

Brümmerhoff, Dieter; Reich, Utz-Peter

**Working Paper**

## Die staatliche Defizitquote als Demonstrationsobjekt des Zusammenspiels von Statistik und Politik (3 oder 3,0?)

Thünen-Series of Applied Economic Theory - Working Paper, No. 15

**Provided in Cooperation with:**

University of Rostock, Institute of Economics

*Suggested Citation:* Brümmerhoff, Dieter; Reich, Utz-Peter (1998) : Die staatliche Defizitquote als Demonstrationsobjekt des Zusammenspiels von Statistik und Politik (3 oder 3,0?), Thünen-Series of Applied Economic Theory - Working Paper, No. 15, Universität Rostock, Institut für Volkswirtschaftslehre, Rostock

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/78266>

**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. 15

**Die staatliche Defizitquote als Demonstrationsobjekt des Zusammenspiels von Statistik und Politik (3 oder 3,0?)**

von

Dieter Brümmerhoff

und

Utz-Peter Reich

**Universität Rostock**

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät

Institut für Volkswirtschaftslehre

1998

**Die staatliche Defizitquote als Demonstrationsobjekt des Zusammenspiels von Statistik und Politik (3 oder 3,0?)** 1

Dieter Brümmerhoff\*  
und  
Utz-Peter Reich\*\*

*Zusammenfassung*

Der Beitrag beschäftigt sich mit der Genauigkeit der staatlichen Defizitquote im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen vor dem Hintergrund des Adäquationsproblems. Einzelne umstrittene Verbuchungsfragen, die mit der zeitlichen und sektoralen Zuordnung von Strömen verbunden sind, werden diskutiert. Abschließend wird die mögliche mißbräuchliche Verwendung des Rechnungssystems erörtert.

*Abstract*

The article deals with the problem of reliability of the public deficit ratio in national accounts. Background is the problem of adequacy between theory and measurement. Some controversial accounting rules concerning the timing and sectoring of government transactions are analysed. Finally the use and misuse of the accounting system is discussed.

*Keywords:* public debt ratio, national accounting

*JEL-Klassifikation:* E 10

---

\* Prof. Dr. Dieter Brümmerhoff, Universität Rostock, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Parkstraße 6, 18057 Rostock

\*\* Prof. Dr. Utz-Peter Reich, Fachhochschule Mainz, Fachbereich Betriebswirtschaft I, PF 19 67, 55009 Mainz

## 1. Das Adäquationsproblem

Probleme der Berechnung, der Aussagekraft und schließlich der Benutzung und Beeinflussung von Daten der öffentlichen Finanzwirtschaft, insbesondere staatswirtschaftlicher Quoten werden seit langem diskutiert<sup>1</sup>. Dennoch gibt es immer wieder Anlaß, über alte Fragen in neuem Gewand nachzudenken. So verlangt das Maastricht-Abkommen die Konvergenz in der wirtschaftlichen Entwicklung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union für einen möglichen Beitritt zur Europäischen Währungsunion. Als ein wichtiges Kriterium zu ihrer Überprüfung wurde die auf maximal 3 vH begrenzte staatliche Defizitquote in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) im Jahre 1997 herausgestellt. Das Kriterium ist auch nach dem Stabilitätspakt für die Beurteilung der künftigen Finanzpolitik und etwaige Sanktionen maßgeblich. Die Debatte hierzu zeigte, daß es wenig klar ist, wie genau diese Schranke statistisch überhaupt bestimmt werden kann, und noch weniger klar, was sie inhaltlich bedeutet.

Mit der Erfüllung dieses Kriteriums soll (unter Beachtung der anderen im Vertrag genannten Kriterien) eine auf „Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand“ signalisiert werden. Die besondere Herausstellung der Defizitquote eines Jahres ist problematisch, weil sie nicht erkennen läßt, ob mittel- und längerfristig angelegte Stabilisierungsstrategien vorliegen und welche Wirkungen in dieser Sicht zu erwarten sind. Uns interessiert hier aber primär die hermeneutische Seite des Problems, was nämlich so eine Zahl aussagt. Der Satz  $x=3$  hat jenseits der Mathematik erst einen Sinn,

---

<sup>1</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1976) und Littmann (1990).

wenn  $x$  als Meßoperation definiert ist. Wie mißt man also das öffentliche Defizit eines Landes?

Man nennt dies das *Adäquationsproblems*. Es beinhaltet die Frage, ob das theoretisch oder politisch gewollte Konzept zutreffend abgebildet wird, und wie oft in der Statistik tritt es erst zutage, wenn man sich mit der praktischen Erhebung beschäftigt. Auf den ersten Blick scheint die Sache hinsichtlich des Beitritts zur Europäischen Währungsunion einfach. Am Stichtag im Frühjahr 1998 entnimmt die Brüsseler Kommission den vorliegenden Statistiken jedes beitrittswilligen Landes die fragliche Quote und übermittelt anschließend den Regierungen ihren Bescheid. Gehen wir nicht alle mit den Zahlen unserer amtlichen Statistik in dieser Weise um? Auf den zweiten Blick merkt man den Unterschied. Davon wie jedermann mit den Zahlen umgeht, hängt gesamtgesellschaftlich nichts ab. Für den Einzelnen besteht keine Möglichkeit, auf den Prozeß, den die Zahlen abbilden, Einfluß zu nehmen. Aus dieser Sicht sind sie so entrückt und objektiv wie Zahlen der Astronomie.

Das ist anders auf der Ebene der kollektiven Akteure (staatliche Organe, Privatverbände). Diese können – und sollen – den Wirtschaftsprozess beeinflussen. Aber für sie ist auch die Messung selbst beeinflussbar. Subjekt und Objekt der Beobachtung sind nicht mehr scharf getrennt. Das hat Konsequenzen für den Meßprozeß, und diese sind Gegenstand unserer Untersuchungen. Nicht bei allen Zahlen der Wirtschaftsstatistik kommt die selbstreferenzielle Struktur amtlicher Statistik so schön zum Vorschein wie bei der Defizitquote, weil nur wenige die öffentliche Aufmerksamkeit in solchem Maße genießen. Aber diese stehen für alle anderen und sind als Paradefälle geeignet, die Probleme der Messung zu demonstrieren. Die europäische Einigung ist hierfür umso mehr ein lohnendes Studienobjekt, als mit der

Einigung nationale statistische Systeme, die unabhängig voneinander entstanden und gereift sind, in ein Gemeinschaftssystem gezwungen werden. Auch dabei stellt sich das Adäquationsproblem.

Die Virulenz der Frage zeigt sich an den Hinweisen und Zweifeln mancher Beobachter der Verbuchung staatlicher Aktivität nicht nur unter dem Maastricht-Aspekt<sup>2</sup>. So weist die Arbeitsgemeinschaft der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute in ihrem Frühjahrsgutachten 1997 darauf hin, daß erhebliche Unsicherheit darüber bestehe, „ob und in welchem Ausmaß ‚kreative‘ Buchungsmöglichkeiten zum Ausweis eines geringeren Defizits genutzt“<sup>3</sup>. Und der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung spricht im Hinblick auf die Entscheidung, Kindergeldzahlungen seit dem Jahre 1996 nicht mehr als staatliche Ausgaben auszuweisen, sondern gegen das Aufkommen aus der Lohnsteuer zu saldieren, von einer „Verfälschung in der Aussagefähigkeit der Steuerquote und der Staatsquote“ durch „buchungstechnische Vorgänge“<sup>4</sup>. Damit wird nahe gelegt, daß mit Statistik alles bewiesen werden kann. Natürlich lag auch bei der unter enormem politischen Druck zu produzierenden Zahl des Budgetdefizits die Frage nahe, ob die Bilanz nicht „geschönt“ werden könne, wie es im betrieblichen Rechnungswesen heißt<sup>5</sup>. Und die Antwort ist hier ebenso wenig einfach wie dort.

---

<sup>2</sup> Vgl. hierzu beispielsweise die entsprechenden Bemerkungen in den Jahresberichten des Europäischen Währungsinstituts 1995 und 1996.

<sup>3</sup> Arbeitsgemeinschaft (1997), S. 27 Fußn. 6; dgl. S. 37.

<sup>4</sup> Sachverständigenrat (1996), Tz. 277. Und weiter zu den politischen Konsequenzen: „Es wäre geradezu absurd, wenn das Ausmaß der Rentenanpassung auch davon abhängig wäre, wie das Kindergeld im öffentlichen Haushalt verbucht wird.“

<sup>5</sup> Ähnliche Probleme können auftreten, wenn von dem statistischen Nachweis erhebliche finanzpolitische Konsequenzen ausgelöst werden: Man denke, wie bedeutsam z. B. die Entwicklung der Nettolohn- und -gehaltsumme für die Rentenanpassung in Deutschland oder die Inflationsrate für die Sozialhilfeausgaben in den USA sind.

## 2. Die möglichen Fehler einer makrökonomischen Variablen

Die Unterscheidung von 3 gegenüber 3,0 vH, mit der im politischen Raum argumentiert wird, legt die Frage nach der Genauigkeit nahe, mit der die Defizitquote des staatlichen Sektors statistisch gemessen werden kann. Denn es scheint zunächst wenig sinnvoll, sich politisch auf eine Komma-stelle festzulegen, wenn diese statistisch nicht verifiziert werden kann. Die Frage nach der Genauigkeit stellen heißt, den möglichen statistischen Fehler abzuschätzen.

Zunächst die simple Arithmetik. 1996 betrug das deutsche BIP 3539 Mrd. DM, das öffentliche Defizit 138 Mrd. DM<sup>6</sup>. Das ergibt eine Quote von 3,89941 vH. Die Quote ist auf sechs Stellen nach dem Komma berechnet, man könnte dies noch exakter tun. Die Frage ist allerdings, ob die Ausgangszahlen die Exaktheit der berechneten Quote hergeben. Die Forderung 3,0 vH des BIP bedeutet, daß es auf ein zehntel Prozent, d.h. ein Promille ankommt. Ein Promille des BIP sind 3,5 Mrd. DM. Die Frage ist also, ob das Defizit auf 3,5 Mrd. DM genau zu berechnen ist. Natürlich ist auch die Genauigkeit der Bezugsgröße BIP zu prüfen. Eine Erhöhung des BIP um 100 Mrd. DM würde die Defizitquote um 1 Promille senken. Wir lassen dieses Problem aber beiseite, da die Genauigkeit des BIP in anderem Zusammenhang auf der europäischen Ebene schon kritisch geprüft worden ist. Wir beschränken uns auf die Genauigkeit des Defizits, die also auf 3,5 Mrd. DM gegeben sein müßte, wenn der Fehler kleiner als ein Promille sein sollte.

---

<sup>6</sup> Statistisches Bundesamt (1997a).

Fehlerrechnung ist ein Standardgebiet der Statistik. Ihr Ergebnis, der sog. statistische Fehler, ist das Ergebnis einer mathematisch-statistischen Schätzung, die von einer Zufallsstichprobe ausgeht und auf einer gut ausgebauten Theorie mit einem großen Arsenal von Konzepten zur Genauigkeitsbeurteilung aufbaut. Genauigkeit heißt hier die Angabe eines Intervalls, innerhalb dessen man den wahren Wert der nicht beobachteten Grundgesamtheit für die aus einer Stichprobe geschätzte Größe mit großer Wahrscheinlichkeit zu finden hat. Auf diese bekannten und nützlichen Instrumente einer Fehlerrechnung kann man zur Abschätzung des möglichen Fehlers in den VGR allerdings nicht zurückgreifen<sup>7</sup>. Denn die Zahlen der VGR sind in den wenigsten Fällen nach den Regeln der mathematischen Statistik zu schätzen. Das liegt an der Einmaligkeit des Vorgangs.

Die mathematische Statistik basiert auf einem Wahrscheinlichkeitsbegriff, der ein beobachtetes Ereignis als ein tatsächliches unter sehr vielen möglichen ähnlichen Ereignissen auffaßt. Sie beruht auf der Hypothese, daß die Beobachtung prinzipiell wiederholbar, und zwar fast unendlich oft wiederholbar sei. Das ist typischerweise für eine zustandsbeschreibende, kontinuierlich historisierende Statistik wie die VGR nicht der Fall. Es gibt für jede Variable eine endliche, oft unzureichende, manchmal aber auch sich widersprechende Menge an Informationen. Daraus ist die bestmögliche Zahl zu gewinnen. Eine Wiederholung der Messung findet prinzipiell nicht statt. Wenn sie geschieht - im nächsten Jahr -, ist bereits der Zustand des Meßobjekts ein anderer.

Theoretisches Instrument der Messung ist daher weniger die mathematische Statistik als das begrifflich logische System. Darunter versteht man den Ansatz, die Vielfalt der Beobachtungen in einer Weise zu abstrahieren, daß

---

<sup>7</sup> Vgl. Rinne (1997).



evidente und elementare arithmetische Beziehungen zwischen ihnen auftreten. Die VGR sind das erste wirtschaftsstatistische System, das in dieser Weise geschaffen und weltweit institutionalisiert wurde. Die Konten für Transaktionen zwischen Sektoren zeigen dieses System, das als „ein möglichst umfassendes, übersichtliches, hinreichend gegliedertes, quantitatives Gesamtbild des wirtschaftlichen Geschehens“ gedacht ist<sup>8</sup>. Ein solches System besteht nicht nur abstrakt in gedanklichen Beziehungen. Es dient auch als Grundlage der Arbeitsteilung, in der die konkrete Erhebung organisiert wird.

Daraus ergibt sich nun auch ein anderes Verfahren der Fehlerkontrolle. Wenn von vornherein davon auszugehen ist, daß eine Messung nur einmal vorgenommen werden kann, muß das Verfahren dazu überwacht werden<sup>9</sup>. Die Entstehung des Schätzwertes von der Erhebung über die Aufbereitung der Daten bis hin zur Auswertung muß transparent sein und auf Fehler überprüft werden. Fehler heißt hier alles, was mit der Arbeitsanweisung nicht in Einklang steht. Fehler heißt nicht, das Konfidenzintervall eines Schätzwertes zu bestimmen. Das eben ist unmöglich und daher ein sinnloses Anliegen. Regelgebundenheit des Verfahrens ersetzt die Wahrscheinlichkeitsgebundenheit der üblichen Fehlerrechnung. Quantitative Fehlermaße sind bei der Verfahrenskontrolle nicht zu gewinnen. Der Fehler wird, wenn entdeckt, behoben und nicht gemessen.

Ein quantitatives Maß von Fehler kann man bei der Ergebniskontrolle gewinnen. Diese setzt beim fertigen Schätzwert an und konfrontiert ihn mit dem Ergebnis einer anderen Rechnung, das im Prinzip gleich sein sollte. Dieses Verfahren macht sich also den Systemcharakter der Rechnung zu-

---

<sup>8</sup> Statistisches Bundesamt (1997), S. 19.

<sup>9</sup> Rinne (1997), S. 149.

nutze. Das trifft insbesondere auf die Konfrontation des Sozialprodukts aus der Entstehungsrechnung mit dem aus der Verwendungsrechnung zu<sup>10</sup>. Voraussetzung ist natürlich, daß statistisches Material in ausreichender Fülle zur Verfügung steht, um beide Rechenwege unabhängig von einander zu begehen. Für das Aggregat der staatlichen Wertschöpfung ist dies z.B. nicht gegeben, da die Entstehungsrechnung mangels eines Preises für die staatliche Produktion hier versagt und deshalb die Wertschöpfung definitionsgemäß aus der Verteilungsrechnung ermittelt wird. Auch die Defizitquote ist, wie noch auszuführen ist, in Deutschland nur einseitig zu ermitteln.

Verfahrenskontrolle ist Angelegenheit des Datenproduzenten; von Externen kann sie wegen fehlender Einsicht in die Prozeduren nicht sinnvoll durchgeführt werden. Es gibt kein zweites Statistisches Bundesamt. Das heißt nicht, daß das eine Amt frei schalten und walten kann. Die enge Verzahnung mit Nutzern, die auf ihrem jeweiligen Spezialgebiet ihre Statistik und deren Probleme gut kennen, übt einen kontrollierenden Einfluß aus, zumal wenn sie wie die Wirtschaftsforschungsinstitute teilweise eigene Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen erstellen. Besonders ist die in bezug auf die europäische Integration geregelt, wo das Europäische Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg (Eurostat) im Auftrag der Kommission die Erstellung der VGR überwacht und beeinflusst<sup>11</sup>. Grundlage im

---

<sup>10</sup> Rinne (1997), S. 150.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu Statistisches Bundesamt (1998c).

Hinblick auf die Messung der Defizitquote 1997 war das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG, 2. Aufl.)<sup>12</sup>.

Im ESVG, 2. Aufl., konnte die Vielzahl konkreter Fälle nicht behandelt werden, die nun im Zusammenhang mit der politischen Hervorhebung der fiskalischen Kriterien auftraten. Damit alle Staaten auch im Detail ihre Berechnung nach denselben Regeln vornehmen, sind also „Interpretationen der allgemeinen Definitionen des ESVG notwendig“<sup>13</sup>. Solche neu auftretenden Fragen der Rechnungslegung entscheidet Eurostat nach Vorbereitung durch eine Arbeitsgruppe, Verweis an zwei Expertengruppen und Anhörung des Ausschusses für Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken (AWFZ). Dann werden Entscheidungen erlassen, die methodische Verfahrenweisen festlegen und so eine bessere Vergleichbarkeit der Angaben zum Budgetdefizit ermöglichen. Die Entscheidung wird, so schreibt Eurostat, „*unabhängig und neutral und lediglich nach wissenschaftlichen Kriterien getroffen*“<sup>14</sup>.

Um eine schnelle, genaue und regelmäßige Berichterstattung der Mitgliedstaaten an die Kommission über die Höhe der Defizite und Schuldenstände zu gewährleisten, müssen die EU-Mitgliedstaaten zweimal jährlich die Höhe ihrer geplanten und tatsächlichen Defizite sowie die Höhe ihres tatsächlichen Schuldenstandes mitteilen. Damit wird deutlich, daß mehr Information entscheidungsrelevant ist als die Zahl eines Referenzjahres an einem Stichtag.

---

<sup>12</sup> Das zukünftig anzuwendende System (ESVG 1995) wird nur ergänzend in einigen Fällen herangezogen.

<sup>13</sup> Statistisches Bundesamt (1996)

<sup>14</sup> Eurostat (1997b), Anhang 2.

Hier zeigt sich eine wichtige Facette des Adäquationsproblems: Der Begriff „Defizit des öffentlichen Haushalts“ ist in seinem Inhalt davon abhängig, in welchem Statistiksistem man sich bewegt. Als solches kommt neben den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen die Finanzstatistik in Betracht. Welches System ist aber im Fall des öffentlichen Defizits inhaltlich adäquat? Die Finanzstatistik ist direkt aus dem öffentlichen Rechnungswesen entwickelt worden, also sollte man ihr die Adäquatheit zubilligen. Das ESGV ist als Bezugsrahmen des Maastricht-Vertrages gewählt worden, weil es das einzige für alle Mitgliedstaaten einheitliche und verbindliche Statistiksistem darstellt. Auch daraus kann man Argumente für Adäquatheit ableiten. Ehe man sich auf den Streit um die Kommastelle der Defizitquote einläßt, ist zu prüfen, was dieses Defizit inhaltlich bedeutet. Dazu muß man sich mit den Einzelheiten der Berechnung beschäftigen. Das soll im folgenden geschehen. Denn „die unreflektierte Verwendung der mit den Zahlen verbundenen Begriffe ohne Verständnis für den theoretischen Hintergrund und ohne Kenntnis der statistischen Lösungsweisen des Adäquationsproblems verführt allzu leicht zu Irrtümern und Fehltritten“<sup>15</sup>.

### **3. Die begrifflichen Probleme**

#### **3.1 Der Unterschied von VGR und Finanzstatistik**

Das Defizit der öffentlichen Haushalte auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Finanzstatistik weist Unterschiede auf, die, wie Tab. 1 zeigt, nicht gering sind<sup>16</sup>. Sie beginnen bei der Definition des Sektors. Der „Staat“ in den VGR ist nicht identisch mit dem „Öffentlichen Gesamthaushalt“ in der Finanzstatistik.

---

<sup>15</sup> Grohmann (1997), S. 8.

<sup>16</sup> Vgl. Essig (1990), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1994, Tz. 158), Statistisches Bundesamt (1998b) und Lützel (1998).

**Tab. 1** Finanzpolitische Eckdaten für das Jahr 1997 nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen („Gebietskörperschaften“) und der Finanzstatistik („Öffentlicher Gesamthaushalt“)

	Zustand 1997				Vergleich zum Vorjahr		
	Ausgaben	Einnahmen	Defizit	Defizitquote	Ausgabenänderung	Einnahmenänderung	Defizitquote 1996
	Mrd. DM	Mrd. DM	Mrd. DM	vH des BIP	vH	vH	vH des BIP
Gebietskörperschaften	1 095	1 971	124	3,4	+1	+0	3,2
Öffentlicher Gesamthaushalt	1 183	1 066	117	3,2	+0,2	+0	3,4

Quelle: Sachverständigenrat (1997), Tab. 44.

In den öffentlichen Gesamthaushalt der Finanzstatistik werden sämtliche staatlichen und kommunalen Betriebe einbezogen, darüber hinaus weitere aus den Haushalten selbst ausgegliederte, aber rechtlich unselbständige öffentliche Einrichtungen mit kaufmännischem Rechnungswesen, die in den VGR zum Unternehmenssektor gehören. Andererseits schließt der Staat im Unterschied zur Finanzstatistik die Sozialversicherungen ein<sup>17</sup>. Auch die Ausgaben und die Einnahmen beider Systeme haben zwar denselben Wortlaut, sind aber verschieden definiert. Die entsprechenden Beträge unterscheiden sich um rund 600 Mrd. DM. Das ist ein Dritte. Damit ist die Anforderung, man möge den öffentlichen Haushalt ordentlich verwalten, bezüglich dieser Summe schon nicht definiert. Dabei ist der kleinere Betrag nicht einmal eine echte Teilmenge des jeweils größeren. Das Defizit ist ebenfalls verschieden. Es unterscheidet sich quantitativ um 12 Mrd. DM,

<sup>17</sup> In Tab. 1 sind wegen der Vergleichbarkeit nur die Gebietskörperschaften (und nicht der Staat), der in den VGR die Sozialversicherung einschließt) dem öffentlichen Gesamthaushalt gegenüber gestellt.

was in der Quote 0,4% ausmacht. Schließlich ist auch die Dynamik der unterschiedlichen Aggregate nicht einheitlich. Gemäß VGR sind Einnahmen und Ausgaben um ca. 2 vH gestiegen, nach Finanzstatistik gerechnet sind sie gleich geblieben oder sogar gesunken. Vom Unterschied der Rechnungssysteme kann man nur absehen, wenn man grobe Tendenzen im Auge hat. Das Stadium ist bei der Analyse der Defizitquote aber längst überschritten.

Die Frage bleibt nun, welches System für welchen analytisch-politischen Begriff adäquat ist. Die Antwort ist aus dem spezifischen Charakter des jeweiligen Systems abzuleiten. Wäre jedes von ihnen nur ein zufälliges historisch gewachsenes Sammelsurium von Tabellen, wäre dieser Charakter schwer zu erkennen. Hier liegt aber ein Unterschied im Konstruktionsprinzip vor. Um diesen zu bezeichnen, hat man auf die axiomatischen Grundlagen des Rechnungswesens zurückzugehen, wie sie in den konstitutiven Elementen eines Vermögenskontos zum Ausdruck kommt. Das Vermögenskonto einer Wirtschaftseinheit sieht wie folgt aus:

**Übersicht 1** Schema der Vermögensrechnung einer Wirtschaftseinheit

Aktiva	Passiva
Liquide Mittel Forderungen Sachvermögen	Verbindlichkeiten Reinvermögen

Das Reinvermögen ergibt sich definitorisch als Saldo der anderen Posten. Die weiteren daraus ableitbaren Vermögensbegriffe sind wie folgt gestaffelt:

Liquide Mittel  
 + Forderungen<sup>18</sup>  
 - Verbindlichkeiten  
 = Nettogeldvermögen (oder Nettoposition)  
 + Sachvermögen  
 = Reinvermögen

Auf dieser Grundlage lassen sich nun zwei verschiedene Arten von Transaktionen definieren, solche, die das Nettogeldvermögen der Höhe nach verändern, und solche, die die Zusammensetzung, nicht aber die Höhe des Nettogeldvermögens verändern. Erstere sind die Leistungs-, letztere die Finanztransaktionen<sup>19</sup>. Der Kauf einer Ware, darunter auch eines Grundstücks, ist typischerweise eine Leistungstransaktion, denn es entsteht beim Käufer eine Verbindlichkeit, deren Gegenwert im Sach- und nicht im Geldvermögen zu suchen ist. Folglich verringert sich seine Nettoposition. Eine Einkommensleistung in Form von Lohn oder Zins ist ebenfalls eine Leistungstransaktion. Am Tage der Fälligkeit entsteht eine Verbindlichkeit, die das Nettogeldvermögen senkt. Das Tilgen eines Darlehens ist dagegen eine typische Finanztransaktion. Der Abnahme der Liquidität auf der Aktivseite entspricht die Abnahme der Verbindlichkeiten auf der Passivseite. Das Nettogeldvermögen bleibt in seiner Höhe konstant. Jede Zahlung ist das

---

<sup>18</sup> Zu den Forderungen rechnet auch die Geldanlage in Aktien; der Aktienumlauf der Aktiengesellschaften wird als deren Verbindlichkeiten verbucht. Hier liegen eigentlich (wie bei den liquiden Mitteln) keine Forderungen und Verbindlichkeiten vor, müssen aber unter systematischen Gesichtspunkten unterstellt werden.

<sup>19</sup> Das ESVG, 2. Aufl., unterscheidet des weiteren bei einem Vorgang des Güter- und Einkommenskreislaufs (= nichtfinanzielle Transaktionen), ob mit ihm eine Änderung der Forderungen oder Verbindlichkeiten (= finanzielle Transaktionen) einhergeht. Die finanzielle Transaktion des ESVG kann daher eine Seite einer Leistungs- oder Finanztransaktion sein, sie entfällt aber bei bestimmten Vorgängen (z. B. Abschreibungen). In den VGR führen nur Leistungstransaktionen zu Einnahmen bzw. Ausgaben, in der Finanzstatistik auch Finanztransaktionen.

Tilgen einer Verbindlichkeit durch liquide Mittel und damit eine Finanztransaktion.

Volkswirtschaftliches und finanzwirtschaftliches Rechnungswesen unterscheiden sich nun danach, auf welchen Transaktionsbegriff sie sich stützen. Die Finanzstatistik berücksichtigt als Transaktion jeden Geschäftsvorgang, der die Liquidität tangiert, d.h. alle Zahlungen werden hier mit Einnahmen bzw. Ausgaben gleichgesetzt. Zahlungen sind Transaktionen, mit denen eine fällige Verbindlichkeit getilgt wird. Dabei ist es gleich, ob die Verbindlichkeiten aus Leistungs- oder Finanztransaktionen stammen (Prinzip der Kassenwirksamkeit). In den VGR stützt man sich hingegen nicht auf das Tilgen, sondern auf das Entstehen von Forderungen und Verbindlichkeiten, wodurch das Nettogeldvermögen verändert wird (Leistungs-transaktionen). Das macht Einnahmen und Ausgaben in den VGR aus, die Verwandlung von Forderungen in liquide Mittel spielt keine Rolle<sup>20</sup>, wirkt sich folglich nicht auf das Defizit (= negativer Finanzierungssaldo) aus.

Das Zeitintervall zwischen der Fälligkeit (VGR) und dem Begleichen (Finanzstatistik) einer Verbindlichkeit beträgt gewöhnlich nur einige Tage. Deshalb schlägt es bei Ergebnissen für ein ganzes Jahr nicht zu Buche. Der Umfang der einbezogenen Vorgänge ist jedoch erheblich anders. Nach einer Analyse, die das Statistische Bundesamt für das Jahr 1989 vorgenommen hat, fallen in bezug auf die Finanzierungssalden, die uns hier interessieren, zwei Arten von Vorgängen ins Gewicht, die Darlehensgewährung und der Erwerb von Beteiligungen<sup>21</sup>. 1989 gewährte die öffentliche Hand 16,6 Mrd.

---

<sup>20</sup> Deshalb auch werden in den VGR, anders als im betrieblichen Rechnungswesen, die liquiden Mittel unter Forderungen subsumiert.

<sup>21</sup> Essig (1990), S. 388; siehe auch die Weiterführung durch den Sachverständigenrat im J.G. 1994/95, Tab. 31.



DM an Darlehen, an Rückflüssen erhielt sich 8,8 Mrd. DM, macht netto 7,8 Mrd. DM an Transaktionen, die in den VGR weder als Einnahmen noch als Ausgaben gelten. An Beteiligungen wurden Werte für 1,3 Mrd. DM veräußert, Werte für 3,3 Mrd. DM erworben, was ebenfalls zu einem Ausgabenüberschuß von 2 Mrd. DM führt, der in den VGR nicht erscheint. Ein interessanter Posten ist schließlich noch der Bundesbankgewinn, der in der Finanzstatistik nur zur Hälfte, in den VGR aber insgesamt (nach Auffüllung der gesetzlichen Rücklage) als Einnahme ausgewiesen wird. Mit dem letzten Posten betritt man aber bereits den Bereich der Einzelprobleme und Grenzfälle, die wir im Moment noch außer acht lassen.

Wenn wir versuchen, aus dem prinzipiellen Unterschied der beiden Rechenwerke einen Schluß bezüglich ihrer Aussagerichtung zu ziehen, so läßt sich folgendes feststellen: Geht es um Steuerung der Liquidität oder um Probleme hoher Staatsverschuldung, so ist die Kassenwirksamkeit und damit die Finanzstatistik das adäquate Kontrollinstrument. „Der finanzstatistische Finanzierungssaldo kennzeichnet die zur Deckung der Ausgaben erforderliche zusätzliche Kreditaufnahme ... Für die konsolidierungspolitische Bewertung der Finanzpolitik und der konkreten Entwicklung der öffentlichen Haushalte auf den verschiedenen Ebenen sowie die Frage nach der Kapitalmarktbelastung durch das staatliche Finanzgebaren liefern die Daten der Finanzstatistik die relevanten Informationen“. Stimmt man dieser Einschätzung des Sachverständigenrates (1994, Tz. 158) zu, hätte man sich für den Finanzierungssaldo der Finanzstatistik entscheiden müssen. Der Saldo im Sinne der VGR wird dann als sinnvoll angesehen, wenn sich die Fragestellung „eher auf die direkte Beeinflussung gesamtwirtschaftlicher Vorgänge wie auf die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Ausgabenstruktur im volkswirtschaftlichen Kontext“ richtet ... Freilich wirkt der Staat auch durch seine Darlehensgewährung auf die Dispositionen der privaten

Wirtschaft ein, so daß in diesem Zusammenhang die ergänzende Betrachtung der finanzstatistischen Daten geboten ist“ (ebda.). Mit dem ESVG hat man sich folglich auf den für diesen Zweck falschen Finanzierungssaldo festgelegt<sup>22</sup>. Freilich gibt es, wie schon festgestellt, auf der europäischen Ebene noch keinerlei Ansätze, die Finanzstatistiken der Mitgliedstaaten zu harmonisieren<sup>23</sup> und unter diesem Aspekt ist die getroffene Wahl rational. Aber damit hat man eben auch dem Prinzip der Harmonisierung Vorrang vor dem der sachlichen Adäquatheit gegeben<sup>24</sup>.

### 3.2 Sonder- und Grenzfälle

Nachdem wir den prinzipiellen Unterschied zwischen den zwei möglichen Finanzierungssalden und ihren zugehörigen Transaktionen festgestellt haben, ist es aufschlußreich, einige Sonder- und Grenzfälle zu betrachten, um die herausgearbeiteten Kriterien daran zu prüfen und zu schärfen. Dabei wird sich noch einmal zeigen, daß es weniger darauf ankommt, wie genau man eine Zahl kennt, als darauf, wie eindeutig sie inhaltlich zu klassifizieren ist. Wir beginnen mit der Treuhandanstalt.

---

<sup>22</sup> Darüber hinaus kann die Defizitquote in beiden Abgrenzungen auf jährlicher und auch mehrjähriger Basis keine Aussage über die „Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand“ liefern.

<sup>23</sup> Moore (1993), S. 803. Die Frage ist allerdings, ob es immer gelingt, trotz Unterschieden in der Finanzstatistik gleichgute VGR-Daten im Hinblick auf den Staat zu erzeugen. Diese Problematik kann auch im Hinblick auf Bund, Länder und Gemeinden zutreffen.

<sup>24</sup> Bezüglich der Auffassung, daß der staatliche Finanzierungssaldo gemäß VGR ein Saldo aus entstandenen Forderungen und Verbindlichkeiten sei, vertritt Cordes eine differenzierte Position. Wegen der zahlungsorientierten Grundlage der Finanzstatistik könne der Übergang zum Nettogeldvermögen gar nicht hinreichend konstruiert werden, so daß es sich bei diesem Saldo in Wahrheit um einen modifizierten Zahlungssaldo („modified cash deficit“) handle (Cordes, 1996, S. 139). Unserer Ansicht nach trifft diese Bemerkung mehr den Zeitpunkt der Erfassung einer Transaktion als die Auswahl der Transaktionen selbst. Ersteres ist in der Tat kaum zu korrigieren, quantitativ aber unerheblich (allerdings Grund dafür, daß es keine Vorräterechnung beim Sektor Staat gibt). Letzteres wird durch die Übergangsrechnungen zur VGR berücksichtigt.

Die Treuhandanstalt wurde bei ihrer Einführung im Jahre 1991 nicht etwa wie andere Sondervermögen des Bundes (Lastenausgleichsfonds, Fonds „Deutsche Einheit“, ERP usw.) den Gebietskörperschaften, sondern dem Unternehmenssektor der VGR zugerechnet. Die Begründung dafür war, daß diese Organisation zwar eine Organisation ohne Erwerbszweck ist aber im Gegensatz zu den anderen Fonds nicht eine Dienstleistung für die Allgemeinheit erbringt, sondern dem Unternehmenssektor dient. Den Unternehmen dienende Organisationen sind gemäß ESVG dem Unternehmenssektor zuzuordnen (analog zu Handelskammern). Die von der Treuhandanstalt in den Jahren 1991-1994 aufgenommenen Kredite wurden folglich in der Stromrechnung als Verschuldung des Unternehmenssektors verbucht. Die ursprünglich erwarteten Überschüsse der Treuhandanstalt wurden nicht realisiert, stattdessen liefen erhebliche Nettoschulden auf. Die Übernahme der Schulden durch den Bund im Jahre 1995 hat das Statistische Bundesamt nach den Regeln der VGR in der Stromrechnung als einmalige Vermögensübertragung des Staates an den Unternehmenssektor dargestellt. Es ging um 205 Mrd. DM, ein Ausgabensprung, der auch das Defizit einmalig auf 352 Mrd. DM trieb. Davor im Jahre 1994 betrug es 80 Mrd. DM, und 138 Mrd. DM danach im Jahre 1996 (Tab. 2). Ein derartiger Sprung in einer Zeitreihe wird üblicherweise als Sondereffekt herausgerechnet. Denn er erschwert, worauf das Statistische Bundesamt zu Recht hinweist, Vergleiche mit den Vorjahren.

Es ist müßig zu spekulieren, ob das Herausrechnen im Hinblick auf die Maastricht-Kriterien sinnvoll wäre oder nicht. Einerseits ist die Unstetigkeit der Zeitreihe ein Indiz für einen Ausnahmecharakter, andererseits ist diese Art von Ausnahme im Sinne von letzter Rettung bei Verschuldung geradezu typisch für die öffentliche Hand, nur sind die Beträge nicht immer von die

ser Größe. Im Jahr 1995 hat der Bund auch die Altschulden der Wohnungswirtschaft der DDR in Höhe von 30,0 Mrd. DM und das Kapital der Deutschen Kreditbank AG in Höhe von 5,6 Mrd. DM und 1996 2,2 Mrd. DM des Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohlenabsatzes („Verstromungsfonds“) übernommen<sup>25</sup>.

**Tab. 2** Der Treuhandeffekt auf das öffentliche Defizit (VGR)

Jahr	Mrd. DM (vH des BIP)			
	1993	1994	1995	1996
<b>Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen („Staat ohne TH“)</b>				
Einnahmen	1 489	1 582	1 634	1 648
Ausgaben	1 599	1 662	1 986	1 786
Finanzierungssaldo	-110	-80	-352	-138
Defizitquote (in vH des BIP)	3,5	2,4	10,2	3,9
<b>Schuldenaufnahme der TH</b>				
Finanzierungssaldo mit TH	-171	-117	-147	-138
Defizitquote (in vH des BIP)	5,4	3,5	4,3	3,9
<b>Finanzstatistik („Öffentlicher Gesamthaushalt“)</b>				
Einnahmen	985	1 050	1 085	1 075
Ausgaben	1 123	1 165	1 195	1 201
Finanzierungssaldo	-138	-115	-110	-126
Defizitquote (in vH des BIP)	4,4	3,5	3,2	3,5

Quellen: Statistisches Bundesamt (1997); Sachverständigenrat (1996), Tab. 38; Boss/Lorz (1995), S. 154; eigene Rechnungen.

Sinnvoller als die formale Frage des Kupierens der Zeitreihe zu diskutieren, ist es, auf den Hintergrund der Problematik inhaltlich einzugehen. Die Treuhandentschuldung ist ein Effekt bezüglich des Nettogeldvermögens, berührt aber nicht die Liquidität. Er erscheint folglich im staatlichen Defizit

<sup>25</sup> Im Jahr 1991 beobachtete man zwei „Basiseffekte“, eine Ausgabe von 11,6 Mrd. DM für den Golfkrieg und die Übernahme von 12,6 Mrd. DM Altschulden der Deutschen Bundesbahn usw. (vgl. Sachverständigenrat, 1996, S. 128; Statistisches Bundesamt, 1992).

der VGR, nicht aber in dem der Finanzstatistik (vgl. Tab. 2). Das finanzstatistische Defizit lautet auf Mrd. DM 138 (1993), 115 (1994), 110 (1995) und 126 (1996). Es verläuft stetiger als das Defizit nach VGR und ist frei von Sprüngen nach Art der Treuhandbuchung. Schuldenübernahme ist eben wirklich zunächst einmal ein Bucheffekt, der keine Wirkung auf die aktuelle Liquidität hat, ein weiteres Indiz, daß für geldpolitische Ziele eben dieser Saldo der adäquate ist.

Wenn man den Sondereffekt 1995 herausrechnet<sup>26</sup>, müßte in den VGR (und nur dort) auch die Zuordnung der Treuhand 1994-1996 hinterfragt werden. Dann wäre zu untersuchen, wie die Zeitreihen aussähen, wenn man die Treuhandanstalt dem Staats- statt dem Unternehmenssektor zugeschlagen hätte<sup>27</sup>. Die letzten vier Zeilen von Tab. 1 zeigen diese Alternative. Die Einbeziehung der Schuldenaufnahme der Treuhand würde das staatliche Defizit in den Jahren der Schuldenaufnahme von 110 auf 171 Mrd. DM für 1993 und von 80 auf 117 für 1994 vergrößern. Dafür würde der Sondereffekt 1995 entfallen. Das Defizit im Jahre 1995 betrüge nur 147 statt 352 Mrd. DM. Vielleicht wäre im Nachhinein diese Zuordnung glücklicher gewesen<sup>28</sup>. Aber diese Entscheidung hätte natürlich Folgewirkungen. So müßte dann konsequenterweise auch die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderausgaben (BvS), die die Nachfolge der Treuhandanstalt angetreten hat, zum Staatssektor gerechnet werden. Wie immer man dies für richtig hält und letztendlich entscheidet, man erkennt jedenfalls, daß die

---

<sup>26</sup> Bemerkenswert ist, daß die Staatsausgabenquote mit diesem Effekt 57,4 und ohne 50,1 vH beträgt.

<sup>27</sup> Es wäre auch möglich gewesen, einen jährlichen Verlustausgleich zu verbuchen, der nach ESVG-Regeln Subventionen darstellt.

<sup>28</sup> Man vergleiche die Aufgaben der Treuhandanstalt mit den Aufgaben des Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes. Auch dieser dient in vieler Hinsicht den Unternehmen und zählt in den VGR, wenn auch nicht in der Finanzstatistik, zum Staat (Sachverständigenrat, 1994, S. 136).

simple Zuordnungsfrage allein schon ein Promille-Kriterium für das Defizits gegenstandslos werden läßt. Politisch betrachtet ist es wahrscheinlich günstiger, die Treuhandschulden mit einer Buchung, die dann wegen ihres exorbitanten Charakters leicht als Sonderfall klassifiziert werden kann, zu erledigen als mit einer Verteilung über fünf Jahre, die über den gesamten Zeitraum zu einer Überschreitung des Maastrichtkriteriums führt. Das wiederum konnte man aber bei der Zuordnung im Jahr 1990 nicht wissen.

Mehr als das Defizit der Treuhandanstalt (bzw. für 1997 relevant: der BvS) hat ein anderer Sonderfall öffentliche Aufmerksamkeit erregt. Das Unternehmen France Télécom zahlte 1997 37,5 Mrd. FF an den französischen Staat, um damit die zukünftigen Pensionsansprüche der ehemaligen Télécom-Mitarbeiter abzugelten. Frankreich und die Europäische Kommission sehen darin eine Übertragung, die als Einnahme defizitmindernd im Jahr 1997 wirkt, in den Folgejahren das staatliche Defizit aber anteilig verschlechtert. Deutschland ist dagegen der Auffassung, es handele sich um eine Vorauszahlung von Beiträgen an die staatliche Pensionskasse. Eine Vorauszahlung ist gemäß ESVG als Kreditgewährung zu buchen, stellt also im VGR-Sinne keine Einnahme dar und mindert nicht das Defizit<sup>29</sup>. Bemerkenswert ist an dem Fall wieder, daß der Streit nur im VGR-Konzept der Nettogeldvermögensänderung entstehen kann. Kassenwirksamkeit, das Konzept der Finanzstatistik, ist dagegen unstrittig. Das Kassendefizit wird durch die Transaktion verringert.

Der Télécom-Fall hat eine theoretische und eine politische Dimension. Zweifellos ist der Geschäftsvorfall selbst mit Blick auf das Maastricht-Kriterium zustande gekommen. Eine solche Entscheidung, bestimmte Transaktionen vorzunehmen, um das Kriterium zu erfüllen, ist nicht nur

legitim, sie ist sogar erwünscht, wenn man das Kriterium als finanzpolitische Bedingung ernst nimmt<sup>30</sup>. Das hat auch mit „kreative“ Buchung nichts zu tun. Eine „Verbiegung“ in dieser Hinsicht könnte es erst sein, wenn man den Vorgang entgegen den Regeln des ESVG bucht. Das ist in diesem Fall offenbar strittig. Zwei Expertenlager kommen zu entgegengesetzten Meinungen. Das ist kein Zeichen von mangelnder Seriosität der Statistik. Natürlich ist es kaum Zufall, daß die französische Statistik eine Buchung als Übertragung, die deutsche als Kredit für richtig halten. Allerdings muß das nicht als politische Abhängigkeit oder willkürlicher Freiraum der Statistik von vornherein mißverstanden werden. Erst daran, wie man mit diesem Spannungsverhältnis umgeht, zeigt sich die Objektivität der Statistik. In bezug auf 3,0 Prozent als Defizit-Kriterium sind freilich 37,5 Mrd. FF als strittige Position schon eine erhebliche Unschärfe (rund 0,5 Prozent des BIP)<sup>31</sup>.

Neben solchen wegen ihrer Größe und Einmaligkeit auffallenden Sonderfällen gibt es die in jeder Statistik üblichen Grenzfälle, die zwar mit kleineren Beträgen, aber regelmäßig anfallen und in ihrer Zuordnung problema-

---

<sup>29</sup> Statistisches Bundesamt (1996).

<sup>30</sup> Allerdings ist anhand des Defizitkriteriums eines Jahres nicht zu beurteilen, wieso auf Dauer die Finanzlage beeinflusst wird.

<sup>31</sup> Es sei angemerkt, daß unserer Meinung nach die Buchung als Übertragung theoretisch korrekt (im Sinne der VGR, nicht des Maastricht-Vertrages) sein kann. Denn sie folgt dem Transaktionsprinzip. Danach sind in den VGR solche Geschäftsvorfälle zu buchen, bei denen ein der Höhe nach bestimmtes Paar von Forderungen und Verbindlichkeiten entstanden ist. Die zukünftigen Pensionszahlungen stehen dieses Jahr nicht fest. Sie stehen vielmehr unter der Bedingung des Erlebens. Ihre Summe ist also noch kein der Höhe nach bestimmtes Transaktionsvolumen. Wenn mit der einmaligen Leistung diese Ansprüche ein für allemal abgegolten sind, ist dies ein eigenes und mit der Zahlung abgeschlossenes Geschäft, auch wenn natürlich, wie die deutsche Seite betont, eine funktional ökonomische Verbindung besteht.

Der Fall hat deshalb seine Ironie, weil üblicherweise die Franzosen der funktionalen Betrachtung eher zuneigen als die Deutschen und weniger als Verfechter des Transaktionsprinzips bekannt sind, das hinwiederum bei den Deutschen historisch von Anfang an eine große Rolle in den VGR gespielt hat. Die Politik hat insoweit immerhin die klassischen theoretischen Positionen der jeweiligen nationalen Fachleute umgedreht.

tisch sind, weil sie inhaltlich zwischen zwei Kategorien liegen. Grenzfälle können allerdings kaum streng theoretisch entschieden werden, sondern verlangen nach einer hauptsächlich an praktischen Kriterien ausgerichteten Konvention. Wir nennen einige davon, die für eine einheitliche Anwendung des ESVG geklärt werden müssen. Es handelt sich stets entweder um ein Problem der korrekten *Periodisierung* der entstandenen Forderungen und Verbindlichkeiten oder um ein solches der *sektoralen Zurechnung*.

In jüngster Zeit haben sich international, aber auch in Deutschland, vielfältige Formen privatwirtschaftlichen Engagements bei Infrastrukturprojekten ergeben. Eurostat hat hinsichtlich der Finanzierung, Erstellung und des Betriebs öffentlicher Infrastruktur drei Fälle entschieden<sup>32</sup>:

(1) Der Staat beauftragt ein Unternehmen, eine Anlage zu erstellen sowie vorzufinanzieren, und zahlt nach Baufortschritt; er wird Eigentümer ebenfalls nach Baufortschritt. Mittelausgabe und Zugang an Investitionsgut halten sich die Waage. Die Bezahlung der Investition gemäß Baufortschritt stellt eine Ausgabe dar und wirkt defizitsteigernd.

(2) Das Unternehmen wird beauftragt, die Anlage zu erstellen und während ihrer ganzen Lebensdauer zu betreiben. Dann wird die Investition allein im Unternehmenssektor verbucht und hat keine Auswirkung auf das öffentliche Defizit. Hier könnte man meinen, ökonomisch laufe es auf dasselbe hinaus, ob der Staat oder ein Unternehmen im Auftrag des Staates die Anlage betreibe, und deshalb sei die Unterscheidung nicht sinnvoll. Dem ist aber zu entgegen, daß nicht nur Nutzung, sondern auch Finanzierung und Risikoabdeckung ökonomische Tätigkeiten sind, also der auf den tatsächlichen Transaktionen aufbauende Unterschied von Bedeutung ist. Ausschlaggebend ist aber natürlich die Konsistenz mit dem in den VGR herrschenden Transaktionsprinzip.



(3) Der Fall ist gegenüber (2) insofern komplexer, als das Unternehmen die Infrastruktur nach Ablauf seines Betreiberzeitraums dem Staat ohne zusätzliche Zahlung übergibt. Dieser Erwerb (Erhöhung der Bruttoanlageinvestition) hat als Gegenposten eine nichtfinanzielle Transaktion<sup>33</sup>, d. h. hier eine Vermögensübertragung, die gleichzeitig zu verbuchen ist. Der Erwerb der Infrastruktur ist insofern nicht defizitwirksam.

Ein anderer Fall, der mehr ins Monetäre geht, betrifft die Verzinsung von Wertpapieren. Festverzinsliche Wertpapiere können zu einem vom Nennwert abweichenden Kurs verkauft werden. Die Frage ist, ob und wann die Differenz als Zins zu buchen ist (Einkommenstransaktion) und wann als Bewertungsgewinn (transaktionslos). Hier wird im ESVG begrifflich zwischen Geld- und Kapitalmarktpapieren unterschieden. Grundsätzlich liegen die ersteren innerhalb der Einjahresfrist, die letzteren darüber. Bei Geldmarktpapieren wird die Differenz zwischen Kauf und Verkauf beim Verkauf als Zinseinnahme gebucht und wirkt sich dann auf das Defizit der handelnden Wirtschaftseinheiten aus. Das steht im Einklang mit dem Transaktionsprinzip. Auf dem längerfristigen Kapitalmarkt dagegen wird bei einem Wertpapiere derselben Konstruktion (Zins wird fällig bei Rückkauf: Null-Koupon-Anleihe) eine regelmäßige jährliche Zinseinnahme schon während der Laufzeit unterstellt, als eine funktionelle Zuordnung zum Zeitpunkt der „Entstehung“ des Zinses. Allerdings kann er ja schlechterdings nicht konsumiert werden, sondern wird *uno actu* als Ersparnis aufs Finanzierungskonto gebucht. Das Defizit enthält damit einen Rechnungsabgrenzungsteil, der nicht aus tatsächlichen Transaktionen resultiert. Die jährlich auflaufenden Zinsen werden gewissermaßen vom Inhaber der Anleihe reinvestiert und als Erwerb weiterer Anleihestücke gebucht. Hier ist

---

<sup>32</sup> Eurostat (1997 b, d).

<sup>33</sup> Siehe zum Begriff Fußn. 19.

ein Widerspruch in der Behandlung der beiden Wertpapiere, der aber mit dem Umschlag von Quantität in Qualität in bezug auf die Fristen erklärt werden kann. Umbewertungsgewinne oder -verluste von Wertpapieren entstehen durch die Veränderung des allgemeinen Zinsniveaus. Dies bewegt sich normalerweise im Jahresrhythmus. Also sind kurzfristige unterjährige Titel davon kaum betroffen. Ihre Kursdifferenz geht überwiegend auf die Eigenverzinsung zurück. Langjährige Titel sind jedoch zinsniveauabhängig, folglich ist es für die Periodisierung der Erträge sinnvoll, eine jährlich Einnahme zu konstruieren. Es handelt sich jedenfalls nicht um eine willkürliche Entscheidung. Sie ist in bezug auf die Einjahresfrist als Unterscheidungsmerkmal der beiden Wertpapierarten Konvention und deshalb nicht in aller Strenge begründbar<sup>34</sup>.

Um das Fristenproblem auf einem anderen Gebiet zu illustrieren: Der italienische Staat erhebt eine Steuer auf angesparte Abfindungsansprüche von Angestellten. Die Ansprüche sind in der Bilanz der Unternehmen ausgewiesen. Die Steuer wird fällig, wenn die Angestellten die Beträge abheben. Im Jahr 1996 hat nun die italienische Regierung ein Steuergesetz erlassen, wonach 2% dieser akkumulierten Beträge durch die Unternehmen als Steuer im Jahre 1997 abzuführen sind. Nur noch der Rest wird dann beim Ausscheiden der Angestellten aus dem Unternehmen fällig. Es stellte sich wie

---

<sup>34</sup> Allerdings könnte auch anders verfahren werden, nämlich die unterstellten Zinseinnahmen wohl als Ersparnis, aber deshalb nicht notwendig im Finanzierungssaldo zu buchen. So geht jetzt schon die Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche als eigener Posten in das Einkommenskonto ein. Die von Eurostat festgelegte Verbuchungspraxis ist allerdings - unabhängig von ihrer ESVG-Kompatibilität - eher in der Lage, durch Einschränkungen des Kreditspielraumes der gewünschten Tragbarkeit Rechnung zu tragen.

derum die Frage, ob diese Steuer als Vorauszahlung (defizitneutral) oder als neue Steuereinnahme (defizitmindernd) zu betrachten ist. Der Fall ist ähnlich gelagert wie der von Télékom und wurde auch ähnlich entschieden.

Als Vorauszahlungen gelten, so Eurostat, vor dem von beiden Seiten vereinbarten Fälligkeitsdatum zu leistende Zahlungen. Sie sind als Kredite zu verbuchen und daher defizitneutral. Im vorliegenden Fall bestätigt Eurostat, daß eine neue Steuer eingeführt wurde. Denn Steuergrundlage, Steuertermin und Steuerpflichtige (Unternehmen statt der Angestellten) wurden neu bestimmt.

Die Begründung ist stichhaltig, und sie zeigt im Vergleich mit der Télécom-Entscheidung, worin der eigentliche Schutz vor Willkür in den VGR besteht. Es ist die Konsistenz des Systems, die für jedermann einsichtig ist und nachvollzogen werden kann. Man handelt nach Regeln, die allgemein angewendet werden. Natürlich gibt es Ausnahmen, aber diese sind zumindest begründungspflichtig. Die Regel, die hier gilt, ist das Transaktionsprinzip: das Entstehen von Forderungen und Verbindlichkeiten auf Grund von Verträgen oder Gesetzen. Und es war nach Auffassung von Eurostat kein Kreditvertrag, der durch die neue Steuer konstituiert wurde. Quantitativ belief sich dieser Fall auf 3 500 Mrd. ITL, was etwa 0,19 Prozent des BIP entspricht. Die Genauigkeit der Defizitquote hängt auch an der Sicherheit dieser eben dargestellten Zuordnung.

Dies alles gilt im VGR-System. Im finanzstatistischen System wäre das Problem wiederum nicht vorhanden. Ob Vorauszahlung oder eigene Steuer, der Vorgang ist kassenwirksam. Wieder ein Hinweis darauf, welches Defizitkriterium das adäquate wäre.

Nun sind Fälle zu diskutieren, bei denen unterschiedliche Sektoren betroffen sind, deren Abgrenzung aber in den VGR (anders in der Finanzstatistik) ohne Bedeutung für das Defizit ist. Es handelt sich um die Neubewertung und um den Verkauf der (Währungs-)Gold-<sup>35</sup> und Devisenreserven der Zentralbank (oder einer ähnlichen Institution<sup>36</sup>) und um Ausschüttungen an den Staat.

Eurostat hat entschieden, Goldverkäufe und die anschließende Weiterleitung der Erträge aus den Verkäufen an den Staat als Finanztransaktion zu verbuchen. Sie sind also insgesamt nicht defizitwirksam sind<sup>37</sup>. Wie wird das begründet? Man muß hier die einzelnen Transaktionen sorgfältig unterscheiden. Der erste Schritt ist der Verkauf des Goldes, das in Deutschland Eigentum der Bundesbank ist. Dadurch vermindert sich der Bestand an diesem Metall bewertet zum Verkaufspreis, gleichzeitig vermindern sich die Verpflichtungen der Bank aus dem Bargeldumlauf entsprechend. Es ist eine Bilanzverkürzung und folglich eine Finanztransaktion, die den Finanzierungssaldo der Wirtschaftseinheit nicht tangiert. Wenn der Verkaufspreis des Goldes über dem Einkaufspreis, oder genauer über dem Buchwert liegt, weist die Bilanz einen Ertrag aus<sup>38</sup>. Dieser Ertrag mischt sich mit den Erträgen aus allen anderen Geschäften der Bank. Wird er entsprechend dem Bundesbankgesetz als Teil des Gewinns an den Staat abgeführt<sup>39</sup>, kommt es

---

<sup>35</sup> In den VGR wird dieses Metall in zwei Kategorien unterschieden, je nachdem, welche Funktion es erfüllt. Gold als Zahlungsmittel („Währungsgold“) gehört zur Liquidität einer Währungsbehörde. Andere Wirtschaftseinheiten haben in der Regel Gold nicht in dieser Funktion, sondern als Ware oder Gebrauchswert.

<sup>36</sup> In Italien wurde Währungsgold von der Officio Italiano dei Gambi an die Zentralbank verkauft. Auf den Gewinn wurde eine Steuer entrichtet. Beides wird als nicht defizitwirksam eingestuft.

<sup>37</sup> Eurostat (1997a), S. 3.

<sup>38</sup> Im neuen ESVG ist vorgesehen, diesen Ertrag in einem Umbewertungskonto gegenzubuchen, dem Konto, das die transaktionslosen (nicht aus Produktion entstandenen) Änderungen des Reinvermögens erfaßt.

<sup>39</sup> In der VGR in voller Höhe, in der Finanzstatistik nur gemäß dem Ansatz der Finanzplanung, der Rest gilt als „Einnahme aus besonderen Finanzierungsvorgängen“, die

aber in Höhe des realisierten Bewertungsgewinns nicht zu einer defizitmindernden Einnahme des Staates.

Wenn die Ausschüttung lediglich auf einer Neubewertung der Gold- und Devisenreserven beruht, gilt das gleiche: Durch die Ausschüttung vermindert sich - ähnlich wie bei einer Kapitalentnahme - der Wert der Beteiligung des Staates an der Zentralbank zu Lasten der Reserven. Daher liegt hier eine Finanztransaktion vor. Obwohl also - im deutschen Fall - die Zentralbank nicht zum Sektor Staat gerechnet wird, ist die sektorale Trennung in den VGR in diesem Fall also ohne Bedeutung, weil Bewertungsgewinne nicht als Einnahmen gelten.

Eine besondere Regelung hat Eurostat hinsichtlich von Gewinnen und Verlusten der Zentralbanken aus ihren *üblichen Devisenmarktinterventionen* getroffen. Sie werden als Finanztransaktion angesehen und müssen daher aus den Ausschüttungen der Bank an den Staat herausgerechnet werden. Nur der Teil der Ausschüttungen gilt als defizitwirksam, der aus dem Ertrag der Aktiva der Zentralbank (Fremdwährungsreserven, inländische Wertpapiere, Pensionsgeschäfte mit Banken) bestritten werden kann. Diese Regelung ist wenig überzeugend, resultiert doch der Gewinn der Zentralbank aus ihrer gesamten Geschäftstätigkeit. Es dürfte im einzelnen nur schwer nachzuvollziehen sein, wie er verdient wurde.

Einer der jüngsten Fälle ist die Eurostat-Entscheidung, kaufmännisch buchende Krankenhäuser dem Unternehmenssektor zuzurechnen. Sie erfolgte wegen der uneinheitlichen Buchung in den einzelnen EU-Staaten. In

---

nicht zu den regulären Einnahmen der Finanzstatistik zählen und deshalb keinen Einfluß auf das Defizit hier haben (Essig 1990, S. 388; Sachverständigenrat 1994, S. 136.)

Deutschland machte das eine Umsetzung vom Staats- zum Unternehmenssektor erforderlich, wodurch das Finanzierungsdefizit des Staates sinkt<sup>40</sup>.

Abschließend sind zwei weitere, gleichzeitig entschiedene Fälle zu nennen, die die Verbuchung der Eigenmittel der EU und die Verbuchung der Direktsubventionen der EU betreffen. In den nationalen VGR wird das volle Steueraufkommen als Einnahme des Staates und die davon den Institutionen der EU als Eigenmittel zustehenden Steuern und Abgaben als sonstige laufende Übertragung des Staates an die übrige Welt gebucht. Nach dem ESVG, 2. Aufl., „sind diese Eigenmittel jedoch als Direktzahlung zwischen dem Unternehmenssektor und der übrigen Welt (und nicht als Zahlungsstrom über den Staat) zu buchen“ (Statistisches Bundesamt 1997b, S. 624). Andererseits werden Subventionen der EU nicht mehr als laufende Übertragungen der übrigen Welt an den Staat verbucht, die dann als Subvention des Staates an den Unternehmenssektor weitergeleitet werden. Vielmehr werden sie jetzt als Direktzahlung der übrigen Welt an den Unternehmenssektor gebucht.

Diese drei konzeptbedingten Unterschiede führen zu einer Veränderung des Finanzierungssaldos in vH des BIP in der Größenordnung von 0,1-0,3 vH. Anzumerken ist, daß diese Änderungen nicht mehr in das nationale Konzept umgesetzt werden, sondern nur für die Eurostat zu liefernden Daten relevant sind.

### **3. Ergebniskontrolle**

Haben wir uns bisher mit der grundsätzlichen Problematik der Defizitdefinition befaßt und einige kritische Fälle dazu diskutiert, bleibt nun noch zu

---

<sup>40</sup> Die Regelung betrifft nicht die Verbuchung in den nationalen VGR.

prüfen, wie weit man dieser Verfahrenskontrolle nach Rinne<sup>41</sup> eine Ergebniskontrolle an die Seite stellen kann. Gedacht ist dabei an die Gegenüberstellung der Ergebnisse, die auf zwei unabhängigen und verschiedenen Rechenwegen gewonnen sind. Dies ist eine wichtige und gegenüber einer statistischen Fehlerrechnung aussagekräftigere quantitative Kontrollmöglichkeit.

Gerade das Finanzierungsdefizit eines Sektors ist theoretisch ein ausgezeichneter Kandidat für diese Kontrolle. Denn es muß sich sowohl aus den Leistungstransaktionen, also dem Einkommenskreislauf der Sozialproduktsberechnung ergeben als auch spiegelbildlich aus den Finanztransaktionen. Nicht umsonst weist die Rechnung an dieser Stelle (Konto 7, Finanzierungskonto) sogar offiziell eine statistische Differenz aus. Sie beträgt im staatlichen Sektor 2 Mrd. DM für das Jahr 1994<sup>42</sup>.

Cordes warnt allerdings davor, diese Zahl als Kriterium für die Qualität der Rechnung zu übernehmen. Wie er zeigt, resultiert die Differenz lediglich aus den unterschiedlichen Rechenständen und Veröffentlichungsterminen der VGR-Ergebnisse, die im Statistischen Bundesamt einerseits und in der Deutschen Bundesbank andererseits erstellt werden. Sie stellt eigentlich nur eine nachzuholende zeitliche Abstimmung der Rechnungen zwischen beiden Institutionen dar. In Wirklichkeit wird der aus den Leistungstransaktionen vom Statistischen Bundesamt errechnete Finanzierungssaldo nicht

---

<sup>41</sup> Rinne (1997), S. 149.

<sup>42</sup> Statistisches Bundesamt (1995).

durch die Finanzierungsrechnung der Bundesbank gegengerechnet, sondern die Bundesbank übernimmt vielmehr den Finanzierungssaldo aus der Einkommensrechnung als Input ihrer Finanzierungsrechnung und berechnet durch Addition der staatlichen Kreditaufnahme die staatliche Geldvermögensbildung<sup>43</sup>. Der Kritik des Autors an diesem Rechenweg bleibt eins hinzuzufügen: Wenn die Rechnung mangels Daten nicht anders zu gestalten ist, würde es dem Abbild des tatsächlichen Rechenwegs getreu sein, das Stattfinden einer Ergebniskontrolle auch nicht vermuten zu lassen und auf das Ausweisen der sogenannten statistischen Differenz zu verzichten.

#### **4. Der Entscheidungsprozeß**

Fassen wir zusammen! Wir haben unsere Untersuchung damit begonnen, das zehntel Prozent, auf das die Defizitquote des Staats genau sein soll, in einen Absolutbetrag umzurechnen. Beim gegebenen Inlandsprodukt handelt es sich um 3,5 Mrd. DM. Wir haben geprüft, in welcher Größenordnung demgegenüber die Adäquationsprobleme der Erhebung dieser Größe liegen. Erstens ergab sich, daß die gewählte Definition der VGR gegenüber der der Finanzstatistik nicht adäquat ist. Die Verzerrung liegt generell über 10 Mrd. DM. Dabei geht es nicht allein um das Defizit, sondern vor allem um andere Definitionen von Einnahmen und Ausgaben, die ihm vorausgehen. An Sonderfällen, die das Defizit beeinflussen, haben wir insbesondere die Übernahme der Treuhandschulden seitens des Bundes in Deutschland und die Befreiung von Pensionsansprüchen der französischen Télécom durch den Staat betrachtet. Die in Frage stehenden Beträge sind 204 Mrd. DM und 35 Mrd. FF. Im ersteren Fall hängt der Defizit-Effekt davon ab, welchem Sektor die Treuhand beigeordnet wird, und zwischen Unternehmen und Staat liegt sie ziemlich genau auf der Grenze. Das resultierende Defizit des Staa-

---

<sup>43</sup> Cordes (1996), S. 151.



tes enthält also in diesem Sinne eine unsichere Komponente. Und bei Télécom sind sich die Experten bezüglich der Transaktionsart nicht einig, so daß das Ergebnis, auch wenn es von Eurostat entschieden ist, ein Element des Zweifels nicht verbergen kann.

An kleineren Grenzfällen untersuchten wir den Unterschied von Eigen- und Fremderstellung von Infrastruktur des Staates, wobei das unterschiedliche Defizit aus der Struktur der Rechnung erklärt werden konnte, also nicht willkürlich ist, sondern genau den für das Defizit relevanten Aspekt erfaßt. Auch Null-Kupon-Anleihen ließen sich in ihrer nach Fristigkeit unterschiedenen Behandlungsweise erklären, wenngleich im Einzelfall mehrere Auslegungen zulässig sein mögen. Der Unterschied von Vorauszahlung und Leistung wurde auch noch einmal bei einer neuen Steuer thematisiert, die der italienische Staat eingeführt hat. Auch hier hat man im Sinne des Systems korrekt entschieden. Schließlich wurde die Defizitwirksamkeit von Goldverkäufen untersucht und schlüssig auf die Regeln des Systems zurückgeführt.

Welche Schlußfolgerungen sind nun aus dem Vorstehenden zu ziehen? Zunächst einmal ist die alte Warnung zu wiederholen, daß isoliert betrachtete Ergebnisse der VGR wie Einnahmen, Ausgaben oder Finanzierungssaldo eines Sektors nicht sinnvoll benutzt werden können, wenn man die rechen-technischen Vorgänge, denen sie entstammen, nicht kennt. Eine naive Interpretation ist fast zwangsläufig Irrtümern ausgesetzt. Eine auf die Kom-mastelle eines Prozents gemessene Genauigkeit sollte zumindest nur der vertreten, der von der Messung etwas versteht.

Nun ist allgemein die Tendenz zu beobachten, wichtige wirtschaftspoliti-sche Entscheidungen auf eine (womöglich noch auf ein einziges Jahr bezo-

gene) Größe zu fixieren. Besonders im europäischen Rahmen scheint sich solche Eindimensionalität der ökonomischen Betrachtungsweise zu verstärken, wie die Benennung des Bruttonettoprodukts als Bemessungsgrundlage der EU-Eigenmittel und nun die Orientierung auf das öffentliche Defizit zeigen. Eine solche Verwendung setzt die Ergebnisse der Statistik und ihre Urheber unter ungewohnten und neuen politischen Druck. Dem müssen sich die statistischen Behörden, aber auch die statistisch-ökonomischen Wissenschaftler stellen. Dazu also einige Bemerkungen.

Da ist einmal die Frage der Genauigkeit, eben, ob ein Defizit von 3,0 vH gegenüber einem von 3,1 vH in praktischer Hinsicht unterschieden werden kann. Die Antwort darauf ist nach dem Vorstehenden negativ. Mit der Promille-Grenze ist man bereits in den Bereich der einzelnen Transaktionen hinabgestiegen, wo das Bild von einem makroökonomischen Kreislauf stetiger, sich wiederholender Vorgänge nicht mehr sinnvoll ist. Es handelt sich, wenn man sich die Einnahmen und Ausgaben als kontinuierliche Ströme vorstellt, die im Lauf eines Wirtschaftsjahres durch den öffentlichen Haushalt fließen, um den Strom von vier Stunden<sup>44</sup>. Das ist keine sinnvolle Größenordnung mehr. Die Instrumente der Makrosteuerung greifen nicht in bezug auf eine einzelne Transaktion, ja der Staat selbst kann unmöglich seine Einnahmen und Ausgaben in dieser Genauigkeit steuern. Zwar wird das Statistische Bundesamt wie gewohnt seine Zahlen auf die erste Stelle nach dem Komma, also 100 Mill. genau veröffentlichen, aber diese Darstellung drückt nicht eine entsprechende Genauigkeit, sondern einen Rechenstand aus. Die vielen Stellen erlauben es, Ergebnisse unterschiedlicher Berechnungen zu unterscheiden und dadurch zu kontrollieren, gewisserma-

---

<sup>44</sup> 3,5 Mrd. DM, der Unterschied zwischen 3,0 und 3,1 der Defizitquote, sind bezogen auf 1800 Mrd. DM Gesamtausgaben des Staates 0,2 vH. Wenn man 200 Arbeitstage im Jahr rechnet, werden 0,5 Prozent der Ausgaben eines Jahres an einem Tag getätigt, bei 10 Stunden pro Tag entsprechen 0,2 Prozent oder 3,5 Mrd. DM folglich 4 Stunden.

ßen wie ein Artikel im Kaufhaus auch durch eine vielstellige Zahl gekennzeichnet ist. Für den Nutzer ist diese Vielstelligkeit irrelevant.

Eine weitere Frage ist, ob nicht die nationalen Ämter nunmehr gehalten sind, nationale Interessen zu vertreten und Statistik im Sinne von Erwartungen der vorgesetzten Behörde zu manipulieren. Manipulation heißt in diesem Fall nicht, daß Informationslücken durch Schätzung geschlossen werden, sondern daß die Schätzungen mit Hinblick auf ein bestimmtes gewolltes Ergebnis hin konstruiert werden. Man kann hoffen oder auch annehmen, daß dies im Europäischen Rahmen kaum geschieht. Wir nennen die einzelnen Bedingungen, die das bewirken. Einmal ist die Entscheidung, die Eurostat trifft, auf einen langen Dienstweg gebaut, den wir eingangs kurz beschrieben haben. Mehrere fachlich kompetente Institutionen werden beteiligt. Zum zweiten sorgt die Pluralität der Interessen dafür, daß Regeln, wenn sie einmal beschlossen sind, auch eingehalten werden. Es ist kaum möglich, einem Land unbeobachtet eine Ausnahme zuzugestehen. Schließlich und vielleicht am wichtigsten handelt es sich nicht um eine neu zu schaffende Statistik, sondern um die Harmonisierung bestehender und in vielen Jahren bewährter Erhebungspraktiken, über die schon lange vor der politischen Einigung wissenschaftlicher Konsens bestand. Man muß auch sorgfältig unterscheiden zwischen der manipulativen Verbuchung und der kreativen Gestaltung des Defizit begünstigender Geschäftsvorfälle. Es ist Sache der Statistik und ihre alleinige Verantwortung, Zahlen so korrekt wie möglich zu erstellen. Sie muß daher auch kreative Geschäftsvorfälle nach den ESVG-Regeln - ergänzt um Eurostat-Entscheidungen - in den VGR darstellen

len. Eine andere Problematik ist, daß man die Verbuchungsregeln des Systems z. B. nutzen kann, um dem Ziel der Maastrichtverträge, also der Sicherung der Tragbarkeit, widersprechende, aber dennoch ESVG-konforme Entscheidungen zu treffen.

Wir halten also die Furcht vor der Manipulation durch die statistischen Ämter für gering oder können sie ausschließen<sup>45</sup>. Allerdings sind die Rechnungen mit Ermessensspielraum ausgestattet, es gibt Meinungsunterschiede über die statistisch korrekte Verfahrensweise, und deshalb gibt es auch Raum für Politik in der Statistik. Die Beispiele, die wir erörtert haben (insbesondere France-Télécom, die italienische Steuer), machen das deutlich. Unsere Erörterung hat auch gezeigt, daß im allgemeinen die sorgfältige Analyse zu einer überzeugenden Lösung *im System* führt, freilich darf man sie auch nur innerhalb dieses Systems verstehen und nicht überinterpretieren. Es geht beim Defizit um die Veränderung von Forderungen und Verbindlichkeiten, nicht um Einkommen oder Produktion.

Wichtiger als diese Seite des Zusammenspiels von Statistik und Politik ist aber die Politik der Statistik selbst. Wir verweisen, um unser Argument zu verdeutlichen, auf die Deutsche Bundesbank. Die Geschichte dieser Behörde zeigt, daß Unabhängigkeit gegenüber der Regierung eine Machtfrage ist und gelegentlich demonstriert werden muß. Das erzeugt Glaubwürdigkeit. Auch die amtliche Statistik hat Bedarf an Glaubwürdigkeit. Mehr noch als

---

<sup>45</sup> Insofern war eine vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) entfachte Kritik an den im März 1998 vom Statistischen Bundesamt vorgelegten Defizitangaben für 1997 verantwortungslos, weil sie von einer Institution vorgebracht wurde, die es besser wissen muß bzw. die Berechnungsgrundlagen einsehen und nachvollziehen kann. Sie war völlig unnötig und hat sicher nicht zu einer erhöhten Glaubwürdigkeit der amtlichen Statistik beigetragen (vom Imageschaden des DIW als Datenproduzent und -verwender abgesehen).

Genauigkeit ihrer Zahlen muß sie das Ansehen verteidigen, nur solche Zahlen zu veröffentlichen, für die sie nach dem Stand der Wissenschaft einsteht. Ein solches Ansehen läßt sich in jahrelanger Arbeit erwerben, und dem Statistischen Bundesamt ist dies gelungen. Es muß aber auch verteidigt werden. Und da bietet die Defizit-Kontroverse eine willkommene Gelegenheit, wenn nicht gar Herausforderung.

Jeder weiß, und unsere Darlegung hat es noch einmal gezeigt, daß eine Null nach dem Komma bei der Defizitquote nicht statistisch überzeugend belegt werden kann. So genau ist die Rechnung nicht. Natürlich kann die Darstellung des Ergebnisses noch viel mehr Ziffern beinhalten, aber der Zweck solcher vielziffrigen Zahlen ist in den VGR, wie gesagt, nicht der von Genauigkeit, sondern von Konsistenzprüfungen. Die Frage ist also, ob man nach Luxemburg ein Defizit von 3 oder 3,0 Prozent berichtet. Und das ist eine Frage der Statistik-Politik. Es wäre zu begrüßen, wenn dem statistisch unsinnigen Streit zwischen 3 und 3,0 die gelbe Karte gezeigt, und die Weigerung, mehr zu liefern als sinnvoll und verantwortbar ist, in die Presse käme. Auch das kann natürlich je nach Effekt der Rundung national unterschiedlich interpretiert werden, aber es wäre wichtig, daß wenn schon statistische Zahlen in Zukunft zu politischen Symbolen erhoben werden, die Statistik selbst als Erzeuger in dem Dialog darüber erklärend mitmacht.

Dazu gehört u. E. auch, daß man dem Nutzer Hinweise gibt, wie die erzeugten Zahlen entstanden und vor allem wie sie adäquat zu interpretieren sind. Im Fall der Defizitquote haben wir herausgearbeitet, daß die ESGV-Quote bezüglich des Einkommenseffekts im Gesamtkreislauf adäquat ist, daß aber hinsichtlich Schulden- und Haushaltskonsolidierung die Liquidität mit Einzahlungen, Auszahlungen und daher die Kassenwirksamkeit eines-Defizits der angemessene Orientierungspunkt wäre. Wenn man etwas wei-

ter denkt, wäre es von vornherein nicht notwendig gewesen, aus Gründen der Vergleichbarkeit auf die Adäquatheit zu verzichten. Aus den Strömen, die im ESVG definiert sind, hätte man mit einigem Umstand eine Näherungsgröße für ein kassenwirksames Defizit konstruieren können, das erstens den verderblichen Schein absoluter Genauigkeit von vornherein vermieden hätte, und zweitens doch im qualitativen Sinne genauer gewesen wäre als der VGR-mäßige Finanzierungssaldo aus Forderungen und Verbindlichkeiten.

Als letztes sei das *ceterum censeo* nicht vergessen: Transparenz der Rechnung durch Veröffentlichung der Methoden und Einmischung der Gesamtrechner in die öffentliche Diskussion ist erwünscht, um außenstehende Interessenten wenigstens gedanklich und partiell nachvollziehen zu lassen, was sie durch eigene Rechnung nun einmal in Gänze nicht nachvollziehen können. Je mehr davon erscheint, umso besser. Freilich ist das wohl eher eine Hol- als eine Bringschuld, jedenfalls in Deutschland. Das wissenschaftliche Interesse an Fragen des volkswirtschaftlichen Rechnungswesens ist nach den Gründungsimpulsen der großen Nachkriegsökonomen (Schneider, Krelle, Bombach) auf einen Punkt gesunken, wo man nicht mehr von Öffentlichkeit sprechen kann. Die Debatte um das Budget/Defizit der öffentlichen Hand ist davon ein Zeichen.

## Literatur

*Arbeitsgemeinschaft der Wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute* (1997), Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1997

*U. Cordes* (1996), Das öffentliche Rechnungswesen, Wiesbaden

*Eurostat* (1997), news release 10/97(a), 16/97(b), 24/97(c), 33/97 (d), 88/97 (e).

*H. Essig* (1990), Finanzierungssalden für den öffentlichen Bereich in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und in der Finanzstatistik, Wirtschaft und Statistik H.6, S.383-388

*O. Gandenberger* (1993), Europäische Währungsunion und öffentliche Finanzen - Handlungsbedingungen der Haushaltspolitik in der Zeit nach der D-Mark; in: P. Bofinger u.a. (Hrsg.), Währungsunion oder Währungschaos? Was kommt nach der D-Mark, Wiesbaden, S. 65-80

*H. Grohmann* (1997), Adäquationsproblem, in: D. Brümmerhoff/ H. Lützel, Lexikon der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, 2. Aufl., München.

*K. Littmann*, Anmerkungen zur Staatsquote, in: T. Ellwein/J. Hesse (Hrsg.), Staatswissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung, Baden-Baden, S.231-245

*W. Moore* (1993), Das statistische Programm der Europäischen Gemeinschaft für 1993 bis 1997 - Statistik für die Europäische Union, in: Wirtschaft und Statistik, H. 11, S. 799-805

*R. Ohr* (1996), Zur Fiskaldisziplin in der Europäischen Union, in: E. Kantzenbach (Hrsg.), Staatsüberschuldung, Göttingen, S. 103-114

*H. Rinne* (1997), Genauigkeit der VGR, in: D. Brümmerhoff/ H. Lützel, Lexikon der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, 2. Aufl., München

*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (1994), J.G. 1994/95

*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (1996), J.G. 1996/97

*Statistisches Bundesamt* (1995), Fachserie 18, Reihe 1.3.

*Statistisches Bundesamt* (1996), Auskunft des Statistischen Bundesamtes an die Presse zum Fall FRANCE Télécom, Mitteilungen für die Presse 302/96.

*Statistisches Bundesamt* (1997), Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Arbeitsunterlage März 1997.

*Statistisches Bundesamt* (1997a), Bruttoinlandsprodukt 1996, in: *Wirtschaft und Statistik*, H. 1, S. 11-20.

*Statistisches Bundesamt* (1997b), *Wirtschaft und Statistik*, H. 9.

*Statistisches Bundesamt* (1998a, b), Mitteilung für die Presse 66/98, 67/98.

*Statistisches Bundesamt* (1998c), Zur Ermittlung des Konvergenzkriteriums „übermäßiges öffentliches Defizit - Berechnung und Harmonisierung der Daten -, Bericht an den Finanzausschuß des Deutschen Bundestages, vervielf. Manuskript, Wiesbaden, Februar.

*Wissenschaftlicher Beirat beim BMF* (1976), Gutachten zur Aussagefähigkeit staatswirtschaftlicher Quoten, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Nr.90.