

B. Die öffentliche Finanzwirtschaft in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen¹⁴

Wenn mit Hilfe der finanzpolitischen Instrumente der Ablauf der Gesamtnachfrage kurzfristig beeinflusst werden soll, so muss die ökonomische Aktivität erfasst und in ihren Veränderungen verfolgt werden können. Um sie zu erfassen, bedient man sich der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, die aus der Kreislauftheorie und der Volkseinkommensstatistik entwickelt wurden. Dort werden die Güter-, Einkommens- und Zahlungsströme dargestellt, die innerhalb einer Periode zwischen Teilbereichen (Sektoren) der Volkswirtschaft fließen. Weil die Einbeziehung der staatlichen Aktivität z. T. nach eigenen Prinzipien erfolgt und weil die Konsumausgaben des Staates eine besondere Rolle für die Konjunktur- und Wachstumspolitik spielen, werden im Folgenden die staatliche Produktionstätigkeit in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (I), die Berücksichtigung des Staates bei der Ermittlung des Nationaleinkommens (II) sowie die Abgrenzung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (III) behandelt. Schließlich gehört die Rolle des Staates bei der Ermittlung des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte (IV) in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen dazu. Das verfügbare Einkommen bestimmt die Binnennachfrage und ist insoweit eine zentrale Größe in der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage. Die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen dienen somit der laufenden Wirtschaftsbeobachtung und sind insoweit für Diagnose und Prognose gerade des kurzfristigen konjunkturellen Wirtschaftsgeschehens unverzichtbar¹⁵.

I. Staatliche Produktionstätigkeit in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

Der Staat ist im System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGRen) einer der Sektoren der Volkswirtschaft. Die VGRen gruppieren alle Wirtschaftseinheiten (institutionelle Einheiten) eines Landes in fünf Sektoren. Diese sind

- a) nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften,
- b) finanzielle Kapitalgesellschaften,
- c) Staat,
- d) private Haushalte und
- e) private Organisationen ohne Erwerbszweck.

Die VGRen sehen vor, dass für jeden dieser fünf Sektoren ein vollständiger Satz von Transaktionskonten und Vermögensbilanzen erstellt wird. Aus diesen Sektoren steht hier der **Staat im Vordergrund**. Unter den vielfältigen Staatstätigkeiten interessieren aus

¹⁴ Die Autoren danken Carmen Busch und Thomas Forster vom Statistischen Bundesamt sowie Markus Schneider von der BASYS GmbH für zahlreiche Anmerkungen zu diesem Abschnitt.

¹⁵ Siehe hierzu Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktsberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse 2010, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden 2011.

Sicht der Einkommensentstehung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen insbesondere solche, die zur Produktion von Waren und Dienstleistungen durch den Staat führen, folglich Einkommen schaffen und das Gesamtvolumen an produzierten Gütern und Dienstleistungen einer Volkswirtschaft erhöhen¹⁶. Dementsprechend werden im Folgenden nur **die auf staatlichen Einnahmen und Ausgaben beruhenden Staatstätigkeiten** erfasst. Die „Verordnungstätigkeit“, also der Erlass von Gesetzen und sonstigen Vorschriften, bleibt unberücksichtigt bzw. geht nur mit den Verwaltungskosten in die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ein. Ein Rückschluss auf die gesamte Staatstätigkeit oder gar auf den „Staatseinfluss“ auf die Produktion ist daher anhand des Produktionsanteils des Staates an der inländischen Produktion nicht möglich.

Typisch für die staatlich produzierten Güter und Dienstleistungen, beispielsweise im Verkehrs- und Bildungssektor oder im Bereich der äußeren und inneren Sicherheit, ist ihre weitgehend **unentgeltliche Abgabe**. Die staatliche Leistungsabgabe gegen Entgelt macht demgegenüber nur einen geringen Anteil aus, der allerdings nach Gebietskörperschaftsebenen (Bund, Länder, Gemeinden) schwankt und in der Sozialversicherung eine große Rolle spielt. Die unentgeltliche Bereitstellung der Leistungen zeigt, dass eine **Marktbewertung** bei der Ermittlung der Summe aller Güter und Dienstleistungen **nicht immer möglich** ist. Statt einer Outputbewertung erfolgt eine Inputbewertung über die Aufwendungen des Staates¹⁷. Auf dieses unvermeidbar erscheinende Vorgehen richtet sich die vielleicht gewichtigste Kritik daran, wie der Staat derzeit in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen behandelt wird. Wohl auch um die Bedeutung dieses Mangels zu begrenzen, wird die Definition des Staates in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen insofern eng gewählt, als die im Eigentum des Staates befindlichen Unternehmen – sofern es sich um Marktproduzenten handelt – dem Unternehmensbereich und dort dem Sektor „Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften“ zugeordnet werden. Dies gilt beispielsweise für Industrieunternehmen im Bundesbesitz, aber auch für kommunale Versorgungsunternehmen.

„Der **Sektor Staat** umfasst in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen alle Institutionen, die zu den sonstigen Nichtmarktproduzenten zählen, deren Produktionswert für den Individual- und Kollektivkonsum bestimmt ist, die sich primär mit Zwangsabgaben von Einheiten anderer Sektoren finanzieren und/oder die Einkommen und Vermögen umverteilen.¹⁸ Zum Staat zählen die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherung“¹⁹. Zu den Gebietskörperschaften zählen hier der Bund (einschließlich verschiedener Sondervermögen wie z. B. der Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V., das Europäische Wiederaufbauprogramm (ERP) oder die Versorgungsrücklage des Bundes²⁰), Länder und Stadtstaaten, Gemeinden und Gemeindeverbände (Ämter, Landkreise, Bezirks- und Landschaftsverbände usw.) sowie Zweckverbände. Zur Sozi-

¹⁶ Die Basis der in Deutschland erstellten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ist das gemäß Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 beschlossene Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 1995). Es hat für die Mitgliedsländer der Europäischen Union den Status einer verpflichtenden Rechtsverordnung, durch die eine Vergleichbarkeit der europäischen Wirtschaftsdaten hergestellt werden soll.

¹⁷ Im ESVG wird zwischen Markt- und Nichtmarktproduktion unterschieden, wobei die letztere nochmals in „Nichtmarktproduktion für die Eigenverwendung“ und „Sonstige Nichtmarktproduktion“, eben vor allem den Staat, differenziert wird. Grundsätzlich wird von Nichtmarktproduktion gesprochen, wenn die Kostendeckung unter 50 % liegt.

¹⁸ ESVG 1995, Ziffer 2.68, S. 31.

¹⁹ Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden 2010, S. 13.

²⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2006, Wiesbaden 2008, S. 10 f.

alversicherung zählen die Deutsche Rentenversicherung Bund, die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See, die landwirtschaftliche Alterskasse, die Gesetzliche Kranken- und Unfallversicherung, die Soziale Pflegeversicherung sowie die Gesetzliche Arbeitslosenversicherung.

Entstehung und Zusammensetzung der „Produktion“ des so definierten Sektors „Staat“ sind für die Jahre 1997, 2003 und 2010 der Tab. 8.1 zu entnehmen. Um seine Güter und Dienstleistungen erstellen zu können, bezieht der Staat zunächst wie ein privates Unternehmen **Vorleistungen**. Dabei handelt es sich um Käufe des Staates von Gütern für die laufende Produktion. Die **staatliche Bruttowertschöpfung** besteht aus der Nettowertschöpfung und den Abschreibungen.

Tab. 8.1: Die Produktionstätigkeit des Staates in Transaktionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Bundesrepublik Deutschland, 1997, 2003 und 2010, in Mrd. €

	Produktionstätigkeit des Staates			
	1997	2003		2010
	insg.	insg.	darunter Sozialversicherung	insg.
Vorleistungen (Käufe von Gütern für die laufende Produktion)	77,0	90,3	7,5	117,3
+ Staatliche Bruttowertschöpfung	194,4	201,9	15,9	216,6
bestehend insbesondere aus:				
Nettowertschöpfung (Löhne und Gehälter, Sozialbeiträge der Arbeitgeber)	160,7	166,7	15,1	176,6
+ Abschreibungen	33,8	35,2	0,8	39,9
= Produktionswert des Staates (staatliche „Produktion“)	271,4	292,2	23,3	333,9
weitergegeben als:				
– Verkäufe aus Marktproduktion ¹	15,8	12,8	–	12,8
– Verkäufe aus Nichtmarktproduktion ²	25,8	28,5	0,1	38,4
– Eigenverwendung	0,7	0,8	–	0,9
= sonstige Nichtmarktproduktion	229,1	250,1	23,2	281,8
+ soziale Sachleistungen	142,4	166,7	145,2	202,9
= Konsumausgaben des Staates³	371,5	416,9	168,4	484,7
darunter:				
Konsumausgaben für den Individualverbrauch	212,3	242,4	145,1	294,1
Konsumausgaben für den Kollektivverbrauch	159,3	174,5	23,3	190,6

Anmerkungen zu Tab. 8.1:

- ¹ Umfasst die Produktion des Staates in den Wirtschaftsbereichen Land- und Forstwirtschaft, Wasserversorgung, kommunale Hilfs- und Nebentätigkeiten für den Verkehr, Grundstücks- und Wohnungswesen und Entsorgungsleistungen.
- ² Hierunter fallen z.B. Benutzungsgebühren, Studiengebühren, Eintrittsgelder für Museen und Schwimmbäder sowie bestimmte Verwaltungsgebühren.
- ³ früher „Staatsverbrauch“; „Die Konsumausgaben des Staates entsprechen dem Wert der Güter, die vom Staat selbst produziert werden, jedoch ohne selbsterstellte Anlagen und Verkäufe, sowie den Ausgaben für Güter, die als soziale Sachtransfers den privaten Haushalten für ihren Konsum zur Verfügung gestellt werden“ (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden 2011, S. 19).

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.4, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktberechnung, a. a. O., Tab. 3.4.3.1 und 3.4.3.2, Stand Mai 2011.

Die Wertschöpfung ist ganz überwiegend identisch mit den Löhnen und Gehältern (einschl. der Sozialversicherungsbeiträge der öffentlichen Arbeitgeber) der beim Staat Beschäftigten. Periodisierte Investitionsausgaben erscheinen auch beim Staat als gesonderter Posten: „Straßen, Brücken, Wasserwege und ähnliche Güter des Staates mit schwer bestimmbarer Nutzungsdauer werden ebenfalls abgeschrieben. Die Abschreibungen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen sind zu Wiederbeschaffungspreisen bewertet“²¹.

Vorleistungen und staatliche Bruttowertschöpfung ergeben den **Produktionswert des Staates (Nichtmarktproduktion)** in Höhe von 333,9 Mrd. € im Jahre 2010. Dies sind 7,3 % der volkswirtschaftlichen Gesamtproduktion von 4.575 Mrd. € zu Herstellungspreisen. Als Maßgröße für diesen Wert staatlicher Produktion werden in Ermangelung von Marktpreisen die für die Erstellung dieser Leistungen erforderlichen laufenden Aufwendungen der institutionellen Einheiten des Staatssektors verwendet, also Inputgrößen herangezogen. Ausgedrückt in finanzwissenschaftlichen Begriffen umfasst dieser Produktionswert hauptsächlich die Personalausgaben des Staates und die laufenden Sachausgaben oder Käufe, die also – sieht man von selbsterstellten Anlagen ab – in öffentliche Leistungen „transformiert“ werden. Diese Leistungen werden dann zu einem geringen Teil gegen Gebühren und Beiträge „verkauft“, zum größten Teil aber unentgeltlich abgegeben und als „sonstige Nichtmarktproduktion“ bezeichnet. (vgl. Tab. 8.1). Zu den „**Konsumausgaben des Staates**“ (früher „**Staatsverbrauch**“) zählen auch die von der Sozialversicherung erbrachten sozialen Sachtransfers, beispielsweise im Krankenhaus, in Pflegeheimen oder durch die Arbeitsvermittlung. Der entgeltlich abgegebene ebenso wie der unentgeltlich bereitgestellte Teil der staatlichen Produktion umfasst damit die öffentlichen Güter für den Individualverbrauch und den Kollektivverbrauch, die der Staat für die Bevölkerung zur Verfügung stellen lässt, da entweder die Bürger sie aus produktionstechnischen Gründen privat nicht erstellen können oder diese Güter aus politischen Gründen nicht privat erstellt werden sollen.

Schon angesichts von Umfang und Struktur der Produktionstätigkeit des Staates in den Kategorien der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wird deutlich, dass es gute Gründe gibt, auf ihre Wiedergabe in diesem Rechenwerk in den vorgenommenen vier Abschnitten nicht zu verzichten:

- (1) **Konjunkturpolitische Analysen** mit empirischem Bezug, die in diesem Kapitel im Vordergrund stehen, werden zunehmend in Kategorien der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ausgedrückt. Dies gilt beispielsweise für die Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und den Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung. Mit Hilfe der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen lässt sich abschätzen, welches Volumen an Finanzströmen die öffentliche Hand einsetzen kann, wenn sie die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beeinflussen will.
- (2) Auch im Zusammenhang mit **wachstums- und strukturpolitischen Fragen** ist die Einbeziehung des Staates über die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen unverzichtbar. Werden beispielsweise die Staatsausgaben nach Aufgabebereichen und Ausgabearten aufgeführt und wird auf dieser Grundlage ein Wandel in den Schwerpunkten der staatlichen Aufgabenerfüllung deutlich (beispielsweise die Zunahme des Anteils der sozialen Sicherung oder die Abnahme des Anteils der

²¹ Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.4, a. a. O., S. 15.

öffentlichen an den gesamten Investitionen; siehe 2. Kapitel), so kann dieses unter Wachstums- und Strukturaspekten diskutiert werden.

- (3) Wenn eine Nationaleinkommensgröße im Zeit- und Ländervergleich als **Wohlstandsmaß** verwendet wird, wäre es unzweckmäßig, die staatlichen Leistungen herauszulassen. Dann könnte ein Land nur deshalb als wohlhabender erscheinen, weil Leistungen, etwa im Bildungs- oder Gesundheitsbereich, privat angeboten werden, die in anderen Ländern stärker die öffentliche Hand bereitstellt. Auch bei einer Beurteilung der Aussagekraft von Staatsquoten ist dieser Sachverhalt von Bedeutung (siehe 2. Kapitel, A I b).
- (4) Schließlich setzt „eine fundierte **Abschätzung von Konsolidierungsspielräumen** die Kenntnis und Analyse der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Staates in der Vergangenheit im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang voraus“²².

II. Berücksichtigung des Staates bei der Ermittlung des Nationaleinkommens

Die in Tab. 8.1 wiedergegebene Produktionstätigkeit des Staates ist mit dem System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen verbunden. Dort werden die nachfolgend verwendeten Aggregate dieser Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen berechnet. Das Vorgehen wird im Folgenden genauer erläutert, wobei die Daten der Tab. 8.1 teils in die Entstehungs- und teils in die Verwendungsrechnung eingehen.

Aus der Zusammenfassung einzelner Ströme werden die volkswirtschaftlichen Gesamtgrößen wie **Bruttoinlandsprodukt**, **Bruttonationaleinkommen** und **Volkseinkommen** gebildet. Der übergreifende Begriff, der dem früheren „Sozialprodukt“ am ehesten entspricht, ist seit dem ESVG 1995 das Nationaleinkommen (National Income). Die Gesamtgrößen dienen u. a. als Ausdruck für die Produktion und das Einkommen in einer Periode. Ihre Messung erfolgt an verschiedenen Stellen des volkswirtschaftlichen Kreislaufs. Sie erfolgt **unter drei Fragestellungen**, die hier deshalb interessieren, weil die finanzwirtschaftliche Aktivität des Staates jeweils auf andere Weise einbezogen wird:

- (1) Wie hoch sind die Beiträge der verschiedenen Wirtschaftsbereiche einer Volkswirtschaft zum Nationaleinkommen (**Entstehungsrechnung**)?
- (2) Wie verteilen sich die im Zuge der Produktion entstandenen Faktoreinkommen auf die Einkommensarten und auf die verschiedenen Sektoren (**Verteilungsrechnung**)?
- (3) Wofür wird das Nationaleinkommen verwendet, bzw. wie setzt sich die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage zusammen (**Verwendungsrechnung**)?

Beim Vergleich dieser drei Rechnungen ist zu beachten, dass es sich vom Ansatz her um eine Kreislaufanalyse handelt, die denselben Sachverhalt nur unterschiedlich aufbereitet. Insofern dürfen „Entstehungs-, Verteilungs- und Verwendungsrechnung“ nicht als ein zeitlicher Ablauf missverstanden werden; vielmehr handelt es sich um drei Formen der Ermittlung des Nationaleinkommens, und bei jeder von ihnen nimmt der Staat eine andere Rolle ein.

²² Statistisches Bundesamt, Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1960–1983, Fachserie 18; Reihe S. 6, Stuttgart und Mainz 1984, S. 8; Hervorhebung durch die Verf.

a) Der Staat in der Entstehungsrechnung

Wenn nach der Zusammensetzung der in einer Periode produzierten Güter und Dienste (als Ausdruck für entstandene Faktoreinkommen bzw. Wertschöpfung) gefragt wird, zeigt sich, dass nicht mehr, wie in früheren Jahrzehnten, Güter des Produzierenden Gewerbes im Vordergrund stehen, sondern Dienstleistungen (vgl. Tab. 8.2, Teil I). Zu ihnen gehört der **Beitrag des Staates** in Höhe von 8,5 % im Jahre 2010. Diese **Bruttowertschöpfung** des Staates (vgl. Tab. 8.1) hat im beobachteten Zeitraum leicht abgenommen (vgl. Tab. 8.2). Die vom Staat bezogenen Vorleistungen werden, wie im Unternehmenssektor²³, im Einkommensentstehungskonto nicht ausgewiesen. „Die Bruttowertschöpfung der Wirtschaftsbereiche wird in der Regel durch Abzug der Vorleistungen von den Produktionswerten ermittelt“, wobei der Produktionswert von den Verkäufen abgeleitet wird²⁴. Die staatliche Bruttowertschöpfung wird hingegen, wie erwähnt, als Aufwandsposten, d. h. in erster Linie aus der Summe der Faktorentgelte berechnet.

b) Der Staat in der Verteilungsrechnung

Mit der Verteilung des Nationaleinkommens²⁵ wird die funktionale und sektorale Einkommensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland beschrieben, also die Aufteilung der durch die Produktion entstandenen Nettowertschöpfung in Arbeitnehmerentgelte (Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit), Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen sowie Nettoproduktionsabgaben²⁶. Da Arbeitnehmertätigkeit als Funktion nur dem Sektor „private Haushalte“ zugeordnet ist, kann der Staat „Einkommen“ in diesem Sinne nur aus der zweiten Kategorie erhalten. Er ist dort mit einer geringfügigen Nettogröße berücksichtigt. Sie errechnet sich aus dem Betriebsüberschuss, den der Staat aus der Marktproduktion erwirtschaftet, und den an den Staat abgelieferten **Ausschüttungen öffentlicher Unternehmen**, sowie den empfangenen Pachteinkommen. Addiert wird ebenfalls der Saldo von empfangenen und geleisteten Zinsen. Eine hohe staatliche Verschuldung führt so, bei entsprechend hohen geleisteten **Zinszahlungen auf die staatlichen Schulden**, zu negativen Werten dieses Postens (vgl. in Tab. 8.2 die Werte für den beobachteten Zeitraum).

Aus dem solchermaßen zusammengesetzten **Volkseinkommen (Nettonationaleinkommen zu Faktorkosten)** ergibt sich durch Addition der indirekten Steuern (Produktions- und Importabgaben) und Subtraktion der Subventionen sowie unter Berücksichtigung der Abschreibungen wieder das Bruttonationaleinkommen (siehe Tab. 8.2).

Aus dem bei der Produktion entstandenen Bruttoeinkommen der Privaten fließen wichtige staatliche Einnahmen. Dazu zählen u. a. die direkten Steuern in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, insbesondere die Einkommen- und

²³ Keine Sektorbezeichnung im Sinne des ESVG; hier als zusammenfassender Begriff für die Einzelunternehmen des Sektors Private Haushalte sowie die nichtfinanziellen und finanziellen Kapitalgesellschaften verwendet.

²⁴ Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.4, a. a. O., S. 20.

²⁵ Das ESVG 1995 differenziert insgesamt zwischen drei Stufen der Einkommensverteilung: primäre Verteilung und zwei Arten der Einkommensumverteilung.

²⁶ Das Ergebnis ist die Verteilung der bei der inländischen Produktion (Entstehungsrechnung) entstandenen Einkommen, zuzüglich Primäreinkommen aus der übrigen Welt, abzüglich Primäreinkommen an die übrige Welt.

Tab. 8.2: Entstehung, Verteilung und Verwendung des Nationaleinkommens, Bundesrepublik Deutschland, 1997, 2003 und 2010

	1997		2003		2010	
	Mrd. €	% ¹	Mrd. €	%	Mrd. €	%
I. Entstehung des Nationaleinkommens						
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	22,67	1,2	19,08	0,9	19,48	0,8
Produzierendes Gewerbe	538,01	28,3	562,62	26,2	624,37	24,6
Dienstleistungsbereiche	1.174,18	61,7	1.367,71	63,7	1.595,70	62,9
Handel, Gastgewerbe und Verkehr	308,50	16,2	346,12	16,1	385,55	15,2
Finanzierung, Vermietung und unternehmerische Dienstleistungen	474,33	24,9	570,22	26,5	682,13	26,9
Öffentliche und private Dienstleister ²	391,35	20,6	451,37	21,0	528,02	20,8
darunter Staat	194,44	10,2	201,87	9,4	216,58	8,5
Übrige Posten ³	180,72	9,5	214,39	10,0	259,25	10,2
Bruttoinlandsprodukt	1.915,58	100,7	2.163,80	100,7	2.498,80	98,6
Saldo der Primäreinkommen aus der übrigen Welt	- 13,87	- 0,7	- 15,13	- 0,7	36,48	1,4
Bruttonationaleinkommen	1.901,71	100,0	2.148,67	100,0	2.535,28	100,0
II. Verteilung des Nationaleinkommens						
Arbeitnehmerentgelte ⁴	1.010,69	53,1	1.132,08	52,7	1.257,82	49,6
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	427,93	22,5	467,53	21,8	645,71	25,5
darunter Staat ⁵	- 49,99	- 2,6	- 49,99	- 2,3	- 47,34	- 1,9
Volkseinkommen⁶	1.438,62	75,6	1.599,61	74,4	1.903,53	75,1
Produktions- und Importabgaben ⁷ ./.						
Subventionen	179,93	9,5	226,03	10,5	278,59	11,0
Abschreibungen	283,16	14,9	323,03	15,0	353,16	13,9
Bruttonationaleinkommen	1.901,71	100,0	2.148,67	100,0	2.535,28	100,0
III. Verwendung des Nationaleinkommens						
Konsum	1.487,25	78,2	1.701,45	79,2	1.929,70	76,1
Darunter						
Private Haushalte	1.087,33	57,2	1.247,23	58,0	1.403,87	55,4
Private Organisationen ohne Erwerbszweck	28,45	1,5	37,37	1,7	41,14	1,6

	1997		2003		2010	
	Mrd. €	% ¹	Mrd. €	%	Mrd. €	%
Staat (Konsumausgaben)	371,47	19,5	416,85	19,4	484,69	19,1
Bruttoanlageinvestitionen	402,37	21,2	386,72	18,0	448,15	17,7
darunter Staat	35,26	1,9	33,81	1,6	39,12	1,5
Vorratsveränderungen (und Nettozugang an Wertsachen ⁸)	2,05	0,1	-10,30	-0,5	-10,78	-0,4
Außenbeitrag ⁹	23,91	1,3	85,93	4,0	131,73	5,2
Bruttoinlandsprodukt	1.915,58	100,7	2.163,80	100,7	2.498,8	98,6
Saldo der Primäreinkommen aus der übrigen Welt	- 13,87	- 0,7	- 15,13	- 0,7	36,48	1,4
Bruttonationaleinkommen	1.901,71	100,0	2.148,67	100,0	2.535,28	100,0

¹ Differenzen in den Summen durch Runden der Zahlen.

² Eine weitergehende Differenzierung dieser Position wird nur noch in die einzelnen Aufgabenbereiche (Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung, Erziehung und Unterricht, Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen, sonstige öffentliche und private Dienstleister, Häusliche Dienste) vorgenommen, nicht mehr in die beiden Kategorien private oder öffentliche Anbieter.

³ Umfassen 2010 die addierten Gütersteuern (265,78), abzüglich der Gütersubventionen (-6,53).

⁴ Bruttolöhne und Gehälter, einschließlich der tatsächlich geleisteten Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, an Lebensversicherungsunternehmen und an Pensionskassen sowie unterstellter Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung.

⁵ Ergibt sich 2010 aus dem Betriebsüberschuss des Staates (-2,58), abzüglich der geleisteten (62,62) und zuzüglich der empfangenen Zinsen (8,79), den empfangenen Ausschüttungen und Entnahmen (3,86) und den empfangenen Pachteinommen (1,05).

⁶ Nettonationaleinkommen zu Faktorkosten.

⁷ Produktionssteuern, nicht abzugsfähige Umsatzsteuer und Einfuhrabgaben.

⁸ Der Nettozugang an Wertsachen umfasst in Deutschland ausschließlich die Käufe und Verkäufe von Goldbarren und nichtumlauffähigen Goldmünzen der privaten Haushalte.

⁹ Ergibt sich als Saldo zwischen den Exporten und Importen von Waren und Dienstleistungen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.4, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktsberechnung, a. a. O., Tab. 2.3.1, 2.3.4, 2.3.11, 3.2.1 und 3.4.1.2 Stand Mai 2011.

Körperschaftsteuer. Von ihnen wird unterstellt, dass sie „das Einkommen der jeweiligen Wirtschaftseinheiten belasten, die diese Abgabe zu leisten haben“²⁷, also keine Überwälzung stattfindet. Das Arbeitnehmerentgelt enthält außerdem die Sozialversicherungsbeiträge einschließlich der Arbeitgeberanteile.

c) Der Staat in der Verwendungsrechnung

Während die Entstehungsrechnung vor allem unter wachstums- und die Verteilungsrechnung unter einkommens- und sozialpolitischen Aspekten betrachtet wird, lautet eine im konjunkturpolitischen Zusammenhang interessierende Frage bei der National-einkommensberechnung, wie die in einem Jahr geschaffenen Einkommen verwendet wurden, d. h. nicht nur wie hoch die **volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage** in einer Periode ausgefallen ist, sondern wie sie sich zusammensetzte. Die Verwendungsrechnung

²⁷ Statistisches Bundesamt, Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1950–1988, a. a. O., S. 10.

gibt Auskunft über die Entwicklung der volkswirtschaftlichen, vor allem konjunkturpolitisch bedeutsamen Größen wie Konsum oder Investition. Diese Größen stehen im Vordergrund der nachfrageorientierten Konjunkturpolitik (Siehe C).

In die Verwendungsrechnung geht der **Staat mit seinen Konsumausgaben und seinen Bruttoinvestitionen** ein. Die Konsumausgaben des Staates bestehen, wie aus Tab. 8.1 ableitbar, aus den erworbenen Vorleistungen, den sozialen Sachleistungen und vor allem dem eigenen Beitrag des Staates zum Sozialprodukt (Bruttowertschöpfung) abzüglich der entgeltlich abgegebenen Güter und Dienstleistungen (Marktproduktion und Verkäufe aus Nichtmarktproduktion) sowie der Eigenverwendung.

Der **Ausweis und die Bewertung der Konsumausgaben des Staates** sind in verschiedener Hinsicht diskussionsbedürftig. Was ist unter den „Konsumausgaben des Staates“ zu verstehen, wenn in der Verwendungsrechnung private Haushalte „verbrauchen“ und wenn „Investitionen“ getätigt werden? Aus der Tab. 8.2 sind die Zahlen für den „Staatsverbrauch“ (Konsumausgaben des Staates) zu entnehmen; so betrug der staatliche Anteil in den beobachteten Jahren knapp unter 20%. Der Anteil an den Bruttoanlageinvestitionen ist wesentlich niedriger und liegt unter 2% des Nationaleinkommens.

Extrem formuliert könnte man sagen, dass die Definition gesonderter „Konsumausgaben des Staates“ nicht sinnvoll ist, weil der Staat letztlich für die Bedürfnisse der Bürger und die Erfordernisse der Unternehmen, beispielsweise infrastrukturelle Leistungen, produziert. Folglich wäre jede „Inanspruchnahme“ von Seiten des Staates als Inanspruchnahme durch die privaten Haushalte und Unternehmen zu kennzeichnen.

Mit den privaten Haushalten und den Unternehmen verbinden sich zusätzliche Probleme für die Erfassung des Staates in der Verwendungsrechnung. Die öffentlich produzierten Güter und Dienstleistungen gehen zu einem Teil als **Vorleistungen** in die unternehmerische Produktion und Kalkulation ein. Soweit dies zutrifft, dürften sie eigentlich nicht zum Nationaleinkommen gerechnet werden. Immerhin werden die entgeltlich an Unternehmen abgegebenen Leistungen als Vorleistungen behandelt und gehen nicht in das Nationaleinkommen ein. Darüber hinaus könnten die unentgeltlich abgegebenen staatlichen Leistungen daraufhin untersucht werden, ob sie eher den Charakter von Vorleistungen oder den eines Endverbrauchs aufweisen, und dementsprechend könnte eine Zuordnung erfolgen.

Ein solcher Ansatz zeigte, dass für die Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1975 nur 3,6% des Staatsverbrauchs, also dem früheren Ausdruck für die „**Konsumausgaben des Staates**“, als **Vorleistungen** an Unternehmen anzusehen waren²⁸ und dementsprechend bei einer Revision des Verfahrens das Nationaleinkommen senken würden. – In diesem Zusammenhang ist auch vorgeschlagen worden, den privaten Unternehmen die empfangenen Vorleistungen pauschal in Höhe der indirekten Steuern und den privaten Haushalten entsprechend der genutzten Endprodukte im Maße der direkten Steuern anzurechnen. Bei diesem sog. tax payment approach wurde unterstellt, die von den Unternehmen bzw. privaten Haushalten genutzten Staatsleistungen entsprächen im Werte den indirekten bzw. direkten Steuern. Einer derartigen gruppenmäßigen Äquivalenz fehlt aber die empirische Basis; es handelt sich weder bei den indirekten noch den direkten Steuern um Entgelte für unternehmensspezifische Vorleistungen bzw. Leistungen des Endverbrauchs für private Haushalte.

Wegen der Zurechnungsschwierigkeiten werden die den Unternehmen unentgeltlich zufließenden Leistungen nicht gesondert ermittelt und als Vorleistungen herausgerech-

²⁸ Reich, U. P., Treatment of Government Activity on the Production Account, in: Review of Income and Wealth, Series 32, No. 1, 1986, S. 81.

net. Vielmehr bleiben sie nach den Konventionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen Teil der „Konsumausgaben des Staates“, werden also als „Endverbrauch“ definiert und führen insoweit zu Doppelzählungen und zum **Ausweis eines zu hohen Sozialprodukts**. Dieser Fehler ist jedoch quantitativ sehr gering und dürfte für die Errechnung des Nationaleinkommens keine erheblichen Wirkungen haben.

Zu anderen Konsequenzen führt eine Spezifizierung derjenigen staatlichen Leistungen, die den privaten Haushalten zufließen. In dem Maße, wie sie identifiziert werden können, wechseln sie von den „Konsumausgaben des Staates“ zu den „Konsumausgaben der privaten Haushalte und der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck“ (die entgeltlich abgegebenen Leistungen für private Haushalte werden von vornherein dem privaten Verbrauch zugeschlagen). Damit wird lediglich die **Struktur der Verwendungsrechnung** berührt und die Höhe des Nationaleinkommens folglich unverändert ausgewiesen.

Um diese **Umgruppierung von den Konsumausgaben des Staates zum privaten Konsum** vorzunehmen, wären in den einzelnen Aufgabenbereichen des Budgets Leistungen mit Individualgut- und Kollektivgut-Charakter (z. B. Schulleistungen versus Verteidigungsleistungen) zu trennen (siehe 7. Kapitel, B III a). Bei den individuell empfangenen Leistungen könnte man auf die Einbeziehung der „Gemeinkosten“ wegen ihrer willkürlichen Zurechnung verzichten und nur die (Einzel-) Kosten der unmittelbar abgebenden Institutionen berücksichtigen. Eine Proberechnung für das Jahr 1981 auf der Basis derartiger Abgrenzungen ergab – in den seinerzeitigen Begriffen – einen Anteil von 12,2% des Bruttozialprodukts, der beim Staatsverbrauch abgezogen und dem privaten Verbrauch zugeschlagen werden müsste²⁹.

Da eine solche gesonderte Zuordnung von Teilen der Konsumausgaben des Staates zu Unternehmen und zu privaten Haushalten nach wie vor als unbefriedigend erscheint, werden in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen alle unentgeltlich abgegebenen öffentlichen Leistungen als „Konsumausgaben des Staates“ ausgewiesen, auch wenn man weiß, dass die Leistungen letztlich für die privaten Haushalte und Unternehmen erstellt worden sind. Dies hat zugleich den Vorteil, dass die **Konsumausgaben des Staates weitgehend den Personal- und Sachausgaben entsprechen**, wenn man von dem kleinen Posten der entgeltlich abgegebenen Leistungen absieht. Dadurch wird sichtbar, wie hoch die Nachfrage des Staates nach Gütern und Arbeitsleistungen ist. Sie ist eine wichtige Instrumentvariable in der nachfrageorientierten Konjunkturtheorie und -politik.

Um zu zeigen, wie bedeutsam die „Konsumausgaben des Staates“ in ihrer derzeitigen Erfassung und Bewertung sind, sei noch einmal auf Tab. 8.2 verwiesen. Dort lässt sich die Höhe der Konsumausgaben des Staates und der **staatlichen Investitionen** entnehmen und als Anteil am Bruttoinlandsprodukt und an den gesamten Staatsausgaben ablesen. Die Bruttoinvestitionen des Staates werden in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen oft zusammen mit denen der Privaten ausgewiesen. Die Konsumausgaben des Staates und seine Investitionen bilden die **Staatsnachfrage**. Sie stellt in ihrer Höhe von etwa einem Fünftel des Nationaleinkommens die Manövriermasse der öffentlichen Hand dar. Die Instrumente richten sich teils auf private Haushalte (Personalausgaben) und teils auf Unternehmen (Sachausgaben bzw. Investitionen), so dass in einer durch Nachfrageschwankungen gekennzeichneten und als korrekturbedürftig angesehenen Konjunktursituation Maßnahmen möglich sind, die auf diese Sektoren zielen. Aus den

²⁹ Kopsch, G., Staatsverbrauch nach dem Ausgaben- und dem Verbrauchskonzept, in: *Wirtschaft und Statistik*, Jg. 1984, S. 297 ff.

Kategorien der Verwendungsrechnung lässt sich also unmittelbar auf die Bestandteile des Budgets überleiten, die später in Teil D II und III hinsichtlich ihrer instrumentellen Verwendbarkeit untersucht werden.

III. Einnahmen und Ausgaben des Staates in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

Die Personal- und Sachausgaben (Leistungsentgelte, Transformationsausgaben) machen in der Finanzwissenschaft zusammen mit den Subventionen und Sozialausgaben (Transferausgaben) die die Gesamtausgaben bildenden **Ausgabearten** aus, die den unterschiedlichen **Einnahmearten** gegenüberstehen (1. Kapitel, B II a 2). Diese Finanzströme werden in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen an unterschiedlichen Stellen aufgenommen; aus Tab.8.3 geht hervor, wie die wichtigsten Einnahme- und Ausgabearten dort behandelt werden. Quantitativ im Vordergrund stehen bei den Einnahmen die Steuern (Produktions- und Importabgaben, Einkommen- und Vermögensteuern) und die Sozialbeiträge. Auf der Ausgabenseite fallen von ihrem Volumen her die Vorleistungen (Käufe von Gütern) und Personalausgaben (Arbeitnehmerentgelte) sowie die Transferzahlungen (Subventionen, monetäre Sozialleistungen und soziale Sachleistungen) ins Gewicht.

Eine wichtige Unterteilung trennt die öffentlichen Finanzen in **laufende Einnahmen und Ausgaben** sowie in **Einnahmen und Ausgaben der Vermögensrechnung**. Die laufenden Posten (in Tab.8.3 auf der Einnahmenseite die Summe aus empfangenen Vermögenseinkommen und empfangenen laufenden Übertragungen sowie auf der Ausgabenseite die Summe der geleisteten Vermögenseinkommen (Zinsen auf die öffentliche Schuld), der geleisteten sonstigen Übertragungen) werden – rein rechnerisch – mit der Position „Sparen“ (genauer „Bildung von Ersparnissen“) saldiert (siehe unterer Teil von Tab.8.3). Die Ersparnis bildet den Übergang von der laufenden Rechnung (auch „Einkommenskonto des Staates“ genannt) zur Vermögensrechnung, in der alle das Geld- und Sachvermögen des Staates betreffenden Vorgänge erfasst und z. B. Anlageinvestitionen des Staates (Landkäufe, Bauten außer für militärische Zwecke usw.), Abschreibungen auf einige dieser Investitionen und Vermögensübertragungen (z. B. Investitionszuschüsse an Unternehmen) gebucht werden.³⁰

Eine besondere Stellung nehmen die **vom Staat gezahlten Zinsen** auf die staatlichen Schulden ein. Sie werden nicht als Faktorentgelte und damit als Teil der, in diesem Falle staatlichen, Wertschöpfung angesehen. Dies wäre dann sinnvoll, wenn die aufgenommenen Kredite allein zur Erstellung staatlicher Leistungen oder für Investitionen verwendet würden, was aber schon wegen der fehlenden Zweckbindung der Schuldaufnahme nicht gewährleistet ist und beispielsweise in dem Extremfall einer konjunkturpolitisch motivierten Schuldaufnahme im Boom (mit gleichzeitiger Stilllegung der aufgenommenen Mittel bei der Zentralbank) gerade vermieden werden soll. Die Schuldzinsen des Staates werden zwar im Einkommensverteilungskonto der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen formal gleich behandelt wie die Schuldzinsen privater Wirtschaftssubjekte. Der ökonomische Unterschied besteht aber darin, dass die

³⁰ ESVG 1995, Ziffer 8.46 ff., S. 176 f.

Tab. 8.3: Einnahmen und Ausgaben des Staates in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Bundesrepublik Deutschland, 1997, 2003 und 2010, in Mrd. €

	1997	2003	2010
Einnahmen	875,6	961,9	1.082,4
Verkäufe	42,4	42,1	52,1
aus Marktproduktion (ohne Gütersteuern)	15,8	12,8	12,8
aus sonstiger Nichtmarktproduktion ¹	26,6	29,3	39,3
Empfangene sonstige Subventionen	1,1	0,6	0,6
Empfangene Vermögenseinkommen	16,4	16,4	17,9
Empfangene laufende Übertragungen			
1) Produktions- und Importabgaben	214,4	255,7	311,1
Einkommen- und Vermögensteuern	210,0	226,1	257,74
2) Sozialbeiträge	368,2	396,3	419,4
3) Sonstige laufende Transfers (z. B. im Rahmen internationaler Zusammenarbeit)	14,9	15,8	14,0
Empfangene Vermögenstransfers (z. B. von anderen Sektoren)	8,3	9,0	9,5
- Ausgaben	926,2	1.049,2	1.164,5
Vorleistungen (Käufe von Gütern für die laufende Produktion)	77,0	90,3	117,3
Arbeitnehmerentgelte	163,3	169,2	181,4
Sonstige Produktionsabgaben	0,0	0,1	0,1
geleistete Vermögenseinkommen (= Zinsen auf die öffentliche Schuld)	64,8	64,3	61,1
Subventionen	34,5	29,7	32,5
Monetäre Sozialleistungen	361,1	427,5	449,5
Soziale Sachleistungen	142,4	166,7	202,9
Sonstige laufende Transfers	26,0	32,9	47,2
Vermögenstransfers (z. B. Investitionszuschüsse)	23,3	36,0	39,2
Bruttoinvestitionen (des Staates)	35,3	33,9	39,2
Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern	-1,5	-1,4	-5,8
= Finanzierungssaldo	-50,6	-87,3	-82,0
(+ F.-Überschuss, - = F.-Defizit)			
Sparen	-35,6	-63,1	-58,9
Verfügbares Einkommen	335,9	353,8	425,8
- Konsumausgaben	371,5	416,9	484,7
Saldo der Vermögenstransfers	-15,0	-27,0	-88,56
- Nettoinvestitionen	1,5	-1,4	0,0
- Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern	-1,5	-1,4	-5,8

¹ Einschließlich der Nichtmarktproduktion für die Eigenverwendung.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.4, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktsberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse, Tab. II.4, III.1.2, 2.4.3.2, Stand Mai 2011.

Unternehmen ihre Schuldzinsen normalerweise im Betriebsüberschuss „erwirtschaften“ und der Staat eben nicht.

Die Einteilung der **Ausgaben und Einnahmen nach Arten** steht in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen deshalb im Vordergrund, weil dort vorrangig die Entstehung und Verwendung von Einkommen erfasst wird. Dagegen zielt die Untergliederung der

Ausgaben nach Aufgabenbereichen auf letztlich Zwecke der Ausgaben, also auf Staatsfunktionen, und wird daher in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen eher zusätzlich ausgewiesen³¹. Öffentliche Einnahmen können wegen des vorherrschenden Verbots der Zweckbindung der Einnahmen für bestimmte Ausgaben (Nonaffektationsprinzip) nur zu einem sehr geringfügigen Teil den Aufgabenbereichen zugeordnet werden. Daher dominiert in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, im öffentlichen Haushaltsplan und in der Finanzstatistik bei den Einnahmen wie bei den Ausgaben die Einteilung nach Arten.

Abgesehen davon, dass die **Einteilung nach Aufgabenbereichen** u. a. für verteilungs- und wachstumspolitische Analysen erforderlich ist (vgl. 7. und 9. Kapitel), gewinnt sie im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen noch an Gewicht, soweit dort „**Satellitensysteme**“ aufgebaut worden sind, die eine noch detailliertere statistische Durchleuchtung ausgewählter Aufgabenbereiche wie z. B. Gesundheitswirtschaft³², Bildungssystem, Tourismusbranche oder Umweltschutz³³ erlauben. Im jeweiligen Aufgabenbereich erscheinen dann neben den privaten Ausgaben für diesen Zweck u. a. auch die entsprechenden staatlichen Ausgaben.

Im Vergleich der Aufgabenbereiche lässt sich zeigen, dass der **Anteil der Übertragungen** (Transfers) **im Vergleich zu den Konsumausgaben des Staates** (die die Transformationsausgaben enthalten) an der Erfüllung einer Aufgabe sehr unterschiedlich ist. Während im Gesundheitswesen im Jahre 1998 den laufenden Übertragungen (Geldleistungen) von nur € 0,2 Mrd. Konsumausgaben des Staates (Sachleistungen) in Höhe von € 117,23 Mrd. gegenüberstanden, betrug dieses Verhältnis im Bereich der sozialen Sicherung wegen der dort überwiegender Geldleistungen € 361,4 : € 58,8 Mrd.³⁴ Aus Tab. 8.1 lässt sich zudem errechnen, dass 2003 in der Sozialversicherung die Konsumausgaben des Staates zu mehr als 85 % aus sozialen Sachleistungen bestanden (€ 145,0 von € 167,8 Mrd.).

In dieser und ähnlicher Weise erlauben die Einnahmen und Ausgaben des Staates in den Kategorien der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zahlreiche Interpretationsmöglichkeiten. Allerdings ist immer zu bedenken, dass die zahlenmäßige Wiedergabe der öffentlichen Finanzwirtschaft in der Finanzstatistik, z. B. den jährlich erscheinenden Finanzberichten des Bundesministeriums der Finanzen, ihren Ursprung eher im Kameralismus hat. In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen liegt dagegen eine Kreislaufbetrachtung mit periodengerechter Zuordnung der relevanten Ströme zugrunde, so dass im Kreislaufmodell in Teil C II auf die diesbezügliche Strukturierung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zurückgegriffen werden kann.

³¹ Zum methodischen Vorgehen vgl. Kopsch, G., Staatsverbrauch nach dem Ausgaben- und dem Verbrauchskonzept, a. a. O., S. 297 ff.

³² Vgl. Henke, K.-D., Neumann, K., Schneider, M., et al. Erstellung eines Satellitenkontos für die Gesundheitswirtschaft in Deutschland, Baden-Baden 2010 und Henke, K.-D., Ostwald, D., Gesundheitssatellitenkonto – der Erste Schritt, in Preusker, U., Lohmann, H., Gesundheitswirtschaftspolitik: Frischer Wind durch neues Denken, Heidelberg u. a. O. 2011.

³³ Hamer, G., Satellitensysteme im Rahmen der Weiterentwicklung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, in: Hanau, K., Huyer, R., und Neubauer, W., Hrsg., Wirtschafts- und Sozialstatistik, Göttingen 1986, S. 60, sowie OECD, A System of Health Accounts.

³⁴ Kopsch, G., Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereichen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, in: Wirtschaft und Statistik, Jg. 1980, S. 164; Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Hauptbericht 1998, S. 162, 164, 172.

IV. Die Berücksichtigung des Staates bei der Ermittlung des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte

Die zentrale konjunkturpolitische Bedeutung von Höhe und Veränderung des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte im Zeitablauf legt es nahe, die Ermittlung dieser Einkommensgröße aus dem Bruttonationaleinkommen nachzuzeichnen und jeweils den spezifischen Einfluss finanzwirtschaftlicher Aktivität herauszustellen.

Dazu sei zunächst der Weg vom Bruttonationaleinkommen zum Volkseinkommen, der in Tab. 8.2 aufgeführt ist, nochmals nachgezeichnet. Er führt über mehrere Schritte. Geht man vom **Bruttonationaleinkommen** aus, wie es am Ende der Entstehungs- oder der Verteilungsrechnung erscheint³⁵, so werden zunächst die *Abschreibungen* abgezogen, um das in dieser Periode neu geschaffene Bruttonationaleinkommen zu berechnen. Dadurch enthält es nicht mehr die Leistungen, die für die Erhaltung des Produktionsapparates erforderlich sind.

$$\begin{array}{l} \text{Bruttonationaleinkommen} \\ - \text{ Abschreibungen} \\ \hline = \text{Nettonationaleinkommen (Primäreinkommen)} \end{array}$$

Das so ermittelte **Nettonationaleinkommen** (auch Primäreinkommen genannt) muss insofern korrigiert werden, als dass die der Berechnung zugrunde liegenden Marktpreise durch zwei staatliche Einflüsse, die indirekten Steuern und die Subventionen, verändert worden sind. Sie müssen herausgerechnet werden, wenn der geschaffenen Produktion die Einkommen (Faktoreinkommen) gegenübergestellt werden sollen, die bei diesem Produktionsprozess angefallen sind.

Zu diesem Zweck werden zunächst die *indirekten Steuern* an den Staat³⁶, hier „Produktions- und Importabgaben“ genannt, abgezogen. Dieses Verfahren geht von der Überwälzungsannahme aus, dass diese Steuern zwar den Preis erhöht haben, nach der Vereinnahmung aber an den Staat abgeführt worden sind. Es wird deutlich, dass das Ergebnis in starkem Maße von der Überwälzungshypothese abhängt. Außerdem müssen die *Subventionen* berücksichtigt werden, da man unterstellt, dass sie die Preise gesenkt haben. Der einbezogene Betrag ist relativ gering, da es sich nur um gezahlte bzw. direkte Subventionen handelt. Da gezahlte Subventionen als preisenkend angesehen werden, wird der Gesamtbetrag hinzugerechnet³⁷. Steuervergünstigungen (auch Steuersubventionen genannt) oder auch die Subventionen, die sich bei der Vergabe eines öffentlichen Auftrags zu einem höheren als dem niedrigsten Angebotspreis ergeben, werden nicht berücksichtigt.

$$\begin{array}{l} \text{Nettonationaleinkommen} \\ - \text{ Produktions- und Importabgaben an den Staat} \\ + \text{ Subventionen des Staates} \\ \hline = \text{Volkseinkommen (Nettonationaleinkommen zu Faktorkosten)} \end{array}$$

³⁵ Die Abgrenzung zum Bruttoinlandsprodukt, also die Differenz der von Inländern aus der übrigen Welt empfangenen und an die übrige Welt geleisteten Erwerbs- und Vermögenseinkommen, wird hier vernachlässigt. Vgl. dazu oben Tab. 8.2.

³⁶ Nicht an die übrige Welt, d. h. die EU, weil im Bruttonationaleinkommen schon berücksichtigt.

³⁷ Diese beiden Korrekturposten, Subventionen und indirekte Steuern, werden häufig in einem Strom ausgewiesen, indem man die Subventionen von den indirekten Steuern abzieht und als „Nettoproduktionsabgaben“ nur den Saldo ausweist. Vgl. etwa Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.3, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Konten und Standardtabellen 2003, Hauptbericht, a. a. O., S. 94, Zeile 8.

Das so entstandene **Nettonationaleinkommen zu Faktorkosten** stellt das **Volkseinkommen** dar, wobei „Einkommen“ im funktionalen Sinne zu verstehen ist, d. h. als Zusammenfassung der verschiedenen Faktoreinkommen (einschließlich Unternehmereinkommen und Gewinne), die im Produktionsprozess entstanden sind. Erst nach Abzug des Bruttoeinkommens des Staates aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, nach Addition der gezahlten Zinsen auf die Staatsschuld und nach Abzug der unverteiltten Gewinne von Kapitalgesellschaften ergibt sich das Primäreinkommen der privaten Haushalte (einschl. private Organisationen ohne Erwerbszweck).

Nettonationaleinkommen zu Faktorkosten

- Bruttoeinkommen des Staates aus Unternehmertätigkeit und Vermögen
- + Zinsen auf staatliche Schulden
- unverteiltte Gewinne der Kapitalgesellschaften

= Primäreinkommen der privaten Haushalte
(einschl. private Organisationen ohne Erwerbszweck)

Um das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte zu ermitteln, geht man von der funktionalen auf die sektorale Darstellung über. Das Nettonationaleinkommen oder **Primäreinkommen** stellt das Markteinkommen vor Einsetzen der Einkommensumverteilung dar. In der Verteilungstheorie spricht man dementsprechend von der **Primäreinkommensverteilung**. Das Primäreinkommen fließt definitionsgemäß nur den privaten Haushalten zu³⁸.

Wenn man zu Primäreinkommen der privaten Haushalte die *empfangenen Transferzahlungen* („empfangene monetäre Sozialleistungen und sonstige laufende Transfers“) hinzuzählt, ergibt sich die maximale Größe, die sich im Rahmen dieser Rechnung den privaten Haushalten zuordnen lässt. Nicht alle Bestandteile dieser Summe verbleiben den privaten Haushalten jedoch zur freien Verfügung. Von diesem Einkommen werden zunächst die „*direkten Steuern*“ („geleistete Einkommen- und Vermögensteuer“) abgezogen. Sie sollen das Faktoreinkommen besteuern und nicht auf jemand anderen abgewälzt werden. Bei der Behandlung der *Sozialversicherungsbeiträge* („geleistete Sozialbeiträge“) ergibt sich das Problem, wieweit die Sozialversicherung in den Sektor „Staat“ einbezogen werden soll. Wenn es sich bei den Beiträgen der Versicherten um ähnlich freiwillig geleistete Zahlungen handeln würde wie bei den Beiträgen an private Versicherungen, bestünde kein Grund, sie nicht ebenfalls als Verwendung des Einkommens zu betrachten wie alle anderen Ausgaben des privaten Haushalts. Sie gehören dann zum verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte. Wegen ihres Zwangscharakters rücken die Sozialversicherungsbeiträge (Sozialabgaben) jedoch in die Nähe der Steuer, so dass eine Gleichbehandlung mit den Steuern und damit ein Abzug vom Primäreinkommen zweckmäßig erscheint.

Primäreinkommen der privaten Haushalte

- + empfangene laufende Übertragungen (Transfers)
- geleistete laufende Übertragungen, d. h. direkte Steuern
Sozialversicherungsbeiträge
sonstige laufende Übertragungen³⁹

= verfügbares Einkommen der privaten Haushalte

³⁸ Der kleine, nicht den privaten Haushalten zugerechnete, Teil ist aus Zuordnungsschwierigkeiten dem Staat und den Kapitalgesellschaften zugerechnet.

³⁹ Es handelt sich um Übertragungen der privaten Haushalte an Kapitalgesellschaften (z. B. Nettoerlöse für Schadensversicherungen), Transfer an den Staat (z. B. Strafen, Verwaltungsgebühren) und an die übrigen Sektoren (z. B. Heimatüberweisungen ausländischer Arbeitnehmer). Siehe im Einzelnen die Quellenangaben zu Tab. 8.4.

Tab. 8.4: Die Ermittlung des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte¹, Bundesrepublik Deutschland, 1997, 2003 und 2010, in Mrd. €

	1997	2003	2010
Bruttonationaleinkommen	1.901,71	2.148,67	2.35,28
– Abschreibungen	283,16	323,03	353,16
= Nettonationaleinkommen (Primäreinkommen)	1.618,55	1.825,64	2.182,12
– Produktions- und Importabgaben an den Staat	214,40	255,74	311,11
+ Subventionen des Staates	34,47	29,71	32,52
= Volkseinkommen²	1.438,62	1.599,61	1.903,53
Anteil der privaten Haushalte am Primäreinkommen/Nettonationaleinkommen	1.436,87	1.614,98	1.839,64
+ empfangene monetäre Sozialleistungen	386,87	455,45	469,34
+ empfangene sonstige laufende Transfers	60,96	71,14	73,20
– geleistete Einkommen- und Vermögensteuer	183,80	208,51	233,27
– geleistete Sozialbeiträge	404,62	446,32	506,25
– geleistete weitere Sozialleistungen und Transfers	63,31	72,66	70,96
= Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte	1.232,97	1.414,08	1.598,70
Verwendung des verfügbaren Einkommens:			
1) für private Konsumausgaben	1.115,78	1.284,60	1.445,01
2) Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche	8,26	17,67	32,51
3) Sparen	125,45	1.47,15	186,20
Sparquote (Sparen in % des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte)	10,10	10,30	11,40

¹ Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck.

² Nettonationaleinkommen zu Faktorkosten.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.4, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse, Tab. 2.1.2, 3.4.4.1, Stand Mai 2011.

Die verbleibende Größe ist das gesuchte **verfügbare Einkommen der privaten Haushalte**. Der Weg der Ermittlung des verfügbaren Einkommens aus dem Primäreinkommen zeigt, auf welcher vielfältigen Weise der Staat auf die Höhe und Struktur des verfügbaren Einkommens einwirkt (vgl. Tab. 8.4). Wenn man das verfügbare Einkommen beeinflussen will, weil es bei gegebener Sparneigung die Konsumgüternachfrage bestimmt, ergibt sich somit eine Vielzahl von Eingriffsmöglichkeiten für eine nachfrageorientierte Konjunkturpolitik.

Die volkswirtschaftliche und insbesondere die konjunkturpolitische Bedeutung dieser Größe lässt sich auch zeigen, wenn die ebenfalls regelmäßig ermittelte **Verwendung** dieser nunmehr eng definierten Einkommen abschließend betrachtet wird (siehe Tab. 8.4). Im Jahre 2010 wurden von jedem Euro Einkommen, die ein privater Haushalt erhielt, 11,5% gespart. Und diese **durchschnittliche Sparneigung** ist in den letzten Jahren leicht angestiegen.

Die Definitionsgleichung $Y = C + S$ für die Verwendung des verfügbaren Einkommens ist ein konjunkturpolitisch relevanter Ausgangspunkt der Kreislauftheorie⁴⁰. Hierzu liefern die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen Ex-post-Angaben. Um für konjunkturpolitische Entscheidungen bedeutsam zu werden, müssen sie jedoch in Prognosen überführt werden. Es zeigt sich aber immerhin, dass die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen eine wesentliche Diskussions-

⁴⁰ Das „Sparen“ der VGR enthält auch die Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche, die nach dieser Gleichung unberücksichtigt bleiben müsste. Dies würde zu einer verringerten Sparquote führen.

und Entscheidungsgrundlage für die Wirtschaftspolitik darstellen, deren Bedeutung über die Zeit stark zugenommen hat⁴¹.

Diese Sparquote S ist in Gegenüberstellung zum Konsum C eine der Schlüsselgrößen für die theoretische Behandlung des Konjunkturphänomens.

⁴¹ Siehe hierzu die Gutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die Jahreswirtschaftsberichte der Bundesregierung.

C. Der Einfluss öffentlicher Ausgaben und Einnahmen auf Volkseinkommen und Beschäftigung: einfache Multiplikatormodelle

I. Wirkungen der Fiskalpolitik auf das Nationaleinkommen

Bei der Wirkungsanalyse fiskalpolitischer Instrumente ergibt sich das methodische Problem, wie ein Wirkungszusammenhang zwischen Zielen und Instrumenten hergestellt und erklärt werden kann. Die konjunkturpolitischen **Einzelziele** wie Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität sind nicht geeignet, um Instrumente unmittelbar an ihnen zu orientieren, so wie es etwa bei Sozialausgaben der Fall ist, die in der Regel direkt auf das Einkommen wirken. Vielmehr ist es erforderlich, die Instrumente an **Zwischengrößen** auszurichten. Wenn also im Rahmen der Fiskalpolitik die Gesamtnachfrage beeinflusst werden soll, wird sie in ihre Komponenten zerlegt, so dass z. B. der private und staatliche Konsum oder die privaten und öffentlichen Investitionen als zu beeinflussende Zwischengrößen verwendet werden.

Wird versucht, die wichtigsten Instrumente und diese Zwischengrößen in einen theoretischen Zusammenhang zu bringen, so interessiert im Rahmen einer nachfrageorientierten Konjunkturpolitik vorrangig die Frage, welchen Einflüssen die **Komponenten der Nachfrage** unterliegen und wie sie gesteuert werden können. Eingriffe werden z. B. erforderlich, wenn die Gesamtnachfrage

- als zu hoch angesehen wird und das Ziel der Preisniveaustabilität dadurch gefährdet wird, oder
- als zu niedrig angesehen wird, um z. B. das Ziel der Vollbeschäftigung zu realisieren.

Es sei davon ausgegangen, dass das in einer Periode geschaffene Einkommen Y zu Nachfrage geworden ist. Diese Nachfrage lasse sich auf die Konsumgüternachfrage C , Investitionsgüternachfrage I und Staatsnachfrage St in der Form von Staatsverbrauch (Personal- und laufende Sachausgaben) und öffentlichen Investitionen aufteilen. Der Auslandseinfluss bleibt zunächst unberücksichtigt. Dann ist die Höhe des Nationaleinkommens bestimmt durch

$$(1) \quad Y = C + I + St.$$

Die Staatsnachfrage sei eine autonome Variable, da sie in diesem Modell durch keine andere Variable induziert wird. Für *Investitionen* gilt das gleiche, um die Darstellung zu erleichtern.

Was C betrifft, so sei die auch von Keynes vorgenommene Annahme unterstellt, dass die Konsumausgaben mit steigendem Einkommen unterproportional steigen. Die **Konsumfunktion** laute:

$$(2) \quad C = a + b Y, \text{ wobei } a > 0 \text{ und } 0 < b < 1.$$

Mit dieser Funktion ist eine Gerade beschrieben. Trägt man sie in einem Koordinatensystem (mit Y auf der Abszisse) ab, so ergibt sich beispielsweise in Abb. 8.2 die Gerade