarchie sowie die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs, Bewahrung der Geldwertstabilität, sozialer Ausgleich, Schutz- und Sicherungsfunktionen;
2. das Tätigwerden in Bereichen, in denen der Marktmechanismus nicht ohne weiteres funktioniert, insbesondere beim Auftreten „externer Effekte“ und zur Bereitstellung öffentlicher Güter (Übergang von der Schutz- und Ordnungsfunktion zur Dienstleistungsfunktion des Staates);
3. Eingriffe in den Wirtschaftsprozess zur Korrektur von Marktergebnissen

Schon bei Nr. 2 ist der Umfang der Tätigkeit umstritten: ist Eisenbahnverkehr ein öffentliches Gut? Sollte nicht auch die Wohnungswirtschaft verstaatlicht werden ("Grundrecht auf Wohnung")? Sämtliche Staatseingriffe, soweit sie über Nr. 1 hinausgehen, sind umstritten. Es gibt nicht nur eine Theorie des

⁴ Ein anderes Thema, auf das hier jedoch nicht eingegangen werden kann ist die Steuervorausschätzung, die sich stets als sehr schwierig erwiesen hat. Wie die Geschichte der Bundesrepublik zeigt, hat dieses Problem erhebliche politische Bedeutung. Es sind schon Bundesregierungen wegen Unsicherheiten der Vorausschätzung und damit der Haushaltsplanung vor Wahlkämpfen in große Bedrängnis geraten.

⁵ Unter einer Quote versteht man einen Bruch, bei dem die Zählergröße ein Teil der Nennergröße ist. Sind Zähler und Nenner verschiedene (jedoch sachlich in einem Zusammenhang stehende) Größen, so spricht man von einer Beziehungszahl.

"Marktversagens" (als Begründung für Staatstätigkeiten gem. Nr. 2 und 3), sondern auch des "Staatsversagens" (Bürokratismus, Fehlsteuerung, Expansion der Kosten, populistisches Nachgeben gegenüber Gruppenegoismus, Verkrustung und Entscheidungsschwäche, Besitzstandsdenken, Konservierung von Strukturen durch Subventionen, Schwächung des Leistungsdenkens und Förderung einer Wohlstands- und Versorgungsmentalität usw.).

Man kann angesichts dieser Divergenz bei der Beurteilung der Staatstätigkeit nicht erwarten, daß einfache Verhältniszahlen befriedigende Maße darstellten und mehr sein können als Beschreibungen äußerlicher Aspekte der Staatstätigkeit (wie z.B. Einnahmen und Ausgaben) in der einfachsten Form. Man unterscheidet bei den sog. "staatswirtschaftlichen Quoten":

ú allgemeine Quoten, wie Staats- (genauer: Staatsausgaben-), Steuer- und Abgabenquote, wobei der Begriff "Quote" häufig nicht zutreffend ist (wie im Falle der Staatsquote" bereits gesagt) und

ú spezielle Quoten der VGR und der Finanzstatistik (finanzstatistische Kennziffern) wie z.B. Anteil der Ausgaben für Zinsen (oder für den Schuldendienst, d.h. Zinsen und Tilgung) an den Gesamtausgaben oder das Verhältnis bestimmter Staatsausgaben zu bestimmten Einnahmearten.

Natürlich werden auch Beziehungszahlen gebildet, bei denen die Bezugsgrößen nicht eine monetäre Größe ist, z.B. „pro-Kopf“-Angaben als Kennziffern. Einige allgemeine Hinweise gelten für alle „Quoten“, nicht nur für die Staatsquote:

1. Wie alle globalen Daten sind auch Quoten strukturabhängig (d.h. Veränderungen im Zeitablauf sind sowohl Ausdruck echter Ausgabensteigerungen als auch Veränderungen der Ausgabenstruktur);
2. Sowohl im Zähler als auch im Nenner ist auf die periodenbezogene Definition und die Aggregation zu achten; das betrifft die Behandlung von haushaltstechnischen Verrechnungen und Besonderen Finanzierungsvorgängen sowie die Bereinigung des Zahlungsverkehrs
3. Bei allen auf Staatseinnahmen und Staatsausgaben beruhenden Größen dürfte Deflationierung geboten sein; die allerdings im Falle des Staates wegen Vorherrschens von non-commodity-flows schwierig ist.
4. Zwar ist Bezugsgröße meist das Bruttosozial- oder -inlandsprodukt; es könnte aber das von Konjunkturschwankungen unbeeinflusste, längerfristig eher stetig wachsende Produktionspotential geeigneter sein oder für bestimmte Zwecke auch das verfügbare Einkommen.

Ausgaben (und entsprechend die Einnahmen) des Staates kommen nur zum Teil diesem direkt zugute: ein Großteil der Staatsausgaben kommt direkt Privaten zugute in Form von Sozial-einkommen und Sozialgütern. Man kann deshalb z.B. auch nicht sagen, die Staatsquote messe, in welchem Ausmaß der Staat das Sozialprodukt *für sich beanspruche*, sondern nur in welchem Umfang Geldströme über die Kassen der öffentlichen Hand gelenkt werden. Allerdings kann dieses Ausmaß auch erheblich größer sein, weil neben direkten auch indirekte Nachfrageeffekte des Staates zu berücksichtigen sind. Nur eine Input-Output-Betrachtung kann die volle (auch indirekte) Abhängigkeit der Einkommen und Beschäftigung von den Staatsausgaben aufzeigen. Statt der tatsächlichen Ausgaben könnten die nicht direkt meßbaren mindestens erforderlichen Aufwendungen der Gesellschaft für die Erfüllung einer Aufgabe angemessener sein.

Übersicht 6.7: Einige staatswirtschaftliche Quoten und Kennziffern

Name	Zähler (Z), Nenner (N)	Bemerkungen
Staatsquote	Z: Staatsausgaben (öffentl. Gesamthaushalt) N: Sozialprodukt oder Produktionspotential	Staatstätigkeit ist nicht in jedem Fall "ausgabenwirksam" (z.B. Gesetzgebung); Staat kann Aufgaben und deren Finanzierung auf Private abwälzen und wählen zwischen ausgaben- und einnahme-wirksamen Varianten der Erreichung des gleichen Ziels; nicht nur das Gesamtvolumen, sondern auch die Struktur der Staatsausgaben ist von Bedeutung; Ausgaben sind nur <u>ein</u> Ausdruck für die Bedeutung des Staats (alternativ z.B. Zahl der Beschäftigten)
Steuerquote	Z: Steuereinnahmen d. Staates, N: Sozialprodukt	grobes Maß dafür, wieviel Einkommen der Staat dem privaten Sektor entzieht und umlenkt, ein Teil fließt durch Transfers in den privaten Sektor zurück; auch entscheidend, welche Art von Steuern erhoben werden (z.B. direkte oder indirekte Steuern)
Abgabenquote	Z: Steuern und Sozialabgaben; N: Sozialprod., oder Privates Einkommen	Sozialabgaben haben große Konsequenzen für die Lohnkosten, für das Arbeitsangebot, die Leistungs- und Investitionsbereitschaft sowie die Preise*). Zu große Steuer- und Abgabenbelastung verdrängt viele Produktionstätigkeiten in die Schattenwirtschaft. Noch weiter definiert: Z = alle nichtkreditären Einnahmen
Schulden-(stands)quote	Z: Schuldenstand (oder nur Neuverschuldung) N: Sozialprodukt	natürlich keine echte „Quote“, da Z eine Bestands- und N eine Stromgröße; Interpretation: wieviele Monate Produktion sind erforderlich, damit die Schulden getilgt sind; wenn Z: Neuverschuldung quasi eine Deckungsquote (Sozialprod. als „Einnahme“)
funktionsbezogene Quote; Beispiel	Z: Ausgaben f. d. Bildungswesen N: ges. Ausgaben	Staatsausgaben dienen häufig mehreren Zwecken (z.B. Universitätsklinik) und enthalten Positionen unterschiedlicher ökonomischer Qualität (Personal- und Sachausgaben, Transfers) **)
Sozialleistungsquote	Z: Ausg. gem. Sozialbudget N: ges. Ausgaben	große Probleme der Abgrenzung des „Sozialbudgets“, d.h. der Gegenüberstellung aller Ausgaben für soziale Zwecke und deren Finanzierung; Konzept wurde beständig ausgeweitet
Deckungsquoten; Beispiel 1	Z: Steuereinnahmen, N: Sozialausgaben	Interpretation: zu welchem Prozentsatz sind Sozialausgaben durch Steuereinnahmen "gedeckt" (Prinzip: spezielle Einnahmeart / best. Ausgabe); auch Finanzierungsquoten genannt.
Beispiel 2	Z: Nettokreditaufnahme N: Ausgaben	Kreditfinanzierungsquote: zeigt, inwieweit die Ausgaben insgesamt oder spezielle Ausgaben (in N) mit Neuverschuldung finanziert werden, hierdurch „gedeckt“ sind
Belastungsquoten; Beispiel	Z: Zinsausgaben N: Einnahmen (od. spez. Einn.)	Zinslastquote, wenn N die gesamten Einnahmen sind; zu welchem Grad sind Zinsen eine (Vor)belastung des Haushalts; Prinzip: reziproke Deckungsquote

*) Steigt die Abgabenquote stärker als die Steuerquote (wie das z.B. in Deutschland der Fall ist), dann ist das v.a. ein Ausdruck dessen, daß sich das System der sozialen Sicherung (z.B. das Gesundheitswesen) übermäßig verteuert.

***) Man kann so schlecht die wahre Priorität für bestimmte Aufgabenbereiche feststellen, weil z.B. ein großer Teil der Aufwendungen für das Bildungswesen auch von Privaten aufgebracht wird (z.B. Lehrlingsausbildung in Betrieben). Beliebte ist z.B. auch der Anteil der Ausgaben für Entwicklungshilfe an den Staatsausgaben oder am Sozialprodukt.

b) Budgetkonzepte: Beurteilung der konjunkturellen Effekte des Staatshaushalts

Mit sog. Budgetkonzepten soll versucht werden, die konjunkturellen Wirkungen des Staatshaushalts zu messen, also festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die Fiskalpolitik expansiv, kontraktiv oder neutral auf den Konjunkturzyklus gewirkt hat. Im Hintergrund steht dabei das keynesianische Konzept der antizyklischen Fiskalpolitik:

Danach ist Schwankungen im Auslastungsgrad des Produktionspotentials in der Hochkonjunktur (Depression), also bei einem zu hohen (zu niedrigen) Auslastungsgrad durch Ausgabenüberschüsse (Einnahmenüberschüsse) entgegenzuwirken. Sowohl die Beschreibung des Konjunkturzykluses, als auch der Fiskalpolitik ist jedoch nicht mehr ganz zeitgemäß. Oft gibt es nicht eine klare Trennung zwischen Hochkonjunktur = Inflation und Depression = Arbeitslosigkeit, Stagnation, sondern die Gleichzeitigkeit beider Zielverfehlungen ("Stagflation") und aus diesen und anderen Gründen (Anspruchsinflation) ist die Vorstellung, der Staat würde Überschüsse stilllegen, nicht mehr realistisch. Er betreibt die antizyklische Fiskalpolitik faktisch nur noch einseitig, nur noch in Form von deficit spending. Die sog. "Budgetkonzepte", mit denen die konjunkturpolitischen Aktivitäten des Staates geplant und sowie anschließend beurteilt werden sollen, haben besonders in den 70er Jahren viel Aufmerksamkeit der Wissenschaft und Politik auf sich gelenkt. Mit nachlassendem Einfluß des Keynesianismus ist es um die Diskussion von Budgetkonzepten aber ruhiger geworden.

Jedes Budgetkonzept verlangt

1. eine Definition der „Neutralität“ eines Budgets
2. in irgendeiner Form die Berücksichtigung des Trends im Budget und des Trends der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung
3. eine Unterscheidung in aktive und passive Komponenten und/oder in konjunkturelle und strukturelle Komponenten eines Budgets
(als passiv gelten konjunkturbedingte Mehrausgaben oder Mindereinnahmen, im Unterschied zu Einnahmen- und Ausgabenvariationen, die Ausdruck eines aktiv gesetzten Impulses sind; „strukturell“ wird verstanden als dauerhaft wirksam, über das längerfristig gewohnte, bzw. akzeptierte Niveau hinausgehend)
4. möglichst auch ein Beurteilungskriterium: ein expansives Budget ist z.B. in der Depression, nicht aber in der Hochkonjunktur „konjunkturgerecht“.

Neutralität heißt nicht notwendig, daß die Inanspruchnahme des Produktionspotentials durch den Staat konstant sein muß. Es kann auch eine Zunahme der Steuereinnahmen (oder auch der Staatsverschuldung) von den Privaten hingenommen werden, oder gewollt sein und ausgeglichen werden durch einen entsprechenden Rückgang der privaten Nachfrage (dann ist dies neutral). Nur wenn dies nicht durch einen Rückgang kompensiert wird oder eine Entwicklung (z.B. der Inflation) von der langfristig akzeptierten abweicht muß aktiv gegengesteuert werden.

Das Problem derartiger Betrachtungen ist stets, daß man ein Gedankenexperiment durchführen muß, in welchem alle übrigen Einflüsse auf die Wirtschaft unverändert sein sollten und "lediglich" die Existenz des Staats "hinweggedacht" wird. Nach traditioneller Auffassung von amtlicher Statistik sollten solche notwendig immer etwas fiktiven Betrachtungen nicht Gegenstand der amtlichen Finanzstatistik sein. Diese sollte "nur" Fakten konstatieren und nicht fiktive Abläufe konstruieren. Es soll deshalb nur auf zwei Budgetkonzepte kurz, ohne Erwähnung von „Feinheiten“ eingegangen werden (Übers. 6.8):

1. S: das einfache Saldenkonzept, d.h. die Interpretation des beobachteten (nicht mit gewissen Umrechnungen modifizierten) Budget-, bzw. Finanzierungssaldos und

2. N: das Konzept des „konjunkturneutralen Haushalts“ des deutschen „Sachverständigenrats zu Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“.

Übersicht 6.8: Einige Aspekte von zwei Budgetkonzepten

Aspekt	Saldenkonzept (S)	konjunkturneutraler Haushalt (N)
Neutralität eines Budgets	Saldo $S = 0$ jedes Jahr $S > 0$ ist expansiv, $S < 0$ kontraktiv, keine Bezugnahme auf fiktive Größen oder zu einem "neutralen" Basishaushalt.	wenn Budget für sich genommen keinen Einfluß auf den Auslastungsgrad des Produktionspotential nimmt (absolute -) bzw. diesen, verlichen mit einem neutralen Basishaushalt nicht verändert (relative Neutralität)
Trend, Bezugnahme auf wirtsch. Entwicklung	Verfeinerungen: Betrachtung von Wachstumsraten oder von relativen Salden (im Verhältn. zum Sozialprod.); Trendkonzept: expansiv /kontraktiv, wenn vom langfristigen Trend abweichend	Fortschreibung eines für neutral deklarierten Basishaushalts und Bezugnahme auf das Produktionspotential (dadurch kommt auch wirtschaftl. Entwicklung zum Ausdruck); Berücksichtigung einer Erhöhung der Steuersätze und Kreditaufnahmebereitschaft
Identifizierung passiver Komponenten des Budgets	wird nicht vorgenommen; nur der tatsächliche (beobachtete) Saldo wird beurteilt, es wird kein Ablauf "ohne Staat" konstruiert	Schätzung von rezessionsbedingten Einnahmeausfällen und Mehrausgaben, auch Annahme einer als unvermeidbar akzeptierten Inflationsrate

Es ist offensichtlich, der beobachtete Saldo allein keine Aussage über die Wirkung des Budgets erlaubt, S also ein schlechter Indikator ist. Da die Einnahmen konjunkturbedingt schwanken, müßten sich die Ausgaben anpassen, damit $S = 0$ bleibt. Ein solcher Haushalt wäre aber nicht neutral. Aber auch kompliziertere Konzepte, wie H gehen den Kritikern oft nicht weit genug, denn sie berücksichtigen nicht konjunkturpolitisch relevante Aspekte, wie z.B. die Struktur des Budgets (die verschiedenen Einnahme- und Ausgabenarten haben unterschiedliche Entzugs- und Multiplikatoreffekte) oder es sollten nicht nur die unmittelbaren (primären), sondern auch die in den folgenden Perioden zu erwartenden sekundären Effekte berücksichtigt werden, ferner nicht nur der Einfluß des Budgets auf die Konjunktur, sondern z.B. auch auf die Verteilung, die Außenwirtschaft, Preise, Zinsen usw., sowie der bereits erreichte Sockel der Verschuldung auf den finanzpolitischen Spielraum.

c) Internationale Steuer- und Abgabenbelastungsvergleiche

Mit zunehmender internationaler Verflechtung und Integration (Entstehung von Wirtschaftsgemeinschaften) spielen internationale Vergleiche eine immer größere Rolle für die Einschätzung der Preiswettbewerbsfähigkeit und Standortqualität eines Landes, d.h. gefragt sind insbesondere

- Vergleiche der Belastung der Produkte durch indirekte Steuern (die dadurch entstehenden Wettbewerbsverzerrungen sollen durch Steuerharmonisierung abgebaut werden),
- Vergleiche der Belastung durch direkte Steuern und Sozialabgaben (mit Auswirkung auf das Anreizsystem, die Personalnebenkosten, die Leistungsbereitschaft der Menschen und die Entstehung einer Schattenwirtschaft (zum Zweck der Steuervermeidung)),
- Steuervergleiche der einzelnen Staaten einer Wirtschaftsunion zur Bemessung der zumutbaren Aufwendungen für die Entwicklungshilfe, der Beiträge zur

Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts oder zum Ausgleich zwischen Steuerkraft (Einnahmen) und Aufgaben der nationalen Haushalte (Finanzausgleich).

Um den Schwierigkeiten der Währungsumrechnungen aus dem Wege zu gehen, sind bei internationalen Belastungsvergleichen Quoten und Raten beliebter als absolute Zahlen.

Bei der Messung der effektiven Belastung sozialer Gruppen oder ganzer Länder sollte berücksichtigt werden, daß der Steuerschuldner und der effektiv Zahlende (der „Zensit“) nicht notwendig identisch sind und daß im Grunde eine vollständige Kosten-Nutzen-Analyse der Staatstätigkeit angebracht wäre.

Unterschiedlichen Belastungen stehen auch unterschiedliche Nutzen aus den steuerfinanzierten Staatsausgaben gegenüber. Das gleiche Gesamtaufkommen aus Steuern und anderen Einnahmen (z.B. auch Kredit) kann mit sehr unterschiedlichen Belastungen der Bürger oder auch mit einer ganz unterschiedlichen Lastenaufteilung zwischen den sozialen Gruppen, den Generationen usw. verbunden sein und es entsteht auch beim Vergleich das letzten Endes nicht lösbare Problem der Verteilungsgerechtigkeit. In solche Vergleiche wären auch versteckte Belastungen durch den Staat einzubeziehen, wie z.B. unentgeltlich erbrachte Dienstleistungen an den Staat, von der Wehrpflicht bis zum Ausfüllen statistischer Fragebögen. Auch bei solchen Vergleichen spielt die Abgrenzung des Staatssektors eine Rolle: es gibt z.B. in manchen Ländern kein Äquivalent zu den Sozialabgaben.

Bei der Einschätzung der Belastung Privater durch öffentliche Aktivitäten ist auch das Entwicklungsniveau eines Landes zu berücksichtigen. Weniger entwickelte Länder können sich oft der sehr ergiebigen Quelle direkter Steuern schon deswegen nicht im gleichen Ausmaß wie entwickeltere Länder bedienen, weil sie die dazu erforderliche Finanzverwaltung noch nicht so weit ausgebaut haben.

Bei Belastungsvergleichen wird oft unterschieden ob

- a) unterschiedliche Steuerarten untereinander oder
- b) Personen bzw. soziale Gruppen oder ganze Länder hinsichtlich aller Steuern verglichen werden sollen.

Der erste Vergleich (a) ist im internationalen Maßstab oft kaum möglich, weil die Länder sehr unterschiedliche Steuersysteme haben und außerdem die Ist-Belastung von der Soll-Belastung stark abweichen kann, so daß der Vergleich oft auf die Fragestellung b) hinausläuft.

So ist z.B. das relative Gewicht der indirekten Steuern (die an der Einkommensentstehung und -verwendung im Sinne der VGR ansetzen) und der direkten Steuern (Einkommensumverteilung) sehr unterschiedlich. Bei den indirekten Steuern entsteht das Problem, inwieweit sie (wie beabsichtigt) überwältzt werden und daß ihnen, um fair zu sein, eigentlich die Subventionen gegenübergestellt werden müssen. Der Staat kann grundsätzlich wählen zwischen Subventionen und anderen Ausgaben einerseits und Steuervergünstigungen bzw. -befreiungen andererseits, also kann ein reiner Vergleich der Belastung, noch dazu nur mit Steuern nicht fair sein.

Vergleicht man eine weitgehend "gleiche" Steuer in verschiedenen Ländern, so reicht es nicht aus, die Steuersätze zu vergleichen (sog. "Typenvergleich"), weil viele weitere Faktoren zu berücksichtigen sind, wie z.B. Steuerbefreiung, Pauschalierungen, Vorschriften, die die Feststellung der Steuerbemessungsgrundlage regeln (z.B. über die Abschreibungen) und nicht zuletzt auch die Steuermoral, d.h. ob die Steuer auch tatsächlich bezahlt wird und wie konsequent der Staat die Steuer eintreibt. Der Typenvergleich liefert Anhaltspunkte für einen Soll-Vergleich, d.h. wieviel Steuern bezahlt werden sollten.

Einen entsprechend groben Ist-Vergleich, z.B. zwischen sozialen Gruppen oder Ländern erhält man mit Durchschnittsberechnungen: Steueraufkommen (auch nach Arten), dividiert durch die Zahl der Steuerpflichtigen (evtl. auch diese untergliedert, etwa nach "Selbständigen" und "Unselbständigen"). Aber auch das ist nicht befriedigend, weil die Steuerschuld häufig sehr abhängig ist von besonderen persönlichen Umständen (z.B. bei der Erbschaftssteuer vom Verwandtschaftsgrad). Es macht keinen Sinn, die Einkommenssteuerzahlungen von Personen mit sehr unterschiedlichen Einkommen zu vergleichen. Die Durchschnittsberechnung schaltet nur den unterschiedlichen Umfang der Masse der Steuerpflichtigen aus, nicht auch die Unterschiedlichkeit der Struktur in bezug auf Merkmale, die für die Besteuerung relevant sind.

Man versucht diesem Umstand Rechnung zu tragen mit sog. "Modellrechnungen": was hat ein typischer Zensit, d.h. ein standardisierter Steuerzahler, etwa ein verheirateter Erwerbstätiger mit zwei Kindern und einem zu versteuernden Einkommen bestimmter Höhe im Lande A an Steuern zu zahlen und was hätte er im Lande B zu zahlen? Solche Vergleiche können nur ausschnittsweise erfolgen, sie setzen Detailkenntnisse der nationalen Besteuerungsverfahren voraus und ihre Aussagefähigkeit ist abhängig davon, ob der typische Steuerzahler in beiden Vergleichsländern gleichermaßen repräsentativ ist für alle Steuerzahler. Methodisch ist diese Herangehensweise verwandt mit der Berechnung von Preisindizes. An die Stelle des Warenkorbs genau beschriebener Güter und Leistungen tritt hier ein „Korb“ typischer Steuerzahler. Aber das Problem ist die empirische Bestimmung einer Gewichtung und die Zusammenfassung der Modellrechnungen zu einer Gesamtbelastung,

Wenn die Besteuerung sehr abhängig ist von den persönlichen Umständen, wie im bereits genannten Beispiel der Erbschaftssteuer, sind selbst Modellrechnungen unbefriedigend. Mit ihnen läßt sich auch nicht die effektive Belastung einzelner Individuen bestimmen. Ferner ist nicht nur wichtig, wer "letzten Endes" die Steuer effektiv zahlt (Problem der Einkommeninzidenz), sondern ideal wäre ein Zusammenführen von Staatseinnahmen und -ausgaben auf der Ebene der einzelnen Steuerzahler, um der Belastung auch die "Begünstigung" durch Staatsausgaben entgegenhalten zu können. Eine auf Personen aufgeschlüsselte Darstellung der Nachfrage nach staatlichen Leistungen ist aber kaum möglich, zumal die Inanspruchnahme vieler staatlicher Dienste nur kollektiv erfolgt.

Die Qualität eines Steuersystems oder gar der Staatstätigkeit insgesamt drückt sich auch nur zum Teil in individualisierbaren Erscheinungen aus, sie ist zum Teil auch kollektiver Art: So betrifft z.B. die Verteilungswirkung oder die Allokationswirkung (Umlenkung von Ressourcen, Steuerung ökonomischer Prozesse, Anreize schaffen oder lähmen usw.), die für die Beurteilung der Steuerbelastung eines Landes wichtig ist, nicht einzelne Individuen alleine, sondern die Gesellschaft insgesamt und sie drückt sich auch nicht (oder nicht vollständig) in den Gesamteinnahmen aus Steuern, in den Pro-Kopf-Einnahmen oder in den Steuerzahlungen ausgewählter Einheiten (Personen, Unternehmen) aus, sondern - ganz ähnlich wie bei den Budgetkonzepten - in einem natürlich hochgradig fiktiven Vergleich einer Wirtschaft "mit Staat" mit der gleichen (!) Wirtschaft ohne Staat.

d) Staatsverschuldung und Konsolidierungspolitik

Im Zusammenhang mit Staatsverschuldung interessieren v.a. zwei Fragen: mit welcher Systematik kann die Staatsschuld geeignet dargestellt werden und wie

gewinnt man aussagefähige Kennzahlen zur Beschreibung der Struktur und Dynamik der Schulden unter dem Aspekt ihrer Wirkungen?

Wie die Unterscheidungen der Schuldarten zeigt (Übers. 6.9) zeigt, gibt es viele Formen des öffentlichen Kredits, die im allgemeinen nicht als Schulden empfunden werden. Meist werden darunter nur „fundierte“ (verbriefte) Schulden verstanden (Nr.1 in Übers. 6.9), nicht dagegen „schwebende“ Schulden (Nr.5) oder Bürgschaften und innere Verschuldung.

Übersicht 6.9: Schuldenarten in der Schuldenstatistik

1. Kreditmarktschulden im weiteren Sinne, (mit Schuldurkunde verbrieft)
 - a) Kreditmarktschulden im engeren Sinne
 - aa) Wertpapiersschulden (auf Börsen gehandelte Staatsanleihen usw.)
 - bb) direkte Darlehn bei Banken, Versicherungen usw., auch im Ausland
 - b) Ausgleichsforderungen gegenüber dem Staat im Zusammenhang mit Währungsumstellungen
2. Schulden bei öffentlichen Haushalten
3. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte
Hypotheken, Rentenschulden, Restkaufgelder usw.
4. Innere Darlehn
Inanspruchnahme von Rücklagen (Verschuldungscharakter zweifelhaft)
5. Kassenverstärkungskredite
zur vorübergehenden Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe
6. Eventualverbindlichkeiten
Bürgschaften, Garantieren und sonstige Gewährleistungen

Die Gewinnung aussagefähiger Kennzahlen zur Beschreibung der Verschuldungssituation wird zunehmend politisch gewünscht. Beim Vertrag von Maastricht wurden bestimmte Kriterien für die Teilnahme an der Europäischen Währungsunion gefordert. Zwei dieser fünf „Konvergenzkriterien“ beziehen sich auf die Staatsverschuldung. Danach sollte

1. die jährliche Neuverschuldung⁶ nicht mehr als 3 vH und
2. der Schuldenstand nicht mehr als 60 vH

des Bruttoinlandsprodukts eines Landes betragen (Nr.2 ist praktisch die „Schuldenquote“, vgl. Übers. 6.7).

Von besonderem Interesse sind auch Kennzahlen, mit denen der Verschuldungsspielraum oder (die seit langem umstrittenen) „Grenzen“ der Staatsverschuldung aufgezeigt werden können. Die Erfahrung hat gezeigt, daß es keine befriedigenden Einzelindikatoren zur Beurteilung der Verschuldungssituation gibt (sie können sich widersprechen).

Hierbei ist nicht nur zu berücksichtigen, wie groß die laufenden „Erträge“ einer Volkswirtschaft sind (deshalb auch die Bezugnahme auf das Inlandsprodukt), sondern auch die Dynamik der Verschuldung. Es ist z.B. bemerkenswert, daß Deutschland (ähnlich auch Japan) durch Umschuldung nach dem Zweiten Weltkrieg mit einem ziemlich geringen Schuldenstand begonnen haben, aber in den 70er Jahren

⁶ Man unterscheidet die Brutto- und die Nettoneuverschuldung (oder -kreditaufnahme). Erstere bezieht auch die Ablösung alter Schulden durch neue (sog. „Revolvierungen“) mit ein.

rasch hohe Schulden aufgebaut haben. Es hat sich in den 90er Jahren die Erkenntnis durchgesetzt, daß das Tempo der Neuverschuldung zu reduzieren ist, was man auch „Konsolidierung“ nennt. Das Problem dabei ist, um wieviel die Neuverschuldung „zurückgeführt“ werden sollte. Ein Konzept zur Beantwortung dieser Frage ist das „strukturelle Defizit“ des oben bereits erwähnten Sachverständigenrats.

Auf die Einzelheiten der Schätzung dieser Größe kann hier nicht eingegangen werden. Der Grundgedanke ist, daß es eine konjunkturbedingte Neuverschuldung (KN) gibt, die bei einem erneuten Konjunkturaufschwung quasi automatisch zurückgehen wird und daß sich die Privaten längerfristig an eine Normalverschuldung (NS) gewöhnt haben, so daß nicht die gesamte Neuverschuldung (NV), sondern nur der Rest, $NV - KN - NS$, das strukturelle Defizit zurückzuführen ist..

Ähnlich wie die Inflation und Unterbeschäftigung ist die Staatsverschuldung ein Problem, das kaum noch eine wirklichen Lösung erfährt. Unter "Konsolidierungspolitik" versteht man nicht die Tilgung von Staatsschulden, sondern nur noch die Verlangsamung des Tempos der Neuverschuldung. Der Staat tilgt nicht in der Aufschwung- oder Boomphase seine Schulden, wie es eine antizyklische Fiskalpolitik erfordern würde. Er ist in der Regel noch nicht einmal fähig, seine Ausgaben zu reduzieren,. Dies gilt deswegen, weil der Staat durch Eingehen von Dauerverpflichtungen mit Folgekosten, Akzeptieren vieler Dynamisierungen von Ansprüchen und nicht zuletzt durch die hohen Zinszahlungen seinen Handlungsspielraum weitgehend verloren hat.

Multiple Choice Aufgaben

1. Zu den Gegenständen der Finanzstatistik (im engeren Sinne) gehört

- a) die Statistik der Einnahmen und Ausgaben des Staates
- b) die Statistik der Zinsen, des Kapitalmarkts und der Banken
- c) die Finanzierungsrechnung
- d) alle unter a bis c genannten Arbeitsgebiete

2. Die Bedeutung der Steuerstatistik liegt darin, daß diese

- a) in Form der Statistik der Steuereinnahmen (des Steuerhaushalts) Nachweise führt über die wichtigste Einnahmequelle des Staates (fiskalische Bedeutung)
- b) in Form der Statistiken der Steuerbemessungsgrundlagen wichtiger Steuern eine Datenquelle ist für die Schätzung volkswirtschaftlicher Aggregate
- c) beide Antworten a und b sind richtig
- d) es gilt c, aber hinzu kommt noch, daß in der Steuerstatistik auch Haushalte und Unternehmen nach den von ihnen bezahlten Steuern befragt werden, so daß man Informationen über die Nettoeinkommen und die Kostenstruktur erhält (volkswirtschaftliche Bedeutung)

3. Der öffentliche Bereich (Sektor) einer Volkswirtschaft, auf den sich die meisten (nicht alle) Erhebungen der Finanzsstatistik erstrecken umfaßt

- a) den Staat (Gebietskörperschaften)
- b) Staat und Sozialversicherung (wie in der VGR)
- c) über b hinaus auch bestimmte gemeinnützige Institutionen (z.B. Krankenhäuser, wissenschaftliche Einrichtungen)
- d) über c hinaus auch Unternehmen im Besitz des Staates

4. Die wichtigsten und aufwendigsten Erhebungen der deutschen Finanzstatistik (im engeren Sinne) sind

- a) die Jahresrechnungsstatistik und die jährliche Schuldenstatistik
- b) nicht nur die Schuldenstatistik, sondern auch die Statistik des öffentlichen Vermögens
- c) die Statistik der mittelfristigen Finanzplanung (alle fünf Jahre), der Zinsen für die Staatsschuld und die Personalstatistik (alle drei Jahre)
- d) alle unter a bis c genannten Statistiken

5. Einnahmen und Ausgaben werden im sog. „Gruppierungsplan“ gegliedert

- a) nach den verantwortlichen Ressorts
- b) nach ihrer ökonomischen Qualität (z.B. Personal- und Sachausgaben)
- c) nach dem Aufgabenbereich (z.B. für Verteidigung)
- d) danach ob sie die Zahlungen innerhalb des öffentlichen Bereichs oder zwischen dem öffentlichen und dem privaten Bereich betreffen

6. Sog. „Besondere Finanzierungsvorgänge“ (BF) sind eine Position, die auftritt im Zusammenhang mit Aggregation

- a) im institutionellen Sinne, d.h. über die Haushaltsebenen; BF sind Zahlungen zwischen den Haushaltsebenen
- b) im zeitlichen Sinne, d.h. bei der Unterscheidung zwischen periodenbezogenen und periodenübergreifenden Vorgängen (BF sind letztere)
- c) in sachlicher Hinsicht bei der Abgrenzung zwischen laufenden und vermögenswirksamen Zahlungen (zu BF gehören Zuführungen zum Vermögenshaushalt, kalkulatorische Kosten usw.)
- d) von Positionen mit unterschiedlicher Eintrittswahrscheinlichkeit, BF sind Eventualverbindlichkeiten, und man kann sie nicht einfach mit aktuellen (bereits eingetretenen) Zahlungen zusammenfassen

7. „Bereinigte Ausgaben“ sind solche Ausgaben einer Haushaltsebene, bei denen

- a) nur Zahlungen an Personen und Institutionen (z.B. Unternehmen) außerhalb des öffentlichen Bereichs gezählt werden
- b) die Zahlungen bereinigt sind von allen Zahlungen innerhalb der öffentlichen Haushalte (z.B. zwischen Staat und Sozialversicherung), sie werden auch Nettoausgaben genannt
- c) die Zahlungen bereinigt sind von periodenfremden und unterstellten (kalkulatorischen) Positionen
- d) nur der Zahlungsverkehr zwischen den in die Darstellung einbezogenen Haushaltsebenen bereinigt ist (so sind z.B. die Gemeinden in den Zahlen für die Länder, zu denen sie gehören einbezogen)

8. Finanzstatistiken erstrecken sich in der Regel auf die Erfassung 1. der Ausgaben und Einnahmen, 2. der Schulden und 3. des Personals. Es gilt, daß *nicht* erhoben werden

- a) die Finanzen (1) bei der Sozialversicherung
- b) die Schulden (2) bei öffentlichen Unternehmen
- c) das Personal (3) bei Krankenhäusern
- d) alle unter a bis c gegebenen Antworten sind richtig

9. Beispiele für Doppelzählungen öffentlicher Finanzen, die durch geeignete Aggregation ausgeschaltet werden müssen sind
- a) wenn man sowohl die „Investitionszuweisung“ an eine Gemeinde im Haushalt des Landes, zu dem die Gemeinde gehört, als auch die daraus von der Gemeinde bezahlten Bauten als öffentliche Ausgaben zählt
 - b) wenn man sowohl die von den Bürgern von Staat geleisteten Sozialabgaben als auch die Sozialleistungen des Staates in der Finanzstatistik erhebt
 - c) beide Antworten a und b sind richtig
 - d) beide Antworten a und b sind falsch

10. Kennzeichnend für die sog. „Gesamtwirtschaftliche Darstellung (Gruppierung)“ der Ergebnisse der Finanzstatistik ist, daß
- a) innere Verrechnungen und kalkulatorische Kosten unberücksichtigt bleiben
 - b) sog. „Besondere Finanzierungsvorgänge“ getrennt dargestellt werden
 - c) zwischen der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung unterschieden wird
 - d) alle Antworten (a bis c) sind richtig

11. Am Begriff der „Investition“ in der Finanzstatistik wird u.a. kritisiert,
- a) daß er nur Sachausgaben im Inland umfaßt
 - b) daß in ihm auch Aufwendungen für die Förderung privater Investitionen enthalten sind
 - c) beide Antworten a und b sind richtig
 - d) beide Antworten a und b sind falsch

12. Zeigt die „Staatsquote“, wie groß der Teil des Sozialprodukts ist, den der Staat für sich beansprucht?
- a) nein, weil der Staat gar nicht zum Sozialprodukt beiträgt
 - b) nein, weil zu den Staatsausgaben auch Transferzahlungen gehören, die den Privaten zugute kommen
 - c) ja, weil der Staat Dienstleistungen produziert und die dafür nötigen Käufe in den Staatsausgaben enthalten sind
 - d) ja, weil jede Staatstätigkeit mit Ausgaben verbunden ist

1a	2c	3d	4a	5b	6b
7d	8b	9a	10d	11b	12b