

Brümmerhoff, Dieter

Working Paper

Geschichte des Staates in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

Thünen-Series of Applied Economic Theory - Working Paper, No. 78-2

Provided in Cooperation with:

University of Rostock, Institute of Economics

Suggested Citation: Brümmerhoff, Dieter (2007) : Geschichte des Staates in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Thünen-Series of Applied Economic Theory - Working Paper, No. 78-2, Universität Rostock, Institut für Volkswirtschaftslehre, Rostock

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/39772>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Thünen-Series of Applied Economic Theory
Thünen-Reihe Angewandter Volkswirtschaftstheorie

Working Paper No. 78

Treatment of owner-occupied housing in national accounts: Some questions

von

Dieter Brümmerhoff (Rostock) and
Utz-Peter Reich (Mainz)

Geschichte des Staates in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

von

Dieter Brümmerhoff (Rostock)

Universität Rostock

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
Institut für Volkswirtschaftslehre

2007

Treatment of owner-occupied housing in national accounts: Some questions

by

Dieter Brümmerhoff*

and

Utz-Peter Reich**

1. Prélude

The public of national accounts is divided in two, ordinarily, producers and users. This paper adds a third party, teachers. Teaching is different from either producing, or using, national accounts, as every teacher knows, and it runs into different questions, because the student, the other party to the teaching job, is naive. The learning mind, securely grounded in common sense, looks at old and known rules with an odd and knowledgeable eye, and sometimes it discovers: the king is naked.

Here we are not concerned with the king, but his castle¹. He owns it, together with his wife, perhaps, the queen, depending on law and religion. At any rate, by living in their home the couple adds a sizable portion to the country's GDP, roughly between 5 and 7 percent for all kings together in the country. How come? Has this rule ever been discussed? Is it obvious? The student marvels, thinking of all the beautiful homes he would love to own and live in. But sharp as he is he asks: "What is the employment assigned to this production? Are occupying owners occupied persons?" "No", is the teacher's answer. The student marvels more, and, after some thoughts, continues: "Labour productivity of the real estate industry is then close to infinity?" The teacher does not know, and writes a paper asking the profession this and other small questions arising from the first.

2. The rules of SNA 1993 and its predecessors

National accounting heads at measuring production and income in a period. If we look at some basics of national accounting we may simply sum up four points (see Reich 2003):

* Prof. Dr. Dieter Brümmerhoff, Universität Rostock, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Ulmenstraße 69, 18057 Rostock

** Prof. Utz-Peter Reich, Fachhochschule Mainz, An der Bruchspitze 50, 55122 Mainz

¹ See introduction to Frick/Grabka (2003), p. 513.

- (1) All the economic units of a territory are the owners of means of production.
- (2) Economic value is realized and transferred if it results in a pair of financial assets and liabilities.
- (3) Production is regularly paid activity of factors called capital and labour (and the use of intermediary goods).
- (4) Goods are products which are individually consumed by persons.

These points form a system of interdependence. Each and every convention must be based on these points – if we fail we must give good reasons not to comply. The central message derived from (1) – (4) is that the value of product (value added) and the economic activities from which it arises equals all income which originates in value added.

The major exception to this ruling is the treatment of owner-occupied housing. At this particular item the logic is reversed: Occupying one's own dwelling yields well-being, hence it is income, hence there must be production if coherence of the system is to be preserved, formally. You may say the treatment is just an extension of other own-account production like agriculture into the service area. But in these cases there clearly is economic activity. Farmers and their families actually work to gain the extra product they consume. Hardly any owner of a home will, in this quality, consider himself a member of the work force.

The System of National Accounts 1993 (SNA 1993) simply states that the “own-account production of housing services by owner-occupiers is an activity that falls within the production boundary of the System“ (para.6.18.). This treatment of owner-occupied housing is an imputation with remarkable results. As there is no employment imputed with the process of production, capital is the only production factor, a singularity, not only in the accounts, but in economics, in general. Equally remarkable is the fact that the consequences of this imputation go largely unnoticed. Not a footnote warns users for caution when relating GDP to employment for the purpose of estimating and comparing productivity. Remembering the past when imputing a value to production by labour without capital, namely housework, was successfully rejected in the last revision after a decade's heated debate, the lenience with which production by pure capital been has carried along in the accounts all this time, appears very asymmetric. Labour is a cost, and only capital yields a profit seems to be the horizon within which this economic thinking takes place, and if it is true there is little chance of change. But from scientific point of view, it may be satisfying a certain curiosity and desire for intellectual

honesty to embark on an investigation discovering possible counter-arguments, and to weigh other options, even for those who support the traditional imputation of income from owner-occupied dwellings in the national accounts, feeling it is well-grounded and coherent with the system.

If, in treating owner occupied dwellings, you follow the SNA 1993 you arrive at figures similar to those presented in table 1, for the Federal Republic of Germany, which are shown as illustration. The chosen year 1985 is rather old, and demonstrates two facts: The revision of 1993 has not touched the issue, and publications of statistical tables in this form are rare.

Table 1 Production and income of dwelling services in the Federal Republic of Germany in year 1985 (Mill. DM)

	Enterprises and government (1)	Households and private non- profit organisations (2) total	(3) owner - occu- pied	Total (4)
Output (gross rents)	24 160	135 180	84 500	159 340
- Intermediate consumption	5 750	29 180	19 300	34 930
= Gross value added	18 410	106 000	65 200	124 410
- Consumption of fixed capital	7 440	41 620	26 000	49 060
- Net taxes on production	-1 150	2 420	1 520	1 270
= Net value added	12 120	61 960	37 680	74 080
- Remuneration of employees	1 340	300	40	1 640
- Net interest paid	7 610	47 610	30 930	55 220
= Operating surplus/mixed income	3 170	14 050	6 710	17 220

Source: N. Hartmann (1987), p. 805.

The table, straight forward as it appears, involves severe asymmetries, nevertheless. Column 1 shows actual transactions. Enterprises and government rent out dwellings they own to private households against regular yearly payment of 24 160 million DM. Costs are deducted as usual and a net value added of 12 120 million DM results, of which 1 340 million DM go employees, 7610 million DM to capital providers, leaving an operating surplus of 3 170 million DM to the producing institution, equivalent to 13.1 percent of output. There is no difference in treatment to any other industry in the accounts. Column 2, in contrast, includes actual and imputed transactions, the latter of which are separated out in column 3. The imputed value amounts to 84 500 million DM, assumed to flow within each of these households. It is calculated by an elaborate and sophisticated model² multiplying essentially the quantity of houses of a specific type with its market price. The figure is more than three times that of column 1, the commercial renters. Costs are deducted, formally, there is a net value added of 37 680 million DM, generated by almost no employees, just the owners themselves. The owners pay interest of 30 930 million DM, retaining a statistical "operating surplus" of 6 710 million DM, equivalent to 7,9 percent of output. Comparing this profitability to its neighbour figure in column 1 (13.1 percent of output), you wonder whether any commercial producer would supply the dwelling if the transaction went actually through the market; in fact it happens, that the imputed operating surplus comes out negative altogether for this column, over years.

What meaning does it have to attach a terminology of commercial business to a use that is private and governed by quite different social and psychological conditions? In particular, is the labour input that is organised and paid according to market conditions in column 1 comparable to what the owner does, when he occupies his dwelling? Is the net operating surplus, calculated in this way, noticed and felt economically by the owner-occupant himself? In short, is living in one's own house an economic activity, or if not, which activity is it that is awarded the fictitious rent? In the following we scan the SNA 1993 for these questions, collect its statements about the treatment of owner-occupied housing in the national accounts, and look whether the communication is satisfactory in convincing a person of common sense.

The first reference to our problem we find in the introduction: „The SNA is a multi-purpose system. It is designed to meet a wide range of analytical and policy needs. A balance has to be struck between the desire for the accounts to be as comprehensive as possible and the need to

² Comprising actual and imputed renting.

prevent flows used for the analysis of market behaviour and disequilibria from being swamped by non-monetary values. The System therefore includes all production of goods for own use within its production boundary, as goods can be switched between market and non-market use even after they have been produced, but it excludes all production of services for own final consumption within households (except for the services produced by employing paid domestic staff and the own-account production of housing services by owner-occupiers). „In this context it may be noted that in labour force statistics economically active persons are defined as those engaged in productive activities as defined in the SNA." (SNA 1993, par. 1.22).

The paragraph resolves our sorrows, it seems. Labour force statistics has been adjusted to the SNA, the definitions of productive activity are identical, hence there can be no problem of missing labour input. If you are productive in the SNA you are part of the labour force, by definition.

Another, more subtle logic may also be read from the paragraph. Production in its comprehensive sense would include all services. Not to include them is an exception to this imagined general concept of production, and to include owner-occupiers is again an exception to that exception. The rationale for the first exception is fear of „being swamped" by non-monetary values. The rationale for the exception to the exception is missing.

The manner in which this production is registered is described in chapter VI, explaining the production account: „Heads of households who own the dwellings which the households occupy are formally treated as owners of unincorporated enterprises that produce housing services consumed by these same households. As well-organized markets for rented housing exist in most countries, the output of own-account housing services can be valued using the prices of the same kinds of services sold on the market in line with the general valuation rules adopted for goods or services produced on own account. In other words, the output of the housing services produced by owner-occupiers is valued at the estimated rental that a tenant would pay for the same accommodation, taking into account factors such as location, neighbourhood amenities, etc. as well as the size and quality of the dwelling itself. The same figure is recorded under household final consumption expenditures." (para. 6.89) This is in line with the procedure shown in table 1 for Germany, even if that table has been produced

earlier.³ A brief thought may be entered at this place. It is true "well-organized markets for rented housing" exist in most countries. The question is what would happen to its market if it were really "swamped" by those dwellings that are now safely staying under occupation by their owners. Certainly, the same price would not prevail.

The procedure is repeated in para. 9.58 without adding anything. An extension is given in para. 9.59 according to which „decoration, maintenance and repair of the dwelling should not be treated as household final consumption expenditure but as intermediate expenditure incurred in the production of housing services" in contrast to expenditures on major improvements, which belong under fixed capital formation. This is almost self-explanatory in that it follows the logic of the system. Paras. 4.149, 6.18, 9.45 and 9.52 mention the item within their specific contexts, referring to its explanation elsewhere. A lively touch is added to the picture by para. 10.70 warning that all dwellings, „including houseboats, barges, mobile homes and caravans used as principal residences of households and any associated structures such as garages" are fixed assets, and not consumer durables. So much for the methods.

Concerning the reason, or rationale, for the recommendation of exceptional treatment of owner-occupied dwellings we find a paragraph, again in chapter 6 on the production account: “The production of housing services for their own final consumption by owner-occupiers has always been included within the production boundary in national accounts, although it constitutes an exception to the general exclusion of own account service production. The ratio of owner-occupied to rented dwellings can vary significantly between countries and even over short periods of time within a single country, so that both international and inter-temporal comparisons of the production and consumption of housing services should be distorted if no imputation were made for the value of own-account housing services. The imputed value of income generated by such production is taxed in some countries." (para. 6.29) Making just a preliminary comment to the last argument, income tax on owner-occupied dwellings has been abolished in Germany in 1986 after, - that is true, - a period of existence of almost two centuries. Shouldn't this secular innovation now be considered worth revising the national accounts?

³ For an updated version of the German procedure see Hartmann (1992).

A key note concerning our problem of missing labour input is discovered in para. 4.150 of the chapter about institutional units and sectors. Explaining the functioning of households as producers we read about owner-occupiers: "The production of these services does not generate mixed income. There is no labour input into the production of the services of owner-occupied dwellings so that any surplus arising is operating surplus." We are back at our initial distress. If there is no labour input in production, how can it be production? Is owning and occupying a property enough to define production? Part of the question is answered in chapter XVII on population and labour inputs. With reference to the discussion in the earlier chapter VII it is reaffirmed by means of a summarising diagram that if someone's production is entirely for own consumption or capital formation of his or her own family he has a selfemployment job, and „a job is like a transaction, while an employed person is not.”

“Employment does not enter into the system, but jobs do” (para. 17.7). The distinction may explain why we have identity of definitions between SNA and labour force statistics, as quoted above, on the one hand, and no labour input, as also quoted above, in some “production” on the other. But is living in one's own house really a job?

3. A short look at the literature on owner-occupied housing in national accounts

Often it may be helpful to look at the literature for a better understanding. Studenski (1958, pp. 178/179), the first internationally known teacher of national accounts, tells us, that “services of rented dwellings are traditionally included in all comprehensive national income estimates inasmuch as the renting of dwellings is considered to be no different from operating any other type of business”. Until a few years ago, he continues “services of owner-occupied dwellings were not as widely included in national income. The difference in treatment between rented and owner-occupied dwellings was unsupported by logic as the two performed identical economic services and generally had very similar underlying costs. Individuals frequently can choose between owning and renting a dwelling and they make their decision on the basis of which course appears to them to be more advantageous. Those who have become owners often have a further choice of whether to occupy the dwelling themselves or to rent it out, and with the resulting proceeds to rent another dwelling for themselves.

This interchangeability between rented and owner-occupied dwellings makes completely unwarranted any sharp differentiation between their services in national income accounting. The exclusion of the services of owner-occupied dwellings is unjustified on practical grounds as well as on theoretical ones, for information on the potential rental values of owner-occupied

homes can be just as readily obtained from census data and tax records as information on rented dwellings”.

Studenski tells us that since the 1940s in official estimates starting with UK, USA⁴ and Canada, home ownership “was assumed to be a business producing housing services that are sold to the home owner in his capacity as tenant”.

The hint to the income tax does not surprise since the “introduction of the income tax facilitated the preparation of national income estimates by providing valuable data” (Studenski 1957, p. 159).

These arguments – practical grounds (owner-occupied dwellings included in the income tax base) and theoretical ones (almost identical economic services) – were repeated in the rare literature on this point. Jackson (2000, p. 130) simply states it is “obvious that it would be anomalous to include landlord-tenant output/rentals in output/final expenditure but not do the same for owner-occupied dwellings”. As a further argument for the inclusion Jackson mentions its quantitative importance. In 1997/1998 in the UK resp. in Australia owner-occupied dwellings were about twice or threetimes as great as actual renting for housing.

Vanoli (2004) doesn’t mention owner-occupied housing in his history of modern national accounting of the last 60 years. Kendrick (1972) and Ruggles/Ruggles (1999) favour it as we will see later.

We see the SNA summarizes quite well what seems to be generally accepted even it’s logic is questionable.

4. Analysis of the logic of the SNA treatment

The collection of statements of what the SNA 1993 has to say about the treatment of owner-occupied dwellings appears unsatisfactory, in that there are few answers to the questions arising in this context. We find references to some key concepts, which are used generally in the SNA in justifying a certain procedure, and our next step of analysis must be to probe into the validity of these justifications.

⁴ In the United States Kuznets advanced the estimates of national income with imputed rents (see Shoup 1947).

4.1 Convention

The first position one finds in the text may be called the agnostic position. It no more than states the rule that an imputed rent of owner-occupied dwellings is included in gross output, with the implicit understanding that this inclusion is evident, so evident that the statement may even be made in form of a relative clause (SNA 1993 para. 6.22, see also ESA 1995 para. 1.13). Evidence needs no rationale, by definition. Franz (1994, p. 105) calls it „production ex definitione". Such a statement may mean one of two things, either no further reason is needed (because the stated rule is evident), or no convincing reason can be supplied (in spite of its not being evident). The latter being the case, often, but embarrassing, it is preferable to insinuate the first, making its recognition a mark of expertise so that those to whom it is not obvious feel handicapped to ask. At any rate, the reference to mere convention stops discussion. Once you speak of national accounts it is authoritatively implied that owner-occupiers are included as producers⁵.

Plain as is it, and useful as an executive position ex post („do what the law says"), this view can hardly be upheld ex ante when it is occasion to justify or communicate the law. We have already mentioned the contradiction within the SNA 1993 about the existence or non-existence of employment of owner-occupiers. In its predecessor, the same contradiction appears in a slightly different form, unnoticed, as a cursory remark and footnote, only: „The owner-ship and own-account occupancy of dwellings is considered to be a kind of economic activity in the national accounts, but not in the ISIC" (SNA 1968, para. 5.84). The question is there: If in the primary statistics of economic activities a certain activity is not registered as falling within its boundary, where than can a secondary statistics draw the knowledge and legitimacy to overrule that observation? A rationale is needed.

It may be useful, at this stage, to identify the distinction between a convention and a principle of national accounts. A principle is an assumption that has constitutive power for the national accounts. It determines content and logical structure of the system. Recourse to a principle justifies a specific treatment, or if it contradicts it the exception must be explained. A convention, in contrast, has no theoretical bearing, but makes the theory operational. It is governed by practical considerations, reflecting conditions of observation. For it the simple statement

⁵ Franz himself does not seem to think so, because he addresses the issue under the heading of „certain constellations of transactions that might occasion doubts about the existence of production" (ibidem, transl. by UPR). He reports the general opinion, rather than his own.

"by convention" is justified in a theoretical treatise. The imputation of a rent to owner-occupied dwellings contradicts the transactor/transaction principle of the national accounts, an axiom which is essential for constructing them. Hence the exception is more than just a matter of convention.

4.2 Comparability

We don't have to look far to find a rationale. It is called "comparability". The ratio of owner-occupied to rented dwellings "can vary significantly between countries and even over short periods of time within a single country, so that both international and inter-temporal comparisons of the production and consumption of housing services should be distorted if no imputation were made for the value of own-account housing services". Comparability is an argument often used in justifying a certain rule of accounting. But comparability as such is a purely formal argument. It justifies harmonisation of procedures and conventions, but remains empty if it does not name the concept to which one harmonises them. In order to make the resulting figures meaningful one must clarify the criterion along which comparability is desired. The alluded fact alone of a varying rate of owner occupied dwellings is not sufficient. Other rates also vary significantly, e.g. that between students and employees, and yet, students' work is not included in the national accounts⁶. The argument of varying rates is valid on some underlying assumption of a common quality, which must be decided upon and accepted before one can call for comparability within it.⁷ So what do we want to compare?

4.3 Consumption

What may be the criterion along which inclusion of owner occupiers as producers is demanded? If it has been skipped over in the SNA 1993, it is nevertheless ubiquitous in the surrounding literature: „Imputations are also made for the services of owner-occupied housing. There has been a consensus that omission of the services of owner-occupied housing would seriously understate household consumption." (Ruggles and Ruggles 1999, p. 134)⁸ The quote answers two questions. It names the criterion of comparison, namely consumption,

⁶ Kendrick (1972), pp. 129ff.

⁷ The valid rationale for the variation argument is of practical provenance. If, of two items both of which belonging to the same class, according to a given criterion, one is missing in data, then it may be ignored if the ratio between the two does not vary, and only growth rates are important, and it may not be ignored if the ratio does vary.

⁸ And much earlier Shoup (1947, p. 94/5): "an estimate of 'imputed' net rental enjoyed by the individual owner-user must be made if an understatement of the total national income is to be avoided". He refers to the larger rôle owner-occupied houses play in the United States.

and it explains indirectly, why so little is found about it in the SNA. If there is consensus there is no need of discussion. And indeed the inclusion of owner-occupiers as producers has never been challenged during the fourth or any previous revision of the SNA. It has been there from the beginning (Schimmler 1987, p. 229).

A fact of consensus is not a proof of truth (as long, at least, as national accounting is still a field of scientific enterprise). The contradiction in respect to employment is not put away by it. What we can say is, that a correct measurement of consumption has been given prevalence over a correct measure of production, if we concede that the ISIC classification measures production correctly. By making consumption comparable, we have sacrificed comparability of production. Ratios such as GDP per capita are difficult to interpret if they include production without "economic activity", even if ratios of consumption per capita are enhanced.

Digging into the issue more deeply, it becomes more complex. Is the measurement of consumption really correct? A dwelling is an asset. If the use of one's own dwelling is deemed production, because it is consumption, why not the use of other consumer durables? "The treatment of consumer durables as current expenditures also does some violence to the facts. The purchase of automobiles, for instance, is even more important in our economy than the purchase of houses, and automobiles represent a stock of durable goods which provides a flow of services over a significant period of years". Such consumer durables as dishwashers, refrigerators, stoves and air conditioners are often included in the purchase price of the house to which they are attached, and they are often financed by the mortgage on the house. It does not seem reasonable to subtract from the value of the house the cost of the durable goods which are built into it, or to exclude them from capital formation on the ground that they have been purchased separately". If this form of capital accumulation is not taken into consideration an important set of information relating to economic activity and behaviour will be omitted." (Ruggles and Ruggles 1999, p. 65).

The argument is typical. Owner-occupiers represent an exception to what is normally considered a producer. An exception sets a precedence. If you accept the one item, why not generalise the rule to all other items of similar nature? The rationale for an exception must always contain two reasons, one for making the exception, and the other one for restricting it. If we have found a rationale for the first, comparability of consumption, we lack one for the second.

It is not clear, theoretically, why the use of owned consumer durables should not be treated in the same way as the use of the consumer durable dwelling.

We may go one step further still, from goods to institutions. In table 1 it is implicitly understood that owner-occupied housing refers to households only, not to private non-profit organisations, although these are included in the total. The experts know. But to the non-expert it is not evident why organisations may not also earn an imputed rent when they use their own premises. And all other market producers as well. If a consumer "earns" a rent by using his own house, and thereby even becomes a producer, why not the producer also? A private doctor is imputed the rent for his living room, but not for his practice room. For the living room we record an imputed rent subtracting costs and depreciation, resulting in a „net rent" to be added to income, while for the practice room, which might also be "actually rented", just as the living room, we abstain from such imputation, and are satisfied with registering actual costs. Repeating the earlier argument, we might say that the rate of rented practice rooms, - or factory halls, for that matter,- may vary significantly between countries and even over short periods of time, so there should be an equal value for rented as for owned locations of production.

The lesson is this: If you make an ad-hoc argument accepting one, and rejecting the other item of the same class, you may achieve comparability, in practice, but it is not clear what you compare, in theory. The comprehensive consumption argument is not convincing, because if it is used, all services of owner-occupied property stand at issue.

4.4 Income

It is the last of the threads spun in the SNA that leads out of the conundrum. „The production of housing services for their own final consumption by owner-occupiers has always been included within the production boundary in national accounts," and „the imputed value of income generated by such production is taxed in some countries." (SNA 1993, para. 6.29) The fact that it has always been included explains the consensus felt everywhere, and the allusion to income tax points to its reason. National accounts began by being constructed along the income approach, in many countries, a primary source being administrative records of taxes on income. If taxable income included an imputed income to citizens living in their own premises, this concept of income had a natural theoretical impact on the national accounts which were just in the process of forming their own concepts. Also, in practice, it may have

been difficult, if not impossible, to separate the imputed income from the transacted income, once it had been incorporated in the collected and aggregated tax data, even if one wanted to.

Summarising now the four threads of argument we find:

- a) Treating the imputing of a value to owner-occupiers as a pure matter of convention is not sufficient, because it is a matter of principle to ignore the transaction reality.
- b) Alluding to comparability alone is equally insufficient, because it lacks a criterion of comparison.
- c) Tying the imputation to consumption may be justifiable, but it impairs comparability in terms of production, the measurement of which is the major purpose of national accounting, and it is carried out incompletely for only one good and one sector.
- d) Including the imputation in taxed income was popular when the national accounts were brought into being, from where the imputation may have been inherited, historically.

Thus we continue our investigation under the following hypothesis. It is neither convention, nor comparability, nor consumption measurement that explains the consensus about imputed rents, but heritage embodied in the concept of income which has been taken over from a system elder than the national accounts, the national tax system. The income concept must be our next object of investigation.

4.5 The concept of taxable income in public finance

From the very beginning of national accounting owner occupied housing falls within the production boundary. If this treatment of imputed rents has not been adequately discussed before in the development of national accounting it is likely, so our hypothesis, that outside of, and earlier than, the construction of national accounts this debate has taken place. If we look at Germany for example we see that taxing services of owner occupied housing as income has a long tradition. In France its taxation was stopped in 1965 and in Austria 1972, while it still exists in the Netherlands, Belgium, Danmark, Spain, Italy and other countries. The US didn't have any taxation of imputed rents.

But there is no strong discussion in public finance whether to tax services of own occupied housing even if the discussion of the concept of income as a statistical and operational concept has a long tradition. There were controversies about what is meant by income, but they concentrated on other sources of income, on transfers of income and on the valuation of capi-

tal. Goode (1960), much later, is an exemption⁹. He formulates a distinct point of view, which we present and which includes the main arguments of interest for national accounting.

Beginning with the observation that imputed rent has never been included in the base of federal income tax in the United States, while it is taxable income in the United Kingdom and many other states, like Germany, Goode writes his paper as a plea for the United States to follow the other countries. He summarizes the arguments supporting the view:

- (1) The owner could rent his house if he wished, and his failure to do so indicates that the value of the occupancy to him must be at least equal to the rent foregone; –
- (2) an owner-occupant is better off than a tenant with the same money income;
- (3) the homeowner has the alternative of investing his capital in other assets, and the choice of a house shows that he considers the return from it superior to the yield of other income-producing investments (Goode 1960, p. 504).

In order to find out whether the argument is valid for the national accounts, it must stand a certain test. Every rule entering the national accounts has an argument behind it, normally. In order to discriminate between an argument ad-hoc, and an argument inherent in the system, the rule must stand the test of generalisation. Do we include in the accounts all items for which the argument holds? If yes, the test is positive, and the rule is coherent, if not, the argument is not valid.

First argument: The owner could rent out his house if he wished. Generalisation means: If an owner could rent his property if he wished, a fictitious rent should be imputed to him and be included in the national accounts. Property consists not only of houses, but also of consumer durables. Hence these should be treated similarly, as has already been mentioned above. Land is also part of property. If it is not rented to some user, although it could, should a rent be imputed for not renting it out? And how about the stock of cash money, not rented out to the bank, but held for one's own use? Generalisation does not stop at households. Business, government, non-profit organisations also have the option of renting their premises and installations, instead of occupying them themselves. Do we include those options in the accounts, as well? The argument of the renting option is incomplete, at least, in that it fails to reason why only assets in the form of dwellings, and not all others, fall under it. If we are convinced that a

⁹ Another exemption is Graf (1984).

rent should not be imputed to owner-used consumer durables and producer capital, the argument of this option for private homes is invalid.¹⁰

The second argument says that an owner occupant is better off than a tenant with the same money income, presumably because he does not bear the cost of a rent. This argument fails the test of generality, because that would have to be said for the owner of any property who decides not to rent it, including enterprises. Besides, the argument is purely speculative. It is not based on empirical research about why owners decide for one option or the other but on the economic assumption of perfect substitutes, which is a convenient assumption for modelling, perhaps, but must not be confounded with facts of socio-economic behaviour.

Goode himself notices: "Home owners are often puzzled by economist's assertions that they derive an income for their houses; these owners look on the houses as a source of expense rather than income. They are right in insisting that homeownership entails expenses, but they neglect that part of their shelter costs are covered by the imputed return on their equity. A homeowner is an investor who takes his return in the form of services. If he wishes to do so, he can convert his imputed return to a cash return by moving and letting his house." (Goode 1964, p. 64). Assuming that homeowners know what they are doing, it is surprising how easily the theoretician puts them into the wrong, just because he has a certain model in mind. The reason for the home-owners' perception is quite economic. If you go back to table 1 it is obvious in the institutional sectors a net interest of 7 610 mill. DM is paid out of 24 160 revenue earned through their activity. Home owners, on their side, must well mobilise other resources to pay their interest of 30 930 mill. DM. Showing that national accounts and economists consider them richer by 84 510 mill. DM does not impress any-one of their creditors.

Similarly for the third argument which Goods is adding himself. Saying that the choice of a house „shows“ that the owner considers the return from it superior to the yield of other income-providing investments, is not only bare of empirical foundation, but it shows that Goode is equalising two concepts which are distinct even in theory. The return on investment is a monetary variable, and in a general equilibrium model it would be treated within the theory of production, where profit is maximised. The purchase of a house for the purpose of living in it, is a matter of consumption and governed by utility functions, which are non-

¹⁰ Avoiding misunderstanding, calling a rationale invalid, does not mean the rule is wrong, but only that the rationale does not support it.

monetary in nature and individually different, even un-comparable. Surely, given the amount of the transaction a purchaser does not ignore the future value of his purchase. But if that were the prevalent motive, he would be defined as a producer, and not as a consumer in the economic circuit. The argument confounds opportunity costs (of not renting) with actual costs (of paying a rent).

In his review of other approaches, Goode runs into an interesting alternative: „Under the Civil War income tax, tenants were allowed to deduct annual rental payments on their residences, beginning with the act of 1863. All taxpayers were allowed to deduct all federal, state, and local taxes and interest payments. Imputed rent was not taxable. The deduction of rent was intended to place tenants and homeowners in the same position, but it actually favoured tenants, since the deduction of gross rent exceeded the sum of the deductions allowed owner occupants. Gross rent covers depreciation and repairs and maintenance, which were not deductible by owner-occupants, as well as taxes and interest, which were deductible. The Civil War tax, nevertheless, appears to have resulted in much more near treatment of renters and owner-occupants than has been achieved in the modern income tax law.“ Yet, he continues, it cannot be recommended, „in view of its revenue cost and the favouritism it would show to housing compared with other forms of consumption.“ (p. 523) Have the national accounts ever considered this alternative? The revenue argument would certainly not hold for them and the favouritism argument would have to be investigated.

Goode presents figures for illustration, some of which are summarized in table 2. The data show that although slowly varying in the long run, the relationship between owner and tenants remains rather stable in the short run, contrary to the argument of variation analysed earlier, and indicating that the insinuated choice between the two forms of living may be much more restricted by institutional barriers than the model of free choice suggests. For most people the purchase of a house is a once in life decision, and not comparable to an investment option in the stock market. The economic model of perfect substitutes is remote from life at this instance. It may apply to investment corporations, but not to households.

Table 2 Ownership of dwellings in the United States

Year	Percentage of owner-occupied dwellings of all dwellings	Net rent (billion dollars)	Net rent (Percent of adjusted gross income)
1930	47.8	2.7 ¹	3.6 ¹
1940	43.6	1.5	2.2
1950	55.0	3.8	1.9
1956	60.0	5.7	1.9

¹ Actually 1929.

Source: Goode (1960), p. 508 and own calculations.

What does this brief look on into public finance imply for the national accounts? First, it makes clear the concept of income has its origin beginning with the introduction of income tax, long before the birth of national accounts. Even if there was no relevant discussion historically the income tax was the statistical basis to prepare national accounts. Second, there are some theories concentrating on the sources of income and on capital valuation but without addressing the imputation of housing.

5. Alternatives

Five directions of continuing follow from this analysis. A first leads to no change, it leaves the system at it is with its flaws in booking owner-occupied housing. This is a convincing solution only if we see buying a house as a special purchase. It is different from other consumption expenditure in that it requires an extra amount of finance (sometimes the same applies to a car), not available from current income, and that, as a result, it incorporates an extraordinary share of a household's wealth. It is different from expenditure in investment, too, in that its primary purpose is consumption, and neither production, nor capital gain. Surely, the possibility of re-selling the house, or renting it out, may enter into consideration, but it is not the primary purpose, as long, at least, as the purchasing is not a regular activity undertaken for earning an income. But if we continue to treat owner-occupied housing as production and income we face a lot of problems: Is the production boundary appropriate (government's own buildings, other durable household goods); labour productivity is cloth to infinity; consequences of the inclusion of owner-occupied housing on property and entrepreneurial income and functional income distribution. And: The calculation of tax burdens results in

smaller sizes. Measuring capacity utilisation always gives us a rate of nearly 100 %. It may be possible, to consider different options of compromise. The crudest form would be to impute an employment to private owners of dwellings that would follow the average productivity of the economy. In this way productivity measurement will not be distorted by the inclusion of owner-occupied housing. One would call this “SNA-employment” and distinction to labour force statistics that determine actual employment. The accounts themselves would not change, at all.

The second direction is: Assume the view point of pure logic, and put the issue of owner-occupied housing in the system of accounts according to the system’s principles. As a result we would see owner-occupied housing as other consumer durables¹¹, delete it from the system and help to prevent the system from “being swamped by non-monetary values”¹². As a consequence capital, GDP, income and consumption will fall. But we miss a comprehensive description of housing.

The third alternative is not in line with the system. It extends the treatment of owner-occupied housing to other consumer durables. This doesn’t make sense for practical reasons¹³. And: what to do with government owned buildings? The extension will result in more capital, more income and more consumption with a higher GDP. But where to draw the line? If we decide to do so the next way seems to be better.

As a fourth direction the purchase may be registered not on the use of income account, because it is not use of income. It may be registered on the capital account, but under a different heading – consumption durables – instead of capital.¹⁴ As we take care of consumer durables

¹¹ This is in line with Adam Smith (1776, p. 281): “The stock that is laid out in a house, if it is to be the dwelling-house of the proprietor, ceases from that moment to serve in the function of a capital, or to afford any revenue to its owner. A dwelling-house, as such, contributes nothing to the revenue of its inhabitant; and though it is, no doubt, extremely useful to him, it is as his cloaths and household furniture are useful to him, which, however, make a part of his expence, and not of his revenue. If it is to be lett to a tenant for rent, as the house itself can produce nothing, the tenant must always pay the rent out of some other revenue which he derives either from labour, or stock, or land. Though a house, therefore may yield a revenue to its proprietor, and thereby serve in the function of a capital to him, it cannot yield any to the publick, nor serve in the function of a capital to it, and the revenue of the whole body of the people can never be in the smallest degree increased by it. Cloaths, and household furniture, in the same manner, sometimes yield a revenue, and thereby serve in the function of capital to particular persons.”

¹² Expressing it more professionally: Follow the transactor/transaction principle.

¹³ “In practice except possibly for automobiles and furniture, the amounts are probably not worth the trouble of an annual estimate” (Shoup 1947, p. 99).

¹⁴ The theory, in particular, that any use of a durable object is a service on the part of the object to the person using it.

below the asset line or in a satellite we may book its use in a corresponding way outside the core. This seems to be the preferable way. In spite of the fact that national accounts are a multipurpose system their main purpose is the determination of aggregate domestic production (GDP). And we define: Production is any activity of a person that is carried out regularly and against pay, this is a constitutional principle of national accounts, determining what is to be included and what not, in theory. Let us also say: An activity is regular when it is pursued more than five hours a week more than five times a year. This is a convention.¹⁵ It is chosen not on theoretical grounds (what shall be production?), but on practicality (what can be observed?). Turning to consumption its definition follows from the definition of production: All products, and only they, are consumed either immediately, or later, or abroad.

With these definitions it is easy to see that facility management as operated by business falls under production, private renting between households does not, and renting within not either. If that appears strange, look at other property income for comparison, interest, for example. Professional capital management in an institutionalised division of labour (financial intermediaries) is production, and the interest received serves as a measure of its output. Interest payments received by households are not rewarding an underlying production, but plain ownership. Also, interest paid by market producers is paid out of the revenue they generate, employing the borrowed capital in producing the corresponding saleable output. Households' paid interest is not covered by a revenue generated through the borrowed capital, but must be covered, in contrast, from other earnings. As a consequence, this solution treats rents between households in line with other property income between households as a transaction on the distribution of income account.

None of these options seems particularly attractive, so as to create consensus, after discussion. But while for other issues, interest, in particular, a lively and thorough debate of the advantages, disadvantages, and consequences for the system of accounts has taken place and may be followed in the literature, nothing of this exists for rents, for which not even the fundamental question of whether they are property income or payment for a service has been studied and analysed, as yet.

¹⁵ We understand the problems of such a convention since the definition of employment only ask for one hour of work.

References

- ESA (1995), European Commission, *European system of accounts - ESA 1995*, Luxembourg.
- Franz, A. (1994), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen - das statistische System der Makroökonomie*, Wien.
- Goode, H. (1960), Imputed rent of owner occupied dwellings under the income tax, *The Journal of Finance* 15, pp. 504-530.
- Goode, H. (1964), *The individual income tax*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- Graf, S. (1984), *Einkommensteuer und Wohnungseigentum*, Bern
- Hartmann, N. (1987), Wohnungsvermietung nach Eigentümern in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, *Wirtschaft und Statistik* 10/1987, pp.804-815.
- Hartmann, N. (1992), Berechnung der Wohnungsvermietung in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, *Wirtschaft und Statistik* 2/1992, pp. 65-72.
- Hessler, H. D. (1976), *Finanzwissenschaftliches System der Besteuerung*, J.C.B. Mohr, Tübingen.
- Kendrick, J. (1972), *Economic accounts and their uses*, McGraw Hill, New York.
- Neumark, F. (1947), *Theorie und Praxis der modernen Einkommensbesteuerung*, A. Franke, Bern.
- Neumark, F. (ed.) (1980), *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. II, J.C.B. Mohr, Tübingen.
- Reich, U.-P. (1993), The Dutch school of thought in the national accounts, in: W.F.M. de Vries, G.P. den Bakker, M.B.G. Gircour, S.J. Keuning, A. Lenson, *The value added of national accounting*, Netherlands Central Bureau of Statistics, Voorburg/Heerlen.
- Ruggles, N. D./Ruggles, R. (1999), *National Accounting and Economic Policy*, Edward Elgar: Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA.
- Shoup, C.S. (1947), *Principles of National Income Analysis*, Boston
- Smith, A. (1776), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, repr. in R. H. Campell and A. S. Skinner (eds.), *The Glasgow Edition of the Works and Correspondence of Adam Smith II*, Oxford 1997
- SNA (1968), United Nations, *A system of national accounts*, New York.
- SNA (1993), Commission of the European Communities, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations, World Bank, *System of National accounts 1993*, Brussels/Luxembourg, New York, Paris, Washington, D.C.

Geschichte des Staates in den deutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

von
Dieter Brümmerhoff

1. Einleitung

Die Erfassung der staatlichen Aktivität war in der Geschichte der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen immer wieder Anlass für kontroverse Diskussionen. Sie beziehen sich u.a. auf folgende Punkte:

- Wie ist der Staat abzugrenzen?
- Produziert der Staat überhaupt, und was rechnet zur staatlichen Produktion?
- Wie sind die unentgeltlich abgegebenen staatlichen Leistungen zu bewerten?
- Welche dieser Leistungen stellen Vorleistungen bzw. Endverbrauch dar?
- Wie sind indirekte und direkte Steuern abzugrenzen?
- Wie sollen die Preis- und die Produktivitätsentwicklung beim Staat gemessen werden?

Um ein vergleichbares internationales Vorgehen zu gewährleisten, wurden zunächst mit dem OEEC-Standardsystem, dann mit SNA und ESGV Konventionen festgelegt, denen auch die Bundesrepublik Deutschland folgte¹. Die meisten früheren Gegenpositionen zu den dort angebotenen „Lösungen“ sind aber „nie wirklich entkräftet oder widerlegt, sondern zumeist unter Hinweis auf die statistischen Schwierigkeiten ihrer Realisierung nur einfach beiseitegelegt worden“. Diese Feststellung von Holub (1977, S. 324) ist nach wie vor zutreffend, was an einigen Beispielen deutlich gemacht werden soll. In einigen Fällen sind sogar alternative Lösungen hin und her bewegt worden. Auf der anderen Seite haben neue Aufgaben, Institutionen, Finanzierungsinstrumente u.ä. die Weiterentwicklung geprägt.

2. Die Abgrenzung des Staates

Die Abgrenzung des Staates ist schon so lange von Bedeutung, wie die säkulare Entwicklung der Staatstätigkeit nach Umfang und Struktur gemessen werden soll. Ausgangspunkt ist meist

¹ Für die anfangs noch stärker eigenständigen deutschen VGR machte die „zunehmende internationale Zusammenarbeit gewisse Angleichungen der Konzepte und Definitionen an die neuen internationalen Systeme Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen erforderlich“ (Hamer 1970, S. 57), mit der Übernahme des ESGV 1995 hörte die Eigenständigkeit auf.

das von Wagner (1876) formulierte Gesetz des wachsenden Staatsbedarfs. Bei anderer Aufgabenstellung hat die Abgrenzung mit dem Maastricht-Vertrag sowie mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt eine neuerliche, aktuelle Bedeutung erlangt.

In der Volkseinkommensrechnung des Statistischen Reichsamtes (1932) umfasste der Staat (öffentliche Wirtschaft) Reich, Länder und Gemeinden sowie die Träger der Sozialversicherung. Konzeptionell wurden auch die kommunalen und sonstigen Erwerbsbetriebe (Domänen, Versorgungsbetriebe usw.) und die übrigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften (Kirchen, Berufsverbände usw.) einbezogen, tatsächlich aber wegen des Fehlens geeigneten statistischen Materials dennoch ausgeklammert.

Auch seit der VGR 1960² ist unbestritten, dass zum Sektor Staat die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherung rechnen. Bei der Abgrenzung gegenüber den wirtschaftlichen Unternehmen, die den Gebietskörperschaften gehören, und damit gegenüber dem Unternehmenssektor, wurde der in der deutschen Finanzstatistik üblichen Trennungslinie gefolgt (Bartels 1960a, S. 322)³. Ein gesonderter Nachweis der öffentlichen Unternehmen wurde nicht angestrebt. Schätzungen hierzu hat früher der Europäische Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) veröffentlicht. Unter den verschiedenen möglichen Kriterien für einen gesonderten Nachweis öffentlicher Unternehmen kommen Eigentum, Kontrolle, Gewinnerzielung oder Kostendeckung in Betracht. Das Kriterium „Eigentum“ spielt für die Zuordnung zu den Unternehmen (VGR 1960) bzw. zu den Kapitalgesellschaften (VGR 1999) keine Rolle. Es hätte allerdings für Untergliederungen der Unternehmen (Kapitalgesellschaften)⁴ herangezogen werden können. Frühere typische öffentliche Unternehmen wie die Deutsche Bundesbahn und die Bundespost rechn(et)en wie ihre Nachfolgeorganisationen zu den Unternehmen bzw. Kapitalgesellschaften. Für die konkrete Zuordnung in den VGR 1960 war maßgeblich, dass „alle jene Institutionen, die Güter und Dienste bereitstellen, die im Prinzip auch die Privatwirtschaft anbieten könnte, und die auf Kostendeckung oder Gewinnerzielung ausgerichtet sind, ihrem Wesen nach zum Unternehmenssektor gehören. Man hat jedoch in der Praxis nicht immer allein auf das Grundprinzip abstellen können; kasuistische Entscheidungen waren unumgänglich“ (Bombach 1977, S. 59). Das zeigt das Beispiel der früheren Deutsche Bundesbahn, bei der Kostendeckung oder Gewinnerzielung schwer zu belegen waren. Auch die Deutsche Bundesbank wurde nicht als Teil des Staates erfasst.

² VGR 1960 bezeichnen hier das in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1960 eingeführte Kontensystem (siehe Bartels 1960a, b), VGR 1979 die an das ESVG, 2. Aufl. angepasste Version, VGR 1999 die Rechnung auf der Grundlage des ESVG 1995 und VGR 2005 die letzte Anpassung an darauf aufbauende europäischen Vorgaben.

³ Das Statistische Reichsamt schloss öffentliche Erwerbsbetriebe aus der öffentlichen Wirtschaft aus, weil geeignetes statistisches Material fehlte (Pfleiderer 1934, S. 12, Fußn. 2).

⁴ So sieht das SNA öffentliche und private Kapitalgesellschaften vor. Staat und öffentliche Kapitalgesellschaften bilden den öffentlichen Sektor.

SNA 1993 und ESVG 1995 haben hier präzisiert, wenn sich auch in Deutschland bei der Zuordnung von Bahn, Post und Bundesbank nichts änderte. So wurde die Post bereits vor ihrer Privatisierung den Unternehmen, also außerhalb des Staates zugeordnet. Für die Zurechnung einer institutionellen Einheit zum Staat wurde im SNA darauf abgestellt, ob die Leistungen zu wirtschaftlich signifikanten Preisen abgegeben werden. Im ESVG wurde die Grenze durch das 50 %-Kriterium klarer gefasst. Entscheidend ist dort, ob mehr oder weniger als 50 % der Kosten durch Verkäufe gedeckt sind.

Die Grenze für die Zuordnung zum Staat ist nicht immer zweifelsfrei zu ziehen und erfordert, wie schon oben ausgeführt, teils problematische Einzelentscheidungen. Das galt Anfang der 1990er Jahre etwa für die Treuhand. Diese wurde, weil sie satzungsgemäß den Unternehmen dienen sollte und auch ursprünglich Gewinnerwartungen artikuliert wurden, dem Unternehmenssektor zugeordnet (Essig 2000, S. 20f.). Die Beendigung der Treuhand und die Übernahme ihrer Schulden im Jahre 1995 ermöglichten verschiedene Interpretationen für die staatlichen Ausgaben; sie betrafen im Grunde aber stets die staatlichen Einnahmen und Ausgaben auch in den einzelnen Jahren vor 1995⁵. Ein anderes Beispiel sind die staatlichen kaufmännisch rechnenden Krankenhäuser, die zuvor dem Staat zugeordnet wurden und seit der VGR 1999 als gelten. Der Grund für die Veränderung ist, dass sie sich zu institutionellen Einheiten und Marktproduzenten entwickelt, also gegenüber der staatlichen Verwaltung organisatorisch und wirtschaftlich verselbständigt haben. Sie verwenden ein vollständiges Rechnungswesen.

Als Folge der großen Zahl von Budgetausgliederungen in den letzten beiden Jahrzehnten und immer differenzierter werdender Rechtskonstruktionen wurde in jüngerer Zeit die Zuordnung immer schwieriger (vgl. Struck 2004). Die Zuordnung wurde vor allem durch zwei Aufgaben in der Europäischen Union bedeutsam, für die die absoluten Größen (öffentliches Defizit und BIP) und nicht deren Veränderungsraten maßgeblich sind: Der exakte und vergleichbare Nachweis des BSP (bzw. BNE) als Grundlage zur Berechnung der vierten Eigenmittelquelle der EU (Prozentsatz des BSP) und die geforderte Berechnung der Defizitquote nach dem Maastricht-Abkommen bzw. dem Stabilitäts- und Wachstumspakt. Beide Aufgaben verlangen eine klare Festlegung des Staates, aber auch unabhängig davon stellen sich solche Abgrenzungsprobleme. Wie bedeutsam die Abgrenzungsfrage ist, zeigt die Vorlage zweier Handbücher des International Monetary Fund (2001) und der Europäischen Kommission (2002). Die Zuordnungsproblematik insbesondere als Folge der Budgetausgliederungen führte hinsichtlich ihrer Defizitwirksamkeit zuvor schon zu mehreren Einzelentscheidungen von Eurostat,

⁵ Daher muss mit dem die Daten von 1995 verzerrenden Einmaleffekt gelebt werden oder in einer Rückrechnung müssen die Einnahmen und Ausgaben des Staates unter Einschluss der Treuhand nachgewiesen werden. Einen Einmaleffekt 1995 einfach rauszurechnen ist sicherlich sachlich die schlechteste, aber kostengünstigste Entscheidung.

die unterschiedliche Saldenwirksamkeit hatten. Die Entscheidungen wurden notwendig angesichts der erwähnten immer neuen Institutionen und neuen Finanzierungsinstrumente.

Anzumerken ist noch, dass der Staat nach den VGR 1960 in der Entstehungsrechnung als eigener Wirtschaftsbereich behandelt wurde. Mit dem ESVG 1995 und der veränderten Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 93), die unmittelbar aus der europäischen Klassifikation der Wirtschaftszweige NACE Rev. 1 abgeleitet wurde, finden sich die relevanten örtlichen fachlichen Einheiten nun in mehreren Wirtschaftsbereichen, insbesondere bei den öffentlichen und privaten Dienstleistern wieder. Da diese Veränderungen nur für den Vergleich der Wirtschaftsbereiche relevant sind und eine Umrechnung der Wertschöpfung auf den Sektor Staat erfolgt, wird dieser Punkt hier nicht weiter behandelt.

2. Die staatlichen Ströme und Bestände

a) Einnahmen, Ausgaben, Defizit und Vermögen des Staates

Die Abgrenzung von Einnahmen, Ausgaben und Defiziten sowie des eingesetzten Personals und Vermögens bestimmt das Ausmaß der statistisch nachgewiesenen staatlichen Aktivität. Hierfür ist die oben behandelte Frage maßgeblich, was denn zum Staat rechnet.

Die schon erwähnten Budgetausgliederungen haben dazu geführt, dass der Umfang des Staates als Einheit kleiner geworden ist. Dies schlägt sich entsprechend in seiner Wertschöpfung nieder. Die Gesamtausgaben des Staates wie auch seine Konsumausgaben werden dagegen *cet. par.* dann nicht verändert, wenn die zuvor selbst produzierten Leistungen (Inputs) nun von ihm gekauft werden⁶.

Abschreibungen waren seit den VGR 1960 Teil der Einnahmen und Ausgaben des Staates, ohne allerdings die Höhe des Defizits zu tangieren. Seit dem ESVG 1995 rechnen die Abschreibungen nicht mehr zu den Positionen, die als Einnahmen und Ausgaben aufgeführt werden. Diese Konventionsänderung ist ohne Wirkung auf die Höhe der Konsumausgaben des Staates, für die Abschreibungen nach wie vor eine der Aufwendungen darstellen, über die diese Größe berechnet wird. Hier wird im Übrigen deutlich, dass die Konsumausgaben des Staates nicht nur Teil seiner gesamten Ausgaben sind und die Terminologie unbefriedigend ist.

⁶ Keuning/van Tongeren (2004, S. 173/174) verweisen auf niederländische Politiker, die häufiger überrascht waren, dass Privatisierungsentscheidungen nicht zu einer Reklassifizierung der Einheit außerhalb des Staates geführt haben. Ähnliches ist für Deutschland anzunehmen.

Als Verkäufe galten in den VGR 1960 alle Einnahmen aus Gebühren und ähnlichen Abgaben. Sie wurden als Gegenwert staatlicher Leistungen betrachtet. Verwaltungsgebühren wurden dann zum Verkauf von Leistungen gezählt, wenn die Gebühren etwa den Herstellungskosten entsprachen. „Man ging davon aus, daß die staatlichen Verwaltungsleistungen zu einem erheblichen Teil letztlich von anderen Sektoren (Unternehmen, private Haushalte) verbraucht werden“ (Hamer 1970, S. 58). Mit der Revision 1970 wurde die in den VGR 1960 praktizierte einheitliche Verbuchung der Verwaltungsgebühren (beispielsweise Pass-, Führerschein-, Konzessionsgebühren), Anliegerbeiträge und Benutzungsgebühren aufgegeben. Nur noch Benutzungsgebühren wurden als Verkäufe gebucht, Verwaltungsgebühren und Anliegerbeiträge als Übertragungen an den Staat. Von den Unternehmen gezahlte Verwaltungsgebühren wurden wie indirekte Steuern (Anliegerbeiträge als Vermögensübertragungen) behandelt, Verwaltungsgebühren von den privaten Haushalten wie direkte Steuern und ähnliche Abgaben. Die erneute Kehrtwende brachte das ESVG 1995 mit der Ausweitung des Teils der Verwaltungsgebühren, der nun als Entgelt angesehen wird, soweit mit den Amtshandlungen wesentliche Prüfungen verbunden sind. Fraglos ist die Grenze zwischen Markt- und Nichtmarktaktivitäten schwer zu ziehen, auch weil gegen Verwaltungsgebühren bezogene Leistungen häufig gesetzlich erzwungen werden. Dennoch sind die im Zeitablauf unterschiedlichen Verbuchungen erstaunlich. Die Zuordnung der Verkäufe ist für die Höhe der Einnahmen nach ESVG 1995 unerheblich. In der früheren deutschen VGR war sie allerdings einnahmewirksam, weil die Verkäufe von den Einnahmen abgezogen wurden.

Neben der institutionellen Abgrenzung des Staates ist auch die Zuordnung bestimmter Ströme wichtig, wie die im ESVG 1995 festgelegte Behandlung der ersten drei Eigenmittelquellen der EU (Zölle, Abschöpfungen, Mehrwertsteueranteile) deutlich macht. Sie wurden nach VGR 1960 und ESVG 1979 dem Staat zugerechnet und von diesem dann als laufende Übertragungen an die EU gebucht (entsprechend bei den Subventionen). Nach ESVG 1995 rechnen diese Eigenmittel zu den Steuern, die als Direktzahlungen (Primäreinkommen) unmittelbar der übrigen Welt (EU) zufließen, folglich sind die Einnahmen und Ausgaben des Staates nach dieser Verbuchung kleiner als nach VGR 1960⁷. Das ist unter verschiedenen Aspekten fragwürdig (Brümmerhoff 2000).

Für den Verbuchungszeitraum von Transaktionen können verschiedene Zeitpunkte gewählt werden, so insbesondere der Abschluss von Verträgen, die Lieferung oder die Tilgung einer Schuld. Die Einkommensrechnung des Statistischen Reichsamtes (1932) war wie die Finanzstatistik damals und heute auf Kassenströme ausgerichtet. Seit den VGR 1960 gilt, den Regeln von OEEC, SNA und ESVG folgend, das Accrual-Prinzip. Danach werden Transaktio-

⁷ Die BSP (BNE)-Eigenmittel der vierten Quelle hingegen gelten nicht als Steuer und werden wie nach VGR 1960 als laufende Transfers des Staates an die übrige Welt (in der Einkommensumverteilung) dargestellt.

nen in jener Periode dargestellt, in der die Leistung erbracht wird und in der damit eine Forderung entsteht. Für verschiedene Fragestellungen muss nicht der Aspekt der Leistungsrechnung von Interesse sein, sondern vielmehr der der effektiven Zahlungsströme. So unterscheiden sich die Finanzstatistik als Kassenrechnung und die VGR beispielsweise bei den übertragbaren Haushaltsresten, die in der Finanzstatistik als Ausgaben verbucht werden. Für die zeitliche Verbuchung der Steuern und insbesondere der öffentlichen Investitionen sind Umrechnungen erforderlich. Obwohl in dieser Frage grundsätzlich Kontinuität in der Anwendung des Accrual-Prinzips in den VGR besteht, sind mit der Prüfung der Defizitwirksamkeit auch zeitliche Zuordnungsfragen von Einnahmen und Ausgaben zu entscheiden⁸.

Der staatliche Budgetsaldo spielte in der VGR 1960, im SNA 1993 und ESG 1995 keine besondere Rolle. Er wurde wie die Finanzierungssalden der übrigen Sektoren als Differenz aus Investitionen und Sparen (einschließlich Saldo der Vermögensübertragungen) bzw. als Saldo aus der Änderung der Forderungen und der Verbindlichkeiten ermittelt und entsprach der Differenz von Einnahmen und Ausgaben (Deutsche Bundesbank 1983). Erst die Konzentrierung der Wirtschaftspolitik auf diese Größe warf die Frage seiner Berechnung auf. Für die nationale Wirtschaftspolitik hatte noch zu Anfang der 1990er Jahre allenfalls der Finanzierungssaldo, und hierunter die Nettokreditaufnahme, im Sinne der Finanzstatistik einen gewissen Aufmerksamkeitswert. Das mag unter Stabilisierungsgesichtspunkten auch zweckmäßig gewesen sein. Es änderte sich mit der Konzentrierung der Finanzpolitik nach Maastricht auf den Finanzierungssaldo. Allerdings gaben nicht analytische Vorteile den Ausschlag für die gewählte VGR-Abgrenzung, maßgeblich war für diese Wahl des Saldos die schon stärkere europäische Harmonisierung dieser Rechnung.

b) Staatliche Quoten und Beziehungszahlen

Bereits das Statistische Reichsamt hat eine umfassende Staatsquote verwandt, die allerdings eine Einnahmequote war⁹. Darüber hinaus wurden auch spezielle Staatsquoten berechnet. Der umfassendere Ausweis von verschiedenen Staatsquoten ist erst jüngerem Datums und erfolgte mit der tiefgehenden Darstellung staatlicher Einnahmen und Ausgaben seit 1983 (siehe Kopsch 1983 und Statistisches Bundesamt, Fachserie 18).

Staatliche Einnahmen und Ausgaben werden in Deutschland seit 1983 zum BSP bzw. BIP in Beziehung gesetzt. Das gilt insbesondere für die Staatsausgaben insgesamt in der (allgemei-

⁸ Sie sind besonders heikel hinsichtlich des Defizitkriteriums und Anlass für Defizitgestaltung und kreative Buchführung.

⁹ „In dieser Relation werden sämtliche Beziehungen zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft unterschiedslos zusammengefaßt. Sobald daher nach der Art der gegenseitigen Einordnung gefragt wird, darf jeweils nur ein entsprechender Ausschnitt der Gesamtziffern herangezogen werden“ (Statistisches Reichsamt 1932, S. 134).

nen) Staatsquote oder für die Konsumausgaben. Angesichts der Veränderungen in den Aufgaben des Staates und in ihrem Budgetniederschlag ist die (allgemeine) Staatsquote immer weniger geeignet, die Intensität der Eingriffe des Staates und seiner Beteiligungen am Wirtschaftsprozess zu verdeutlichen. Meist wird die Quote vermutlich gewählt, weil die Daten leicht verfügbar sind und die Quote scheinbar leicht zu interpretieren ist. Je nach Fragestellung sind auch andere Maße zweckmäßig, denn die Staatsquote sagt keineswegs aus, in welchem Ausmaß der Staat produziert oder Güter bereitgestellt hat. Hierfür wäre eine Quote der staatlichen Wertschöpfung oder der staatlichen Konsumausgaben und Investitionen bezogen auf das BIP geeigneter; oder die staatliche Wertschöpfung wird auf die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung bezogen.

Die Abgabenquote ist eine weitere Kennziffer staatlicher Aktivität. Statt der Abgabenquote können auch zwei Teilquoten – Steuerquote und Sozialbeitragsquote – gebildet werden. Entsprechende Quoten wurden schon frühzeitig berechnet, so vom Statistischen Reichsamt die Steuerbelastungsquote, bei der Steuern auf das privat verfügbare Einkommen bezogen wurden.

Die Vielzahl der Quoten erlaubt es, den Staat unter verschiedenen Aspekten zu beleuchten. Die Rolle seiner Finanzierung zeigen verschiedene Einnahmequoten des Staates. Zur Untersuchung der Entwicklung der nationalen Abgabenbelastung und für internationale Vergleiche sind die auf Basis des ESVG 1995 vom Statistischen Bundesamt nachgewiesenen Steuer- und Abgabenquoten problematisch, weil – wie erwähnt – die unmittelbar an die EU (also an die übrige Welt und nicht an den Staat) fließenden Mittel in ihnen nicht enthalten sind. Entsprechend werden bei den Ausgaben des Staates die Subventionen der EU nicht einbezogen. Diese Quoten fielen in der früheren Darstellung höher aus, weil sämtlich Beiträge an die EU, also nicht nur die vierte Eigenmittelquelle der EU (Prozentsatz am BIP) über den Staat als Übertragung an die übrige Welt gebucht wurden.

3. Wert der Produktion

Die Entscheidung Marktproduktion und bestimmte Nichtmarktproduktion zu erfassen, also insofern ein umfassendes Produktionskonzept (Studenski 1958) zu wählen, stand schon in der Volkseinkommensrechnung fest. Das Statistische Reichsamt (1932, S. 14) forderte, dass bei der Einkommensrechnung die öffentliche Wirtschaft voll und ohne Doppelzählung zu berücksichtigen sei.

Bei der Volkseinkommensrechnung wurde also, wie dann auch in den internationalen VGR-Systemen und in den VGR 1960, zugunsten einer Einbeziehung des Staates in die Produktion entschieden. Um ein geschlossenes Bild der Güter- und Einkommensströme zu erhalten, ist es zweckmäßig, auch die Produktionstätigkeit im staatlichen Bereich sichtbar zu machen. Dafür spreche, so Bartels (1960, S. 319, 330), „daß die Versorgung einer Bevölkerung mit (produzierten) Gütern nicht allein von der Marktproduktion, sondern auch von der im allgemeinen nicht für den Markt bestimmten Produktion von Staatsleistungen“ abhängt. Auch führe jeder Versuch, die Einkommen der beim Staat Beschäftigten in den VGR im Kontensystem einzubauen, zu wenig befriedigenden Ergebnissen, wenn man nicht den Staat als Produzenten anerkenne und ein volles Produktionskonto für ihn einrichte.

Mit der expliziten Aufteilung in Marktproduktion und Nichtmarktproduktion im SNA 1993 ist es auch sprachlich unzweifelhaft, dass die „sonstige Nichtmarktproduktion“ des Staates sogar gleichrangiger Teil der Produktion ist. Man kann dies mit Blick auf die Produktionsaktivitäten begründen (Holub 2002, S. 302/303). Auch das SNA betont stärker den Produktionsprozess als die Güter. Der Staat setzt also wie die Unternehmen die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital ein, kauft Material (Vorleistungen) und produziert bzw. stellt Leistungen bereit, die er weitgehend ohne Entgelt abgibt. Schon das Statistische Reichsamt wies darauf hin, dass die Leistungen der öffentlichen und privaten Unternehmen im Leistungseinkommen ihres Personals und ihrer Kapitalgeber in Form von Lohn, Gehalt, Kapitalzins und Reinertrag erscheinen. So „entspricht den ‚öffentlichen Verwaltungsleistungen‘ das Leistungseinkommen der öffentlichen Beamten, Angestellten und Arbeiter, Lieferanten und Kreditgeber. Zusammen machen diese Leistungseinkommen die Kosten der öffentlichen Verwaltung aus, die in der Abgrenzung, die das Reichsamt vornimmt, außer dem Personal- und Sachaufwand auch den Zinsendienst der Verwaltungsschulden umfasst“ (Pfleiderer 1957, S. 4 und Statistisches Reichsamt 1932, S. 15)¹⁰. „Um diese unentgeltliche Transaktion in den Kreislauf und damit in das Sozialprodukt aufzunehmen, unterstellt man einen Kauf, wobei die Leistungen zu den Produktionskosten bewertet werden ... Produktion und Kauf werden nicht durch Märkte, sondern durch politische Kollektiventscheide gesteuert“. Die unentgeltlich abgegebenen Staatsleistungen können somit als unterstellter Kauf öffentlich bereitgestellter Leistungen durch die Gemeinschaft, nicht aber als Staatsverbrauch interpretiert werden (Bombach 1977, S. 63).

¹⁰ Das Statistische Reichsamt (1932, S. 15) beschreibt bemerkenswert klar: „Die Leistungen der öffentlichen Wirtschaft erfolgen zwar nicht ohne Entgelt, doch wird dessen Höhe nicht durch den Markt, sondern durch behördliche Festsetzung bestimmt. Der Wert der öffentlichen Leistungen kann daher nicht am Preis, sondern nur an den Kosten gemessen werden. Auf der anderen Seite kann wegen der fehlenden speziellen Entgeltlichkeit nicht festgestellt werden, ob die Nachfrage nach den öffentlichen Leistungen von den privaten Produzenten oder Konsumenten ausgeht“. Interessant ist auch, dass bereits das Statistische Reichsamt (1932, S. 13, Fußn. 1., Seite 15, Fußn. 1) Beamtenpensionen als nicht ausgezahlte Gehaltsteile der aktiven Beamten als an sich nicht bekannte einbehaltene Summen behandelte.

Die grundsätzliche Entscheidung, die unentgeltlich abgegebenen Leistungen über ihre Aufwendungen zu messen, wird mangels überzeugender Alternativen weitgehend akzeptiert. Umstritten bleibt aber die Frage, was zu den Aufwendungen gerechnet werden soll. Da nach SNA/ESVG geleistete Zinsen der Einkommensverteilung und nicht der Produktion zuzurechnen sind, fällt auch die staatliche Produktion gemessen als Wertschöpfung oder als Konsumausgaben niedriger aus. Staatliche geleistete Zinsen rechnen seit der VGR 1960 nicht zur Produktion. Das Statistische Reichsamt (1932) ordnete den Zinsendienst auf die Verwaltungsschulden den (Leistungseinkommen und) Kosten der öffentlichen Verwaltung zu. Nur der Zinsendienst der Kriegsanleihen wurde ausgeschlossen, er zählte zu den öffentlichen Einkommensübertragungen.

Für die VGR 1960 war auch die Nettomiete für eigengenutzte (nicht militärisch genutzte) Gebäude des Staates Teil der Aufwendungen bzw. trug zur Bewertung des Produktionsergebnisses mit den Herstellungskosten bei (Bartels 1960a, S. 331). Man wollte eine gewisse Verzinsung des eingesetzten Kapitals einschließen. So sollten gemäß früheren internationalen Empfehlungen die Leistungen des Staates im Wert etwa vergleichbaren Leistungen der Unternehmen entsprechen. Die Nettomieten wurden in einer Position zusammen mit den Abschreibungen nachgewiesen^{11,12}. Auch in der Verteilungsrechnung war kein gesonderter Nachweis der an sich selbst gezahlten Nettomieten des Staates zu finden; sie war aber im Anteil des Staates enthalten. Mit der VGR-Revision 1970 wurde die unterstellte Miete des Staates auf eigengenutzte Gebäude fortgelassen¹³, „da sie einer tiefen Aufgliederung des Staatesverbrauchs nach Aufgabenbereichen im Wege steht.“ Auch wurde darauf verwiesen, dass unterstellte Nettomieten schwierig zu ermitteln seien (Hamer 1970, S. 58). Ein weiterer Grund war eine entsprechende Änderung im SNA 1968 (Ziff. 6.41)¹⁴. Die Nettowertschöpfung des Staates besteht seitdem nur aus dem Arbeitnehmerentgelt (Einkommen aus unselbständiger Arbeit).

Weil das ESVG 1995 die Finanzierungskosten des Staates nicht zu den Produktionskosten rechnet, ist das BIP cet. par. höher, wenn der Staat seine Verwaltungsgebäude (verkauft und) anmietet. Mit der Verbuchung eines unterstellten Mietwertes der von ihm selbst genutzten Gebäude würde das BIP gegenüber solchen institutionellen Änderungen invariant. Vor der Verabschiedung des SNA 1993 wurde mehrfach erwogen und in den Vorbereitungskommissionen unterschiedlich entschieden, ob eine unterstellte Miete für die Eigennutzung staatlicher

¹¹ Daher wohl der Begriff „Nettomieten“, der definitorisch dem Operating Surplus entsprochen haben dürfte.

¹² Ich danke Norbert Hartmann für klärende Hinweise zur Behandlung der Nettomieten des Staates.

¹³ Damit kam man zurück zu der schon vom Statistischen Reichsamt praktizierten und von Pfeleiderer (1934, S. 36) kritisierten Regelung.

¹⁴ Im ESVG 1970 (Ziff. 317) wurde die Änderung explizit nicht genannt, ist aber aus der Definition der Produktion von (nichtmarktbestimmten) Dienstleistungen für die Allgemeinheit ableitbar, da Nettomieten als Element des Produktionswertes des Staates nicht aufgeführt werden.

Gebäude zu verbuchen sei. Die Begründung gegen die fiktive Buchung hatte schon Krelle (1967, S. 185) gegeben: „Ein wirklicher Marktwert existiert meist nicht, und damit ist man auf Schätzungen angewiesen, die aber in Wirklichkeit wegen ihrer prinzipiellen Unüberprüfbarkeit Festsetzungen sind. Wer will z.B. den wirklichen Nettomietwert von staatlichen Verwaltungsgebäuden feststellen, die niemals vermietet worden sind oder vermietet werden?“ Nur sind solche Festsetzungen allgegenwärtig. So wird für private Eigentümerwohnungen ein Mietwert unterstellt. Auch nehmen solche Festsetzungen mit jeder Revision des SNA zu. Ob die Entscheidung langfristig Bestand hat, ist durchaus zweifelhaft. Letztlich kommt man wohl mit der Entscheidung Kapitalkosten weiter zu fassen, also neben Abschreibungen auch Zinsen zu berücksichtigen, zu einem Mietwert öffentlicher Gebäude.

4. Messung von Output und Produktivität des Staates

Man hofft also die staatlichen Leistungen adäquat indirekt über ihre Kosten zu erfassen. Das hat aber für die Nutzung der VGR ähnliche ungünstige Konsequenzen wie der Nachweis der öffentlichen Haushalte in Haushaltsplänen und Finanzstatistik für die Finanzpolitik. Sichtbar werden eben nur die Inputs staatlichen Handelns, und auf dieser Grundlage wird auch politisch entschieden. Eigentlich bräuchte man aber Informationen über die Inputs (Ausgaben, Faktoren) staatlicher Tätigkeit und über die staatlichen Leistungen (Outputs): wirtschaftspolitisch um zu sehen, was der Staat eigentlich leistet (nicht nur was er kostet); statistisch, um zu deflationieren und insbesondere die Produktivität nachweisen zu können.

Zur Deflationierung ist die Entwicklung nomineller Größen nach Menge, Preis und Qualität zu zerlegen. Die notwendigen Preisreihen fehlen allerdings. Jede Kostensteigerung führt zu höheren Nominalwerten der staatlichen Produktion¹⁵. „Steigen die Bildungsausgaben aufgrund einer Erhöhung der Lehrergehälter, so steigt auch der Nominalwert des Bildungsausgaben um den gleichen Betrag“ und es wird eine Versorgungsverbesserung suggeriert. „Fraglich ist, zu welchen Teilen hinter dieser Nominalwertsteigerung ein realer Produktionsanstieg, eine Verbesserung der Qualität der Bildungsleistung und/oder eine reine inflationäre Aufblähung der Bildungsausgaben steht. In Ermangelung unabhängig ermittelter realer Leistungsreihen im staatlichen Bereich wird jedes Zuordnungsproblem in der VGR durch die Festlegung einer Konvention gelöst“. Danach wurde beispielsweise die personalbedingte Steigerung der Konsumausgaben des Staates, abgesehen von einem unterstellten jährlichen Produktivitätszuwachs, als reine Preissteigerung behandelt. Jede andere Festlegung eines unterstellten Produktivitätsfortschrittes hätte zu einem abweichenden Ergebnis über die Entwicklung der realen staatlichen Produktion und damit auch des realen Sozialprodukts geführt.

¹⁵ Vgl. zum Folgenden Leipert (1978), S. 32-34.

Zur Produktivitätsberechnung wird grundsätzlich der Output auf den Input bezogen, beim Staat liegen aber für Zähler und Nenner nur Inputs vor. International wurde hier bisher in der Regel eine Produktivitätsänderung von Null unterstellt, in den deutschen VGR eine gleichbleibende autonome jährliche Produktivitätszunahme von 0,5 %. Egal, ob 0 oder 0,5 %, der Eindruck einer geringen Produktivität beim Staat entsteht, obwohl hier lediglich eine Konvention vorliegt. Ab 2005 ist die nachgewiesene Produktivitätsänderung zu begründen, d.h. unter Heranziehung von Indikatoren und Kennziffern werden Hinweise zu ihrer Ermittlung gesucht.

Es sind also geeignete Volumensindikatoren zu suchen. Hierzu kann man von Phänomenen im staatlichen Bereich ausgehen, die messbar sind und als Teilaspekt eines Mengengerüsts infrage kommen. Eine andere Lösung wird in einem Vergleich mit privaten Wirtschaftszweigen gesehen, die Ähnlichkeiten zu öffentlichen Produktionsaktivitäten aufweisen. Beide Verfahren sind nicht unproblematisch. Die Aussagekraft des erstgenannten Verfahrens ist wie bei den sozialen Indikatoren beschränkt. „Spezifische Leistungsindikatoren können mit Zufallselementen der Auswahl behaftet sein ... Eine derartige Verengung des Blickfeldes ist z.B. dann gegeben, wenn lediglich ein meßbares Merkmal erfaßt wird und andere – u.U. wichtigere – Outputdimensionen vernachlässigt werden“. Auch die zweite Alternative, die Übertragung der Produktivitätsentwicklung in vergleichbaren privaten auf entsprechende staatliche Leistungsbereiche, weist Mängel auf. Die vergleichbaren Tätigkeiten decken immer nur einen Teil der gesamten staatlichen Aktivität in dem betreffenden Bereich, beispielsweise bei Schulen oder Hochschulen, ab. Auch verfolgen Private und Staat unterschiedliche Verhaltensweisen und Ziele. In beiden Fällen entsteht kein repräsentatives Bild für die Produktivitätsentwicklung im gesamten öffentlichen Sektor.

Die Frage nach dem staatlichen Output wurde schon in den 1960er und 1970er Jahren im Zusammenhang mit der Planungsdiskussion unter anderem in den USA und in der Bundesrepublik diskutiert. Dort wurden staatliche Ziele untersucht und Indikatoren für staatliche Outputs entwickelt, die – ergänzt um Effektivitäts- und Effizienzanalysen – umfassende Programmplanungen ermöglichen sollten. Die Betonung auf Inputs (z.B. Schulausgaben/Kind) oder Prozessvariablen (z.B. Schüler-Lehrer-Relation) der Programme sollte durch produzierte Güter (Outputs) ergänzt und ersetzt werden. Die öffentlichen Produkte mussten also definiert, ihre Dimensionen und Charakteristika beschrieben werden, ferner waren Messvorschriften festzulegen. Im Bereich Schule kann der Output zunächst in den Ausbildungs-/Erziehungszeiten gesehen werden. Zur Einbeziehung und Bestimmung der Qualität können die von den Schülern erzielten Noten/Punkte dienen, ferner die Anzahl der bestandenen Prüfungen oder die Abbruchrate, auch die künftigen Fähigkeiten einen Job zu erhalten oder ein Maß, das die eigene Einschätzung der Schüler widerspiegelt. Solche Outputmaße sind z.B. im

Bereich Gesundheit die Zahl der behandelten Patienten und qualitativ der Zahl der geheilten Patienten, die Verringerung der Infektionsraten¹⁶.

Als Teil der oben genannten Planungen und auch unabhängig davon wurden soziale Indikatoren entwickelt und diskutiert (beispielsweise OECD 1973; vgl. Leipert 1978). Sie sollten das Wohlbefinden von Individuen und Familien, ihre Lebens- und Arbeitsbedingungen, ihren Gesundheitsstatus u.ä. zum Ausdruck bringen. Die traditionell verwendeten Inputs vermochten das nicht. So mögen die Ausgaben des öffentlichen Sektors für Erziehung und Gesundheit steigen. Weil nicht die Leistungen der Ärzte, Schulen, Hochschulen usw. sondern die Inputs gemessen werden, entsteht der Eindruck, dass diese Leistungen immer teurer werden. Tatsächlich steigen die Ausgaben (auch oder gerade) infolge technologischen Fortschritts, der z.B. eine erhöhte Nachfrage nach medizinischer Versorgung hervorruft (neue Operationsformen, neue Medikamente usw.). Im Bereich der Ausbildung und Erziehung haben die zu vermittelnden Informationen und Fähigkeiten zugenommen. So steigt auch der Wert dieser Leistungen. Wenn die Leistungen aber statistisch als steigende Preise und nicht als höhere Outputs gemessen werden, werden Reformen in Erziehung und Gesundheit falsch eingeschätzt.

Die Indikatoren sollten letztlich aussagen, dass eine Veränderung in der „richtigen“ Richtung ceteris paribus als Ausdruck für eine Verbesserung im Wohlbefinden der Menschen gelten kann. Beispielsweise wurden längere Lebenserwartung, geringere Kriminalitätsraten, mehr Absolventen von Schulen, Universitäten usw. als solche Indikatoren angesehen. Das Problem ist allerdings, dass es nicht möglich ist, kausale Beziehungen zwischen Inputs und Outputs herzustellen. So ist der Ausbildungsprozess durch exogene Faktoren wie soziale Herkunft, Motivation, Fähigkeiten u.ä. bestimmt, die nicht den Charakter technischer Beziehungen haben. Die Arbeiten an Sozialen Indikatoren wurden von verschiedenen Seiten, darunter von der OECD (1973) und den Vereinten Nationen mit einer „List of Social Concerns“ geleistet.

Ohne erkennbare Rückverweise auf die frühere Diskussion greifen die VGR bei ihren neuen Deflationierungsmethoden staatlicher Aktivität auf die Ergebnisse der früheren Outputforschung zurück, lösen deren Probleme aber nicht. So wird mit den VGR 2005 in Deutschland in bestimmten Bereichen individuell-zurechenbarer Dienstleistungen, insbesondere Bildung und Gesundheit, über direkte Volumenindikatoren der Output gemessen. Hierbei soll auch Qualitätsänderungen Rechnung getragen werden. So wird der Output im Erziehungsbereich durch die Zahl der empfangenen Unterrichtsstunden, differenziert nach Bildungsbereichen gemessen. Gewichtet wird nach den Kosten. Problem ist u.a., dass sich jede Veränderung der Klassenstärke direkt in der Preiskomponente niederschlägt, es sei denn, dies wird in der Qualitätskomponente korrigiert. Es ist aber unklar, welcher Zusammenhang zwischen Klassen-

¹⁶ Vgl. hierzu Mushkin/Cotton (1969), S. 433 ff.

stärke und Qualität des Unterrichts besteht. Das Statistische Bundesamt bezweifelt daher, ob angesichts der ungelösten Qualitätsproblematik der teilweise Rückgriff auf Outputindikatoren gerechtfertigt ist¹⁷.

Die letztlich allenfalls eingeschränkte Darstellung der Outputseite staatlicher Aktivität hat auch Konsequenzen für die nun zu behandelnde Aufteilung der von Unternehmen und Haushalten unentgeltlich genutzten Leistungen. „Erst ein umfassendes Strukturbild der Produktionsbedingungen und der Ergebnisse staatlicher Tätigkeit auf der Basis physischer Indikatoren liefert die informationelle Grundlage für eine Zuordnung spezifischer Ausgaben und der damit verknüpften Leistungen auf Unternehmen und private Haushalte“ (Leipert 1978, S. 32).

5. Die unentgeltlich abgegebenen staatlichen Leistungen: End- oder Zwischenprodukte?

Die Rechnung des Statistischen Reichsamtes (1932) hat bereits zwischen Produktionswert (Bruttowert der öffentlichen Leistungen) und Wertschöpfung unterschieden. Wertschöpfung wurde wie jetzt als der Teil der Bruttoleistung verstanden, der nicht auf Vorleistungen anderer Wirtschaftszweige beruht.

Auch die Frage, wem die unentgeltlichen Staatsleistungen zufließen, wer sie nutzt, ist dort behandelt worden und ist Gegenstand der Diskussion in VGR und Finanzwissenschaft. Es geht um die Nutzerrechnung zwischen Haushalten (als Konsumenten) und Unternehmen (Kapitalgesellschaften, Einzelunternehmen).

Die Feststellung von Studenski (1958, S. 198), der Trend gehe dahin, die Staatsleistungen teils als End- teils als Zwischenprodukte anzusehen, hat in den internationalen Systemen und in den deutschen VGR keinen Niederschlag gefunden. Das ist für Deutschland insofern überraschend, als die deutschen Schätzungen der 20er Jahre nach Studenski¹⁸ (1958, S. 200) sogar unter den ersten den gemischten Charakter staatlicher Leistungen ausgedrückt haben. Beispielsweise galten Erziehung, Gesundheit, allgemeine Wohlfahrt und Reparaturausgaben als Endprodukte, militärische Ausgaben als intermediär. Auf jeden Fall wurde bereits damals eine Klassifizierung der Staatsaufgaben begonnen, die für Zwecke der Unterscheidung intermediär/final und auch für die Zuordnung zum Individualkonsum Ansätze bot. Trotz Anstößen aus

¹⁷ Vgl. Mayer (2001), S. 1042.

¹⁸ Er bezieht sich auf das Statistische Reichsamt (1932, S. 14-16 und 134-141). Grünig (1951, S. 78) weist darauf hin, das Statistische Reichsamt habe „anhand einer genauen Analyse des öffentlichen Haushalts die Zuordnung der öffentlichen Dienste im einzelnen vorgenommen, fand aber mit dieser Methode im Ausland eine Nachahmung“).

anderen Bereichen (Wohlstandsmaß, Soziale Indikatoren) ist das Problem nicht befriedigend gelöst.

Nach den VGR-Konventionen¹⁹ werden die unentgeltlich abgegebenen Staatsleistungen vollständig als Endverbrauch gezählt. Der Eindruck ist unglücklich, die Gebietskörperschaften seien zugleich produzierende und verbrauchende Institutionen, genauso wie der private Haushalt haushaltswirtschaftliche Leistungen vollbringt und selbst verbraucht. Tatsächlich fließt ein Teil dieser Leistungen anderen produzierenden Einheiten zu, wird aber nicht von deren Produktionswert zur Berechnung der Bruttowertschöpfung abgezogen, so dass es zu Doppelzählungen kommt. Würden diese Leistungen unterlassen, käme es zu einer Verringerung oder Verteuerung der privatwirtschaftlichen Produktion. Dabei überzeugt das Argument nicht, man könne zur Berechnung der Wertschöpfung auf den Abzug dieser staatlichen Vorleistungen verzichten, weil die Leistungen (marktmäßig) mit Null bewertet würden. Sie werden ja gerade nicht marktmäßig erfasst, so dass diese Kostenelemente bei der Marktproduktion fehlen. Kuznets (1951) hat bekanntlich neben diesem in den VGR praktizierten Weg, die unentgeltliche abgegebenen Dienstleistungen des Staates als Endverbrauch zu behandeln (final demand approach), auch den spezifizierenden Ansatz (specific approach) diskutiert²⁰.

Auf den spezifizierenden Ansatz, der jede unentgeltlich abgegebene staatliche Leistung daraufhin überprüft, ob sie Vorleistung oder Endverbrauch ist, griff man in den VGR²¹ nicht zurück. Das ist überraschend, weil doch eine funktionale Analyse, d.h. eine Aufspaltung der unentgeltlichen Staatsleistungen nach dem Verwender, seit Anfang der 1980er Jahre vorgenommen wird²² – allerdings unter einem anderen Ziel. So werden zunächst die Konsumausgaben des Staates als Teil der Endnachfrage festgelegt. Diese werden *dann*, also bei festgeleg-

¹⁹ Diese wurden zunächst im Schema der OEEC (1952) festgelegt, dann von SNA und ESVG und in der Bundesrepublik von Anfang an übernommen.

²⁰ Als dritte Möglichkeit könnten sämtliche unentgeltlich abgegebenen Staatsleistungen als Vorprodukte behandelt werden. Sie wäre das andere Extrem, das den fraglos auch vorhandenen Endproduktcharakter vernachlässigt. Unrealistisch ist auch der von Kuznets erwogene tax payments approach, bei dem die Steuern von Unternehmen und Haushalten Indikatoren der von ihnen bezogenen Leistungen sind, hat er selbst verworfen. Interessant ist, dass das Statistische Reichsamt schon zuvor die Auffassung vertrat, dass die direkten Steuern Ausdruck für die den Endverbrauchern zufließenden Leistungen seien, die indirekten Steuern die Bezahlung für die vom Staat erbrachten Vorleistungen darstellten. Damit hinge aber die Höhe des Sozialproduktes von der Steuerstruktur ab.

²¹ So weist schon Kopsch (1984, S. 299) lapidar darauf hin, dass die den Unternehmenssektor unmittelbar begünstigenden Staatsverbrauchsteile in der Untersuchung des Amtes nicht gesondert ausgewiesen werden.

²² Begründung: Es fehlt ein verbindliches Kriterium, mit dem man festlegen kann, welcher Anteil der Staatsausgaben von den Konsumenten bzw. Produzenten genutzt wird. Die Schätzung des Anteils der Vorleistungen an den Staatsausgaben von Null ist sicher falsch.

Die Schätzungen des Statistischen Reichsamtes (1932) „waren detaillierter, da der unterschiedlichen Verwendung der Staatsausgaben nachgegangen wurde, jedoch ist man ... im Laufe der Zeit wieder von der detaillierten Schätzung abgekommen. Das geht eindeutig aus dem Studium der Sozialproduktsschätzungen der dreißiger Jahre hervor, wobei man feststellt, daß der Umfang intermediärer Staatsausgaben bei steigenden gesamten Staatsausgaben konstant bleibt, obwohl von der Natur der Ausgaben her nicht nur der absolute Betrag sondern auch der Anteil der intermediären Staatsausgaben hätte wachsen müssen“ (Rinne 1967, S. 56).

ter Endnachfrage, in einer Unterrechnung nach den Kriterium zugeordnet, ob es sich um individuell zurechenbare Leistungen handelt. Ist das Kriterium erfüllt, werden sie zum Individualkonsum (oder private Konsumausgaben nach dem Verbrauchskonzept) gerechnet. Diese dem SNA 1993 und ESGV 1995 folgende Umrechnung legte das Statistische Bundesamt (Kopsch 1984) schon früher in Anlehnung an Ausarbeitungen von Pêtre²³ mit einem „erweiterten privaten Verbrauch“ vor, der dem Individualkonsum entspricht. Zieht man die Individualkomponente von den Konsumausgaben des Staates ab, bleibt ein nicht zurechenbarer Teil (Kollektivkonsum). Warum diese Umrechnung zum Individualverbrauch der privaten Haushalte? Hier spielt, wie gesagt, nicht der korrekte Ausweis der privaten Wertschöpfung eine Rolle, maßgeblich sind vielmehr verteilungspolitische oder wohlfahrtsmäßige Überlegungen und die Vergleichbarkeit von Angaben über den Lebensstandard zwischen Ländern mit unterschiedlicher Marktorientierung. Anzumerken ist, dass die Abgrenzung zwischen Individualkonsum und Kollektivkonsum leichter als die zwischen Vorleistungen und Endproduktion zu realisieren ist²⁴.

Hinsichtlich der Doppelzählung kann wenigstens auf eine Einschränkung geschlossen werden. Die Vorleistungen dürften nicht größer als der Kollektivkonsum sein. Da der Kollektivkonsum aber auch von Haushalten (in ihrer Eigenschaft als Konsumenten) genutzte Leistungen enthält, fallen die Vorleistungen des Staates sogar geringer aus.

Warum ist die Frage überhaupt wichtig? Die Produktion ist im BIP als Größe nach Abzug der Vorleistungen konzipiert. Doppelzählungen geben also ein falsches Bild der Produktionstätigkeit. Wenn der Staat Funktionen wahrnimmt, die zuvor im erwerbswirtschaftlichen Sektor als Kosten betrachtet wurden, erhöht sich das BIP, ohne dass sich der für den Konsum oder die Investitionen verfügbare Gesamtbetrag an Gütern verändert hat (Leipert 1975, S. 84). Entsprechendes gilt bei Verlagerungen in die entgegengesetzte Richtung.

Man könnte fragen, ob der Kollektivkonsum nicht Ausgaben in das „social framework“ im Sinne von Kuznets aufweist. Kuznets rechnet dazu alle öffentlichen Leistungen, die erbracht werden müssen, damit ein Produktionsprozess sich überhaupt entfalten kann. Diese will er nicht zum Endprodukt rechnen. „Dazu zählt insbesondere die Landesverteidigung. Eine Verschlechterung des politischen Klimas soll nicht zu einer scheinbaren Wohlstandsmehrung

²³ Vergleiche die Literaturangaben in Kopsch (1984, Fußn. 3).

²⁴ Die macht Leipert (1975, S. 103) am Beispiel des staatlichen Bildungswesens deutlich. „Die diesbezüglichen Ausgaben bzw. ihre Steigerung können als Voraussetzung für weitere Produktivitätssteigerungen privatwirtschaftlicher Produktion vor dem Hintergrund eines beschleunigten technologischen Wandels gedeutet werden; in dieser Interpretation nehmen sie Kostencharakter an. Konsumgutcharakter gewinnen Bildungsausgaben, wenn sie als Instrument zur Durchsetzung des ‚Bürgerrechtes auf Bildung‘, der ‚Gleichheit der Bildungschancen‘, der ‚umfassenden Entfaltung der Anlagen‘ u.ä. angesehen werden. Es ist unschwer einzusehen, daß die Entscheidung für eine der beiden Alternativen bzw. für eine Aufgliederung der Bildungsausgaben auf beide Kategorien durch Wertungen gesteuert wird“.

dadurch führen, dass dann zusätzliche Rüstungsanstrengungen unternommen werden. Aus dieser Sicht wird am besten deutlich, daß *ein Indikator nicht Wohlstand und Produktionsniveau zugleich messen kann*. Es dürfte dem Aspekt der Einkommensanalyse zuzuschreiben sein, dass Rüstungsausgaben schließlich doch einbezogen blieben, denn sie bedeuten monetäre Nachfrage“ (Bombach 1977, S. 69).

Die Frage, was Vorleistung, was Endprodukt ist, scheint erneut gestellt bei den Überlegungen in den 70er und 80er Jahren zu einem Wohlstandskonzept. Hier wird ähnlich wie bei sozialen Indikatoren vorgegangen, nur sollen die Indikatoren bei dem Wohlstandskonzept in einem Globalmaß wie das Measure of Economic Welfare (MEW) zusammengefasst werden. Dabei richtet sich das Interesse auch auf staatliche Leistungen. Tobin/Nordhaus (1972) greifen jene Argumente auf, die zuvor bereits Kuznets vorgebracht hat, nämlich in dem von ihnen konzipierten MEW „das auszuschalten, was als *„necessary overhead cost of a complex industrial nation“* angesehen werden kann. Der größte und am meisten kontroverse Posten sind die Verteidigungsausgaben, dazu aber auch Polizei, Feuerwehr usw. Die alte Bezeichnung *„regrettable necessities“* ist erneut aufgetaucht (Bombach 1977, S. 73)²⁵. Hierbei wird einer späten Sicht von Kuznets (1951) gefolgt, der sogar die meisten staatlichen Aktivitäten den intermediären Produkten zurechnete. Er sah den Teil der öffentlichen Leistungen, die der Sicherung und dem Ausbau der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sowie der elementaren Produktionsbedingungen dient als ständig wachsend an. Dadurch wird verstärkt der oben erwähnte Konflikt zwischen dem BIP als Produktionsmaß und als Wohlfahrtsmaß sichtbar.

6. Investitionen des Staates

Die Einkommensrechnung des Statistischen Reichsamtes (1932) sah einen weiten Investitionsbegriff vor, der weitgehend dem der heutigen Finanzstatistik entspricht. Er schloss neben Bauten und Grundstücksankäufen sowie sonstigen Ausgaben außergewöhnlicher Art auch Vorbildung und Wohnungsbaudarlehen vor, Vermögensentnahme wurde abgezogen.

Bombach (1977, S. 64) verweist darauf, dass die Frage der Zweckmäßigkeit der Trennung in laufende und Vermögenshaushalte in der Anfangsphase der VGR oft diskutiert worden sei. „Unter dem Aspekt der Nachfrageentfaltung und des Auslösens von Multiplikatorprozessen (Aspekt der Stabilisierungspolitik) sah man wenig Anlaß für die Trennung“. Das zeigt sich im Übrigen auch heute noch weitgehend in der (kurzfristigen) makroökonomischen Theorie, die

²⁵ „Most government activities are designed to preserve and maintain the basic social framework and are thus a species of repair and maintenance which cannot in and of itself produce net economic returns“. Endprodukte seien letztlich “(a) direct services by government to ultimate consumers plus (b) additions by government to capital stock, i.e., to the stock designed to provide services to future ultimate consumers” (S. 180/181).

undifferenziert auf die Ausgaben des Staates für Sachgüter und Dienstleistungen abstellt, folglich nicht nach Konsumausgaben und Investitionen²⁶ des Staates unterscheidet. Für analytische Zwecke ist es allerdings nicht unproblematisch, die öffentlichen Investitionen mit den privaten Investitionen zusammenzufassen, wie dies in Deutschland seit den VGR 1960 üblich ist. Die Erklärung dieser Größe (Investitionsfunktion) ist schwierig.

Unter längerfristigem Aspekt sind die Investitionen im Hinblick auf das Produktionspotenzial von Bedeutung. Dem trugen die VGR 1960 Rechnung, indem sie anders als die Finanzstatistik finanzielle Vermögenswerte ausschlossen und einen auf das Realkapital (beim Staat fast nur Anlagevermögen) begrenzten Investitionsbegriff zugrunde legten. Hierbei beeinflussten Ausgaben für militärisch genutzte Güter nicht das Anlagevermögen, sondern flossen als laufende Ausgaben und entsprechend Kosten in den Staatsverbrauch ein.

Die Beschränkung auf einen engen Investitionsbegriff ist mit dem ESVG 1995 aufgegeben worden. Für die nur beim Staat wichtigen Rüstungsausgaben wurde die scharfe Grenze aufgeweicht. Zwar werden Panzer, Kampfflugzeuge u.ä. weiter den Konsumausgaben zugerechnet, militärisch genutzte Güter rechnen aber dann zu den Anlageinvestitionen, wenn sie auch für zivile Zwecke genutzt werden können. Hier ist eine weitere Ausdehnung öffentlicher Investitionen bei kommenden Revisionen des SNA zu erwarten. Anzumerken ist, dass die Behandlung der Panzer und anderen militärischen Geräts eine Folge der Interpretation staatlicher Leistungen (Output) ist. Begreift man Verteidigungsausgaben nicht als Input sondern als Beitrag zur äußeren Sicherheit (in welcher Interpretation auch immer), sind auch Panzer Teil des hierzu eingesetzten Produktionsapparats. Stellte man also stärker auf staatlichen Output ab, wären die entsprechenden Konsequenzen folgerichtig. Allerdings geraten die Aufgaben der Verteidigung zunehmend differenzierter und unklarer. Das ESVG 1995 schreibt Deutschland verbindlich vor auch die Software einzubeziehen. Die jüngsten Vorschläge der OECD Task Force (2004) zielen ferner auf die Aktivierung der F&E-Ausgaben. Sollten sie sich durchsetzen, dürfte die nächste Stufe mit der Interpretation der Bildungsausgaben als Investitionen programmiert sein.

Damit knüpft man an eine lange Diskussion an. So ist mit der Erforschung der Bedeutung staatlicher Investitionen für den Wachstumsprozess „verschiedentlich die Forderung erhoben worden, Ausgaben für Bildung und Forschung als Investition (Vermehrung des *Humankapitals*) zu betrachten. Es sei verfehlt, den Bau von Schulgebäuden als reale Vermögensbildung zu registrieren, die Personal- und Materialkosten für Bildung und Forschung hingegen als laufenden Verbrauch. Die Realkapitalstatistik erstreckt sich jedoch durchweg auf das tangible,

²⁶ Bemerkenswert ist, dass die VGR der USA bis 1996 keine öffentlichen Investitionen (z.B. Straßenbau, Verwaltungsgebäude) auswiesen. Hier stellt sich die Frage nach Ursachen und Wirkungen. Die Konvention hat auch Auswirkungen auf Abschreibungen und Konsumausgaben des Staates.

reproduzierbare Sachvermögen, und aus verschiedenen Gründen erscheint es unzweckmäßig, dieses Grundprinzip an einer Stelle zu durchbrechen“. Im Hintergrund „hat zuweilen wohl der Gedanke gestanden, bei Parlamenten durch den Investitionsansatz die Bereitschaft zu wecken, solche Ausgaben notfalls auch durch Anleihe zu finanzieren“ (Bombach 1977, S. 69/70), und er wird in der Gegenwart erneut vorgetragen.

Anzumerken ist, dass der Investitionsbegriff nicht nur unter dem Aspekt des Produktionspotenzials von Bedeutung ist. Auch finanzpolitisch spielt die Abgrenzung zumindest formal eine Rolle, solange Investitionen als Rechtfertigung oder Begrenzung (eines Teils) der Kreditfinanzierung gesehen werden. So hat der objektbezogene Deckungsgrundsatz seinen Niederschlag im Grundgesetz gefunden²⁷. Er besagt, dass die Verschuldung die Höhe der Investitionen nicht überschreiten darf. Der Grundsatz war schon in der Finanzklassik verbreitet. Sieht man also Verschuldung als eine zu begründende Ausnahmefinanzierung, liegt ein enger Investitionsbegriff nahe. Ausgaben des Staates zur Humankapitalbildung, für Forschung und Entwicklung sowie militärisch genutzte Güter werden dann zweckmäßigerweise nicht eingeschlossen, will man enge Verschuldungsgrenzen für den Staat.

Ein erweiterter Investitionsbegriff des Staates vermindert einerseits die Vorleistungskäufe und damit die Konsumausgaben des Staates. Andererseits werden seine Abschreibungen und damit seine Konsumausgaben erhöht. Hier sind verschiedene Konventionen möglich, denn tendenziell bewegen sich die internationalen Konventionen auf eine Ausweitung des Investitionsbegriffs, der einerseits die Konsumausgaben des Staates einschränkt und andererseits diese über zusätzliche Abschreibungen ausweitet. Die VGR 1960 beschränkten die Abschreibungen auf nichtmilitärisches reproduzierbares Sachanlagevermögen, allerdings ohne den öffentlichen Tiefbau. Die Konvention sah also vor, nur auf ein Segment zivil genutzten öffentlichen Sachvermögens (Gebäude) Abschreibungen vorzunehmen. Damit war eine konsistente Netto-rechnung nicht möglich. Seit der Revision 1999 werden auch Straßen, Tunnel usw. abgeschrieben. Da nun auch immaterielles sowie militärisches Anlagevermögen aktiviert werden, ist die Abschreibungsbasis deutlich erweitert. Ähnlich wirkt die mit der nächsten Reform anstehende Aktivierung nicht zuviel genutzter militärischer Anlagen.

7. Sparen und Vermögenstransfers

Aus der Differenz von Sparen und Investieren unter Einschluss der Vermögensübertragungen (netto) gelangt man zum Finanzierungssaldo. Der Finanzierungssaldo entspricht auch der Dif-

²⁷ Die Verfassung erlaubt allerdings eine Durchbrechung des objektbezogenen Deckungsgrundsatzes im Falle eines gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts. Ferner wird der Investitionsbegriff der Finanzstatistik verwendet.

ferenz aus den gesamten Einnahmen und Ausgaben. Sparen ist hingegen die Differenz aus den laufenden Einnahmen und laufenden Ausgaben (also ohne vermögenswirksame Ströme). Die Unterscheidung in laufende und in Vermögensstransfers ist problematisch. Die Schwierigkeiten der Abgrenzung zwischen echten Vermögensabgaben und Leistungen aus dem laufenden Einkommen (Lastenausgleich) sind bekannt. Das Hauptproblem stellt sich bei der Erbschaftsteuer, bei der es graduell von der Höhe der Sätze abhängt, ob sie zu Vermögensübertragungen führt. Analoges gilt für internationale Übertragungen (Kriegsribute, Reparationsleistungen). Aber auch bei den Sozialbeiträgen könnten Zweifel aufkommen. Sie werden (ebenso wie die fiktiven Beiträge zur Altersversorgung der Beamten) als laufende Abgaben betrachtet. Sie könnten aber auch als staatlich erzwungenes Sparen mit entsprechenden Vermögensansprüchen interpretiert werden. Zwar macht das Umlageverfahren eine solche Sicht schwierig – insbesondere seine Umsetzung in der Bestandsrechnung. Aber es scheint hier neues Nachdenken zu geben (IMF).

„R. Stone hat bereits früher auf die Tatsache hingewiesen, daß Erbschaftsteuern für den einzelnen durchaus eine Vermögensabgabe sein können, für öffentliche Haushalte wegen des mehr oder weniger stetigen Flusses aber eine laufende Transfereinnahme bedeuten. Würde man entsprechend asymmetrisch buchen, so wäre die Identität von Sparen und Investieren gestört“ (Bombach 1970, S. 70). Aus systematischen Gründen wird hier also – Empfehlungen der OEEC folgend – parallel gebucht, obwohl ökonomisch etwas anderes näher liegt. Anzumerken ist, dass auch schon das Statistische Reichsamt Vermögensübertragungen (als Teil der „nominalen Kapitalbildung“) kannte. Neben den gegen die Behandlung der Erbschaftsteuern sprechenden Argumenten sind weitere Zweifel bei der Zuordnung von Investitionszuschüssen zur Förderung von Bauvorhaben und anderen Investitionen, ferner Spar- und Wohnungsbauprämien sowie Arbeitnehmersparzulagen zu den Vermögensübertragungen angebracht: sie sind möglicherweise überwiegend bloße Mitnahmeeffekte, können also ohne Einfluss auf die Höhe der Investitionen und Ersparnisse. Die Vermutung wurde schon frühzeitig (Krelle/Siebke 1973) geäußert. So können die Erbschaftsteuer aus (laufenden) Einkommen gezahlt werden oder die Sparprämien den Konsum und nicht das Vermögen erhöhen. Diese ökonomischen Aspekte werden allerdings weniger beachtet als die Parallelbuchung: „entscheidend für die Zuordnung zu laufenden oder Vermögensübertragungen soll dabei die (mutmaßliche) Auffassung der jeweils kleineren Institution über den Charakter der Übertragung sein“ (Bartels 1960, S. 326).

Die Bedeutung der Abgrenzung der Vermögens- gegenüber den laufenden Transfers zeigt sich insbesondere beim sektoralen Nachweis der Subventionen, die umso geringer ausfallen, je weiter Vermögensstransfers gefasst werden. Für Analysen hier ist daher ein Subventionsbegriff zweckmäßig, denn eine Abgrenzung mehrerer Wirtschaftsforschungsinstitute (Fritz-

sche u.a. 1988) neben Subventionen im Sinne der VGR auch Vermögenstransfers und Steuerbegünstigungen an Unternehmen einschließt.

Literatur

- Bartels, H.* (1960a), Das Kontensystem für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Bundesrepublik Deutschland, *Wirtschaft und Statistik*, Juni 1960, S. 317-344
- Bartels, H.* (1960b), Das Kontensystem für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Bundesrepublik Deutschland, *Wirtschaft und Statistik*, Oktober 1960, S. 571-581
- Bombach, G.* (1956/57), Staatshaushalt und volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, *Finanzarchiv* 17, S.
- Bombach, G.* (1977), Die öffentliche Finanzwirtschaft im Wirtschaftskreislauf, HdF, Bd. I, 3. Aufl., Tübingen, S. 53-75
- Brümmerhoff, D./Lützel, H.* (Hg.) (2002), Lexikon der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, 3. Aufl., München
- Deutsche Bundesbank* (1983), Zahlenübersicht und methodische Erläuterungen zur gesamtwissenschaftlichen Finanzierungsrechnung der Deutschen Bank 1960 bis 1982, Sonderdruck der Deutschen Bundesbank, Nr. 4
- Dublin, K./Pitzer, J./Weisman, E.* (2004), Measuring the Size of the Public Sector: What Does the IMF's Government Finance Statistics Manual 2001 Contribute? In European Commission, S. 17-32
- Essig, H.* (2000), Staatsabgrenzung in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und in der Finanzstatistik, Arbeitspapier Nr. 54 der Studienschwerpunkte Finanzwissenschaft/Betriebswirtschaftliche Steuerlehre/Wirtschaftsprüfung und Controlling, Universität Trier
- European Commission* (2004), 24th CEIES seminar 'The Size of the Government sector – how to measure', Luxembourg
- Europäische Kommission* (2002), Handbuch zu den öffentlichen Einnahmen und Ausgaben, Luxemburg
- Fritzsche, B.* u.a. (1988), Subventionen – Eine Gemeinschaftspublikation der an der Strukturberichterstattung beteiligten Institute, München
- Grünig, F.* (1951), Die Anfänge der „Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung“ in Deutschland, Beiträge zur empirischen Konjunkturforschung, S. 71-103
- Hoffmann-Nowotny, H.-J. (u.a.)* (Hg.) (1976), Soziale Indikatoren, Frauenfeld
- Holub, H. W.* (1977), Probleme der Erfassung der Staatstätigkeit, *WiSt* H. 7, S. 324-329
- International Monetary Fund* (2001), Government Finance Statistics Manual 2001 (GFSM 2001), Washington

- Holub, H. W.* (2002), Beitrag "Produktion" in Brümmerhoff/Lützel, S. 301-304
- Keuning, S./van Tongeren, D.* (2004), The Relationship Between Government Accounts and National Accounts, with Special Reference to the Netherlands, *Review of Income and Wealth* 50, S. 167-179
- Kopsch, G.* (1980), Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereichen in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, *Wirtschaft und Statistik* 3/1980, S. 155-169
- Kopsch, G.* (1983), Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1960 bis 1982, *Wirtschaft und Statistik* 10/1983, S. 749-769
- Kopsch, G.* (1984), Staatsausgaben nach dem Ausgaben- und dem Verbrauchskonzept, *Wirtschaft und Statistik* 4/1984, S. 297-303
- Krelle, W.* (1967), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, 2. Aufl., Berlin
- Krelle, W./Siebke, J.* (1973), Vermögensverteilung und Vermögenspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Überblick, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 129, S. 478-503
- Kuznets, S.* (1951), Government Product and National Income, International Association for Research in Income and Wealth, *Income and Wealth, Series I*, Cambridge
- Leipert, C.* (1975), Unzulänglichkeiten des Sozialprodukts in seiner Eigenschaft als Wohlstandsmaß, Tübingen
- Leipert, C.* (1978), Gesellschaftliche Berichterstattung, Berlin
- Mayer, H.* (2001), Preis- und Volumenmessung in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, *Wirtschaft und Statistik* 12, S. 1032-1043.
- Murray, R.* (1992), Measuring Public-Sector Output: The Swedish Report, in Z. Griliches (ed.), *Output Measurement in the Services Sectors*, Chicago, S. 517-542
- Mushkin, S./Cotton, J.* (1969), Systematic Analysis and Grand-In-Aid in a Federal System, in Joint Economic Committee, *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System*, Vol. 1, Washinton, S. 332-354
- Noll, H. H.* (1976), Das System sozialer und demographischer Statistiken, in Hoffmann-Nowotny, S. 71-93.
- Nordhaus, W./Tobin, J.* (1972), Is Growth Obsolete?, National Bureau of Economic Research, New York
- OECD* (1973), Organization for Economic Cooperation and Development, List of Social Concerns Common to Most OECD Countries, The OECD Social Indicator Development Programme, Vol. 1, Paris
- OEEC* (1952), Organisation for European Economic Cooperation, A Standardized System of National Accounts, Paris
- Pfleiderer, O.* (1934), Das Deutsche Volkseinkommen und seine Aufteilung zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft, *Finanzarchiv N.F.* 2, S. 1-40

- Reich, U.-P.* (2002), Beitrag „Einkommen“, in D. Brümmerhoff/H. Lützel, Lexikon der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, 3. Aufl., München, S. 101-105
- Statistisches Reichsamt* (1932), Das deutsche Volkseinkommen vor und nach dem Kriege, Berlin
- Struck, B.* (2004), Zur statistischen Wahrnehmung der Veränderungen bei den statistischen Einheiten des Staates, Working Paper No. 42, Thünen-Reihe, Angewandte Wirtschaftstheorie, Universität Rostock
- Studenski, P.* (1958), The Income of Nations, New York
- Wagner, A.* (1876), Grundlegung der politischen Ökonomie. Bd. 1: Grundlagen der Volkswirtschaft, 3. Aufl., 1892, Leipzig