

## Öffentliche Finanzen

Alwin Baus

# Der öffentliche Sektor als Berichtskreis der Finanzstatistiken

**Die Finanz- und Personalstatistiken liefern wichtige Informationen über den öffentlichen Bereich und als Basis für die Darstellung des Staatssektors im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Hierbei ist mitunter zweifelhaft, ob bestimmte Bereiche des Handelns von juristischen Personen des öffentlichen Rechts noch zum öffentlichen Bereich zählen. Welche Möglichkeiten der Abgrenzung des "Staatssektors" es gibt und welche konkret im Rahmen der Finanzstatistiken gewählt werden, ist Thema des nachfolgenden Beitrages.**

### Einleitung

Wird, was in Zeiten leerer öffentlicher Kassen besonders häufig geschieht, über die Rolle und wirtschaftliche Bedeutung des Staates diskutiert, sind dafür eine Vielzahl scheinbar synonyme Bezeichnungen in Gebrauch. Es ist die Rede vom Staat, der öffentlichen Hand, dem öffentlichen Dienst, den öffentlichen Haushalten oder auch dem Staatssektor und es wird unterstellt oder zumindest so getan, als handele es sich dabei um einen in unserem Wirtschaftssystem klar und eindeutig definierten, im Alltag zweifelsfrei zu identifizierenden Bereich, der keiner näheren Erläuterung bedarf. Tatsächlich gibt es hinsichtlich des Begriffsinhaltes jedoch höchstens so etwas wie einen unstrittigen gemeinsamen Nenner, den die Gebietskörperschaften im Sinne von Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden bilden. Was darüber hinaus zum öffentlichen Sektor gezählt wird - und Zahl sowie Bedeutung der dafür in Frage kommenden Einrichtungen haben seit Anfang der 90er-Jahre beträchtlich zugenommen - hängt dagegen häufig vom Kontext oder der Interessenlage des Betrachters ab. Insbesondere bei quantifizierenden Aussagen ist deshalb die Angabe bzw. Nachfrage unerlässlich, wie der öffentliche Sektor definiert wird.

Der Verweis auf die amtliche Statistik als Datenursprung reicht dabei zur Klarstellung nicht aus, denn zwei mögliche Quellen mit unterschiedlichen Definitionen kommen dafür in Frage: die Finanzstatistiken und die Volkswirtschaftlichen Ge-

samtrechnungen. Auf Erstere wird nachfolgend anlässlich der kürzlich verabschiedeten Änderung des Finanz- und Personalstatistikgesetzes<sup>1)</sup> näher eingegangen. Dabei soll insbesondere die gewählte Abgrenzung des öffentlichen Sektors und der Beziehungszusammenhang zu der VGR dargestellt werden.

### Finanzstatistiken und öffentlicher Bereich

Die amtliche Statistik fasst die Berichterstattung über den öffentlichen Bereich unter der Überschrift "Finanzen und Steuern" zusammen; präsentiert werden darunter die Ergebnisse der Finanz-, Personal- und Steuerstatistiken. Die Steuerstatistiken unterscheiden sich jedoch in mehrfacher Hinsicht von den vorgenannten. Erstens beruhen sie auf einer anderen Rechtsgrundlage, dem Steuerstatistikgesetz<sup>2)</sup>. Zweitens handelt es sich bei ihnen um sogenannte Sekundärerhebungen, die zurückgreifen auf die im Verwaltungsvollzug ohnehin anfallenden Daten - in diesem Fall die der Finanzämter. Begrifflichkeiten und Definitionen sind ihnen deshalb vorgegeben, ebenso ist der Berichtskreis von vornherein bestimmt. Des Weiteren werden die Steuerstatistiken überwiegend in mehrjährigen Abständen durchgeführt und zudem besteht ihre Aufgabe weniger darin, Auskunft über die Aufkommensentwicklung einer Steuer zu geben, als vielmehr Informationen über die jeweils zugrunde liegenden Steuertatbestände (Einkommenshöhe und

1) Gesetz zur Änderung des Finanz- und Personalstatistikgesetzes, des Hochschulstatistikgesetzes sowie des Gesetzes zum NATO-Truppenstatut und zu den Zusatzvereinbarungen vom 25. Juni 2005 (BGBl. I S. 1 860). 2) Gesetz über Steuerstatistiken (StStatG) vom 11.10.1995 (BGBl. I S. 1 409).

-art, Umsatz) und die sozioökonomische Struktur der Steuerpflichtigen (Arbeitnehmer oder selbstständig; Personen- oder Kapitalgesellschaft) zu liefern. Auf sie wird nachfolgend nicht weiter eingegangen.

Bei den Finanz- und Personalstatistiken handelt es sich dagegen um sogenannte Primärerhebungen, d.h., die Daten werden nach den Vorgaben der Statistik eigens zusammengestellt und erhoben. Sie sollen Auskunft über Entwicklung und Struktur der öffentlichen Finanz- (Ausgaben, Einnahmen, Schulden) und Personalwirtschaft (aktives und in Ruhestand befindliches Personal) geben. Die Vorgaben sind gemeinsam im Finanz- und Personalstatistikgesetz (FPStatG)<sup>3)4)</sup> geregelt und die Erhebungen werden viertel- oder einjährlich durchgeführt. Der Berichtskreis ist für beide gleich, was die Verknüpfung und Gegenüberstellung von Finanz- und zugehörigen Personaldaten erlaubt.

Die Bestimmung des Berichtskreises stellt einen Teil des allgemeinen Adäquationsproblems dar, das darin besteht, vor einer statistischen Erhebung die interessierenden idealtypischen Begriffe operationalisieren zu müssen, d.h., ihnen inhaltlich möglichst nahe kommende, real existierende, zähl- oder messbare Größen zuzuordnen. Im Bereich der amtlichen Statistik manifestiert sich die Lösung des Adäquationsproblems weitgehend in dem entsprechenden (Einzel-)Statistikgesetz, das genau anordnet, welche Merkmale bei wem wann und wie oft erhoben werden sollen. Der im Finanzstatistikgesetz bestimmte Berichtskreis kann deshalb als sehr konkrete, praxisnahe Abgrenzung des öffentlichen Bereichs angesehen werden und als Referenzdefinition dienen.

Im Gesetz sind keine Bedingungen formuliert, die erfüllt sein müssen, um zum Berichtskreis des finanzstatistischen öffentlichen Bereichs zu zählen, sondern die zugehörigen Einheiten sind einzeln aufgeführt. Das FPStatG von 1992 führt in § 2 als Erhebungseinheiten auf:

1. den Bund,
2. die Länder,
3. die Gemeinden und Gemeindeverbände,
4. die Zweckverbände und andere juristische Personen zwischengemeindlicher Zusammenarbeit, soweit sie an Stelle kommunaler Körperschaften kommunale Aufgaben erfüllen,
5. die Sozialversicherungsträger, die Bundesanstalt für Arbeit und die Träger der Zusatzversorgung des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände,

6. die Deutsche Bundespost POSTDIENST, -POSTBANK, -TELEKOM sowie die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Reichsbahn,
7. die rechtlich selbstständigen Organisationen ohne Erwerbszweck für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung, sofern die Zuwendungen von anderen in Paragraphen bezeichneten juristischen Personen oder den Europäischen Gemeinschaften den Betrag von 300 000 Deutsche Mark jährlich übersteigen, sowie die Bundes-, Landes- und anderen öffentlichen Forschungsanstalten und die Institute an Hochschulen, soweit nicht die Nummern 1 bis 3 Anwendung finden,
8. die Deutsche Bundesbank und die rechtlich selbstständigen Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts mit Dienstherrnfähigkeit, soweit nicht die Nummern 4 bis 7 Anwendung finden,
9. die Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen, wenn eine oder mehrere der in den Nummern 2 bis 4 genannten juristischen Personen Träger oder mit mehr als 50 vom Hundert des Nennkapitals beteiligt sind,
10. die sonstigen staatlichen und kommunalen Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen, für die Sonderrechnungen geführt oder die in rechtlich selbstständiger Form betrieben werden, soweit nicht die Nummern 1 bis 4 und 6 bis 9 Anwendung finden<sup>5)</sup>.

Diese Auflistung lässt nicht unmittelbar erkennen, welche Systematik bzw. welche Konzeption von öffentlichem Sektor ihr zugrunde liegen. Auch das oder die Kriterien, nach denen sich die gewählte Abgrenzung durchgängig oder zumindest maßgeblich richtet, ist nicht ohne weiteres erkennbar bzw. wird nicht angesprochen. In der Gesetzesbegründung<sup>6)</sup> werden allerdings indirekt einige der bis dato verwandten, nun aber offenbar nicht mehr gültigen Bestimmungsfaktoren genannt: als Ziel der Gesetzesnovelle wird angeführt, "künftig uneingeschränkt die Erfassung der Finanzen und des Personals unabhängig von der Rechtsform, der organisatorischen Form der Aufgabendurchführung und der Art des verwendeten Rechnungswesens sicherzustellen"<sup>7)</sup>.

Die methodisch-konzeptionellen Überlegungen der finanzstatistischen Abgrenzung werden deutlicher, wenn man die beiden Konzepte kennt, die in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung sind und die stellvertretend die Bandbrei-

3) Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz - FPStatG) vom 8.3.2000 (BGBl. I S. 206), zuletzt geändert siehe Fußnote 1. 4) Wenn im Folgenden verkürzend nur von Finanzstatistiken gesprochen wird, so sind damit, soweit nicht ausdrücklich angemerkt, immer auch die Personalstatistiken im öffentlichen Dienst gemeint. 5) Ergänzend wurde angeführt, dass die genannten Einheiten nur zu den Erhebungseinheiten gehören, wenn die unter Nr. 1 bis 4 genannten juristischen Personen unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 50 vom Hundert des Nennkapitals oder des Stimmrechts beteiligt sind. 6) BR-Drucksache 364/92. 7) Ebenda S. 26.

te möglicher Definitionen sowie die damit verbundenen Probleme verdeutlichen können<sup>8)</sup>:

Zur Bestimmung des öffentlichen Sektors wird einerseits ausgegangen von

- den öffentlichen Aufgaben bzw. den Staats-Funktionen, andererseits von
- den öffentlichen Diensten bzw. den Staats-Aktivitäten.

Den Staat über die von ihm wahrzunehmenden Aufgaben zu definieren, ist dabei sicherlich "das allgemeinere oder umfassendere Konzept, dem Begriff "Staatsziele" nahe kommend"<sup>9)</sup>. Zudem erscheinen die Einfachheit bzw. der hohe Abstraktionsgrad dieser funktionalen Abgrenzung bestechend: sie ermöglicht eine klare Zuordnung anhand eines einzigen Kriteriums und - wie in der oben zitierten Gesetzesbegründung gewünscht - unabhängig von solch "nachrangigen" Begleitumständen wie z.B. Rechts- oder Organisationsform. Nicht zuletzt ließe diese Betrachtungsweise auch die Berücksichtigung nichtmonetärer Aspekte zu. Leider steht dem theoretischen Charme des Ansatzes jedoch eine mangelnde Operationalität gegenüber; seine praktische Umsetzung scheitert bereits auf der ersten Stufe. Denn ein allgemein akzeptierter Kanon von Staatszielen, der implizit vorausgesetzt wird, existiert nicht, weder innerhalb eines Landes geschweige denn über nationale und kulturelle Grenzen hinweg. Gesellschaftspolitischer Konsens besteht meist nur hinsichtlich einiger weniger übergeordneter staatlicher Aufgaben wie z.B. der Gewährleistung innerer und äußerer Sicherheit; darüber hinaus gehen die Meinungen über öffentliche Ziele und Aufgaben schnell auseinander und tobt der politische Wettstreit<sup>10)</sup>.

Die Praxistauglichkeit stellt dagegen gerade den großen Vorteil der zweiten Konzeption, der Aktivitätsbetrachtung dar. Der Staat wird hier nur insoweit als solcher registriert, wie er als Akteur offen auftritt, d.h. soweit ihm gehörende oder von ihm finanzierte Institutionen in seinem Namen handeln bzw. bei ihm beschäftigtes Personal Dienste erbringt. Definiert wird der Staat also über seine Eigenschaft als Eigentümer, (Haupt-) Finanzier oder Arbeitgeber, was in der Praxis objektiv und relativ leicht feststellbar und überprüfbar erscheint. Mit dem Vorhandensein von Beschäftigten und Dienststellen gibt es zudem Einheiten, bei denen eine statistische Erhebung ansetzen kann.

Wie unschwer zu erkennen sein dürfte, orientiert sich die finanzstatistische Abgrenzung in erster Linie am Aktivitätenkon-

zept; vereinzelt gibt es aber auch Anleihen beim funktionalen Ansatz, etwa wenn unter Punkt 5 in § 2 FPStatG von "kommunalen Aufgaben" gesprochen oder mit Punkt 9 "Krankenhäuser und Universitätskliniken" ein konkreter Aufgabenbereich benannt wird.

## **Der Staat in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR)**

Bei der VGR handelt es sich um keine originäre Statistik, sondern um ein auf kreislauftheoretischen Überlegungen basierendes Modell von Wirtschaft, dessen Ziel es ist, "ein möglichst umfassendes, übersichtliches, hinreichend gegliedertes, quantitatives Gesamtbild des wirtschaftlichen Geschehens zu geben"<sup>11)</sup>. Es gelten deshalb andere Anforderungen für die verwandten Definitionen und Abgrenzungen, insbesondere sind hier Realitätsnähe oder Praxistauglichkeit weit weniger wichtig als dies bei den Finanzstatistiken der Fall ist. Im Rahmen der VGR werden alle Wirtschaftseinheiten zu "Sektoren" zusammengefasst, deren Transaktionen untereinander dann in Form eines geschlossenen Kontensystems mit doppelter Buchung nachgewiesen werden. Der "Staat" stellt neben Unternehmen und Haushalten einen dieser Sektoren dar. Für Politik und Wirtschaftsbeobachtung ist die VGR von herausragender Bedeutung, weil Angaben aus nahezu allen amtlichen Statistiken dieses System mit Leben füllen; vielfach wurden und werden Erhebungen speziell auf VGR-Anforderungen ausgerichtet oder umgestaltet. Letzteres trifft in zunehmendem Maße auch für die Finanzstatistiken zu, die die Datenbasis für die Darstellung des Sektors "Staat" bilden. Mit dem Bedeutungszuwachs der VGR wurden deren Definitionen für die Finanzstatistiken als (Roh-)Datenlieferanten immer wichtiger, sodass diesbezüglich Änderungen häufig Anpassungen im finanzstatistischen Berichtskreis oder Erhebungsprogramm zur Folge haben.

Innerhalb der EU hat die Aufstellung der VGR seit 1999 für alle Länder verbindlich nach den Konzepten und der Methodik des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995 (ESVG95) zu erfolgen, damit vergleichbare Ergebnisse, wichtig vor allem für die Festsetzung der EU-Mitgliedsbeiträge und die Überwachung des Stabilitätspaktes, zur Verfügung stehen. Wie zuvor schon bei der nationalen VGR, orientieren sich die Darstellungsregeln des ESGV95 in erster

8) Vgl. hierzu und zum Folgenden: A. Franz: Die Größe des öffentlichen Sektors - ein Benchmarking-Projekt: Methodologischer Erfahrungsbericht, Wien, Okt. 2001, S. 4 ff. 9) S. ebenda. 10) Es erscheint auch nicht lohnend, dieses Eingangshindernis der Bestimmung eines einvernehmlichen Kranzes von Zielen pragmatisch so zu umgehen, dass für Untersuchungen ersatzweise - in der Terminologie der Mengenlehre gesprochen - die (größte) Teilmenge oder die (kleinste) Vereinigungsmenge der überall verfolgten Staatsziele als konsenter Rahmen vereinbart wird. Denn auf der nächsten Stufe müsste dann u.a. eine verbindliche Zuordnung erstellt werden, welche Maßnahmen und Instrumentarien der jeweiligen Zielverfolgung dienen. Auch hier wären viele subjektive, mehr oder minder willkürliche Annahmen nötig und das Ergebnis damit letztlich beliebig. 11) Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 2004, S. 720.

Linie an modelltheoretisch-konzeptionellen Überlegungen; mit der EU-weiten Harmonisierung kam das Moment einer politischen Kompromisslösung hinzu. Dagegen scheint dem Aspekt, ob für die ausgewählten Sektoren und Transaktionen auch die notwendigen Primärdaten vorliegen bzw. wie sie beschafft werden können, weniger Bedeutung beigemessen worden zu sein. Dies belegt u.a. die oben angesprochene Gesetzesänderung, die maßgeblich zur Erfüllung von Datenanforderungen der EU notwendig geworden ist.

Nach der Definition des ESVG95 umfasst der Sektor Staat alle institutionellen Einheiten,

- 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.

Auch bei dieser Abgrenzung des Begriffes "Staat" überwiegt konzeptionell die Aktivitätsbetrachtung, ergänzt um einzelne funktionale Aspekte.

Eine deckungsgleiche, punktgenaue Transformation der VGR-Staatsdefinition in die praxisgerechte Berichtskreisabgrenzung für die Finanzstatistiken wird nicht gelingen. Zweckmäßigkeitgründe lassen es sinnvoll erscheinen, im Zweifelsfall den finanzstatistischen Berichtskreis eher weiter zu fassen; denn den VGR-Rechnern fällt es ungleich leichter, nicht benötigte Einheiten aus den Rohdaten herauszurechnen, als umgekehrt die Angaben für nicht erfasste Einheiten zu schätzen. Hinzu kommt, dass die Entscheidung, ob eine Einheit die Kriterien der VGR-Definition erfüllt, vielfach erst anhand der erhobenen Finanzstatistikdaten getroffen werden kann. Dass der finanzstatistische Berichtskreis im Vergleich zur Abgrenzung des Staatssektors in der VGR eher überdimensioniert erscheinen dürfte, erklärt sich dadurch, dass die finanzstatistischen Ergebnisse auch das Informationsinteresse anderer Stellen mit anderen Vorstellungen des Begriffes "Staat" befriedigen müssen. Ein Beispiel stellen die öffentlichen Krankenhäuser dar, die vielfach als typisch "Staat" angesehen werden und seit jeher zu den Erhebungseinheiten der Finanzstatistik zählen; nach den ESVG95-Regeln ist dies nicht mehr der Fall, sondern werden sie als sogenannte Quasikapitalgesellschaften zum Unternehmensbereich gezählt.

### Änderungen im finanzstatistischen Berichtskreis

Die öffentlichen Krankenhäuser stehen auch am Beginn einer Entwicklung, die Mitte der siebziger Jahre einsetzte und mehr-

fache gesetzliche Änderungen hinsichtlich der Abgrenzung des finanzstatistischen Berichtskreises erforderlich machte. Die Krankenhäuser waren nämlich die ersten Einrichtungen, die aus den kameraleen Haushalten von Kommunen und Ländern ausgelagert und in Sonderrechnungen mit kaufmännischer (doppelter) Buchführung überführt wurden. Bald darauf folgten andere Bereiche der allgemeinen Daseinsvorsorge, wie etwa die Versorgung mit Energie und Wasser sowie die Entsorgung und das Verkehrswesen, bevor in den achtziger Jahren sich daraus ein regelrechter Boom zur Auslagerung entwickelte, der auf alle, auch nichtwirtschaftlichen Aufgabenbereiche übergriff. Zudem wurde die formalrechtliche Trennung vom kameraleen Kernhaushalt immer öfter dadurch verstärkt, dass die ausgelagerten Einrichtungen als eigenständige juristische Personen (GmbH, AG etc.) fortgeführt wurden und nicht mehr wie bisher rechtlich unselbstständige Formen wie die des Eigenbetriebes im Vordergrund standen.

Diese Erosion der traditionellen, auf der Kameralistik beruhenden Haushaltswirtschaft vollzog sich auf allen Gebietskörperschaftsebenen, vor allem aber bei den Kommunen, wobei der Prozess hier schleichend und aufgrund der herrschenden Vielfältigkeit und relativen Unübersichtlichkeit lange Zeit in seinen Ausmaßen unterschätzt ablief.

Die Statistik bzw. der Gesetzgeber hatten eigentlich vergleichsweise früh auf diese Entwicklung reagiert, indem im FPStatG 1980 die Krankenhäuser mit kaufmännischer Buchführung als eigene Berichtspflichtigenkategorie aufgeführt und auch die Erfassung der sonstigen ausgelagerten Einrichtungen, soweit sie in öffentlichem Mehrheitsbesitz blieben, uneingeschränkt vorgesehen wurde. Leider rückte man aber von Letzterem im Rahmen der ab Mitte der 80er-Jahre durchgeführten Statistikbereinigungsaktionen<sup>12)</sup> wieder ab und beschränkte den Kreis auf die Wirtschaftsunternehmen, die in den oben genannten Bereichen der allgemeinen Daseinsfürsorge tätig waren. Was angesichts der damaligen Verhältnisse - es gab nur wenige nennenswerte andere Unternehmen - vertretbar erschien, sollte sich später rächen, als die Auslagerungen vor allem im Kommunalbereich immer häufiger andere als die erwähnten Wirtschaftsbereiche betrafen und für diese "Budgetflüchtlinge", wie sie anfangs diskriminierend genannt wurden, keine Berichtspflicht mehr zu den Finanzstatistiken bestand und so das Ausmaß dieser Entwicklung erst spät erkannt wurde.

Mit der Novellierung des Gesetzes von 1992 wurde diese Beschränkung auf bestimmte Aufgabenbereiche wieder aufgehoben; angesichts der sich entwickelnden Formenvielfalt erfolgte zudem die oben zitierte Begriffserweiterung zu "Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen", abgekürzt

12) Statistikbereinigungsverordnung 1984 (BGBl. I S. 1 247) sowie 2. Statistikbereinigungsgesetz 1986 (BGBl. I S. 2 555).

wird von den öffentlichen FEU gesprochen. Die neuerliche Umformulierung in der Gesetzesversion 2000 bedeutet keine inhaltliche Änderung, sondern diente nur der Klarstellung bzw. Vereinfachung, vor allem im Hinblick auf die mittelbare Beteiligung. Danach erstrecken sich nach § 2 Abs. 1 die Statistiken "auf die Finanzwirtschaft und das Personal (...)

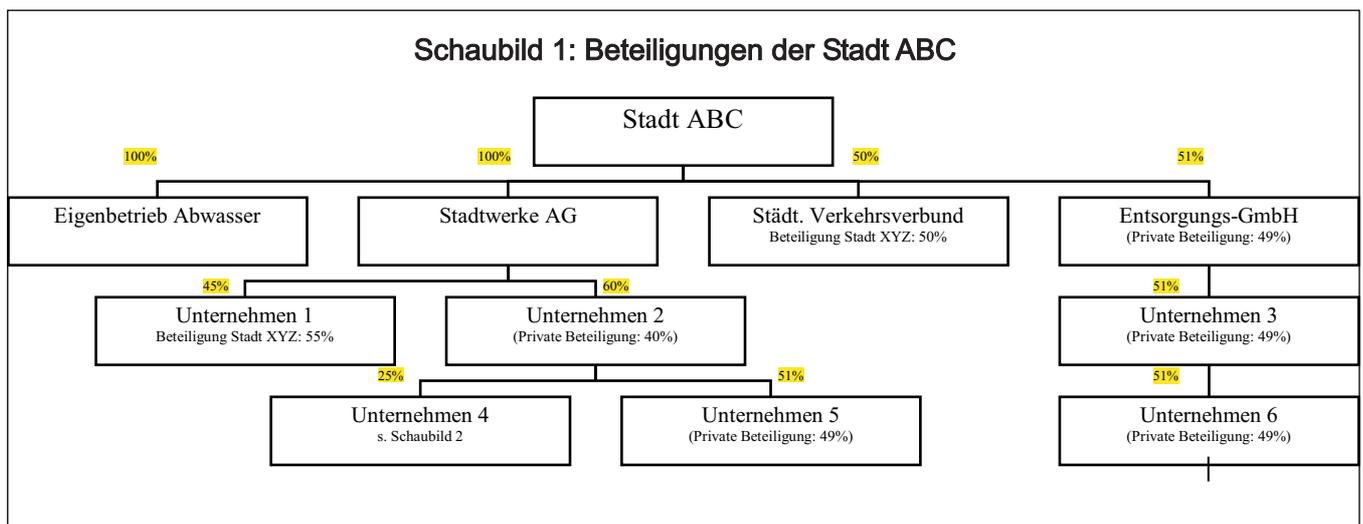
10. der staatlichen und kommunalen Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen, die in öffentlicher oder privater Rechtsform geführt werden..."<sup>13)</sup>.

In Absatz 3 wird ergänzt, dass die in einer privatrechtlichen Form geführten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen nur dann zu den Erhebungseinheiten gehören, wenn

1. Bund,
2. Länder,
3. Gemeinden und Gemeindeverbände,
4. Zweckverbände oder
5. sich in öffentlichem Mehrheitsbesitz befindliche FEU ihrerseits wieder mit mehr als 50 % am Nennkapital oder Stimmrecht beteiligt sind.

Die Erweiterung um den letzten Spiegelstrich, d.h. die explizite Erwähnung der FEU als Anteilseigner, machte die bisherige Unterscheidung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Beteiligung überflüssig bzw. es wurde dadurch definiert, was unter mittelbarer Beteiligung zu verstehen ist und wie die entsprechenden Beteiligungen zu werten sind. Interpretations- und damit verbundene Akzeptanzprobleme, die es zuvor vor allem bei den betroffenen Auskunftspflichtigen häufig gegeben hatte, sollten dadurch beseitigt sein. An einem Beispiel soll die Bedeutung und auch Problematik der Regelungen aufgezeigt werden:

Die Stadt ABC hat ihre Abwasserbeseitigung aus dem kameralen Haushalt ausgelagert und in Form eines (rechtlich unselbstständigen) Eigenbetriebs organisiert. Im städtischen Haushalt schlägt sich dieser Bereich nur noch in Form des Zuschussbedarfes bzw. Überschusses des Eigenbetriebes nieder. Energie- und Wasserversorgung werden durch die städtischen Werke, eine AG im Alleinbesitz der Stadt, gewährleistet. Im ÖPNV hat man sich mit der Nachbarstadt zusammengeslossen und die Entsorgung übernimmt eine GmbH, an der die Stadt mehrheitlich beteiligt ist. Dass Eigenbetrieb und Stadtwerke zu den öffentlichen FEU und zum "Konzern Stadt" gerechnet werden, wird sicherlich auf allgemeine Zustimmung treffen. Für den Verkehrsverbund wird dies wohl auch bejaht werden, wobei zu klären ist, zu welchem Prozentsatz dies geschehen soll und wonach sich dieser Prozentsatz richten soll (Beteiligungssatz, Einwohner, Fläche etc.). Auch für die Entsorgungs-GmbH wird diese Zuordnung vielleicht noch eine Mehrheit finden. Ab der zweiten Beteiligungsebene bewegen wir uns im Bereich mittelbaren Beteiligungen. Die erwähnten Interpretations- und Akzeptanzprobleme entstehen hier vor allem, wenn es sich auf der ersten Stufe nicht jeweils um 100 %-ige Töchter (→ Eigenbetrieb, Stadtwerke) handelt bzw. wenn nicht ein gemeinschaftlicher Alleinbesitz (→ Verkehrsverbund) von Gebietskörperschaften vorliegt, also eine gemischt öffentlich private Beteiligung besteht (→ Entsorgungs-GmbH). Auch die Beteiligungen dieser nicht im alleinigen, sondern nur im mehrheitlich öffentlichen Besitz stehenden FEU (= mittelbare Beteiligungen) sind als gleichbedeutend mit einer direkten Beteiligung der Gebietskörperschaften anzusehen und in voller Höhe - und nicht etwa anteilig entsprechend dem Beteiligungssatz auf der vorangehenden Ebene - anzurechnen. In unserem Beispiel heißt das, dass die 51 %-ige Beteiligung von Unternehmen 3 an Unterneh-



13) Trotz der Ergänzung um den Begriff "Betriebe" ist weiterhin die Abkürzung FEU üblich.

men 6 gleich zu setzen ist mit einer direkten Beteiligung der Stadt ABC in Höhe von 51 Prozent (und nicht etwa anteilig in Höhe von  $51\% * 51\% = 26,01\%$ ), und deshalb auch Unternehmen 6 nach dem FPStatG zu den berichtspflichtigen öffentlich bestimmten FEU rechnet. Es erscheint verständlich, dass sich viele der betroffenen Unternehmen mit zunehmender Ferne zur öffentlichen Mehrheitsbeteiligung von ihrem Selbstverständnis her zum Privatbereich rechnen. Schaubild 2 zeigt am Beispiel des Unternehmens 4 wie eine solche Beteiligungskonstellation aussehen könnte.

Für Unternehmen 4 ergibt sich nach den Regelungen des FPStatG in der Summe eine öffentliche Mehrheitsbeteiligung von 55 Prozent, was erst durch Rückverfolgung bis auf die dritte Beteiligungsebene offenbar wird. Das Beispiel ist keineswegs als extrem oder realitätsfremd anzusehen, vielmehr gestalten sich die Beteiligungsverhältnisse u. a. aufgrund von Verschachtelungen und gegenseitigen Beteiligungen tatsächlich oft noch komplexer und unübersichtlicher.

An beiden Schaubildern lässt sich nachvollziehen, wie fluktuationsanfällig der so abgegrenzte Berichtskreis der öffentlichen FEU ist. Schon kleinste Beteiligungsänderungen auf einer Stufe können die Situation kippen lassen und über einen Dominoeffekt zu erheblichen Zu- oder Abgängen im Berichtskreis führen. Betrachtet man etwa den rechten Beteiligungsstrang in Schaubild 1, so würde bereits die Senkung des Beteiligungssatzes der Stadt ABC an der Entsorgung-GmbH um lediglich einen Prozentpunkt ausreichen, um nicht nur diese, sondern auch Unternehmen 3, Unternehmen 6 usw. aus dem Berichtskreis ausscheiden zu lassen.

Mit der Berichtspflicht nach dem FPStatG ist die Frage, ob alle diese FEU auch der jeweiligen Gebietskörperschaft im

Sinne von "öffentlichem Konzern" zugerechnet werden sollen ebenso wenig vorentschieden wie die Frage, ob alle diese FEU auch zum Staatssektor nach ESVG95 gehören. Dazu mehr im folgenden Abschnitt.

## Aktuelle Gesetzesänderung

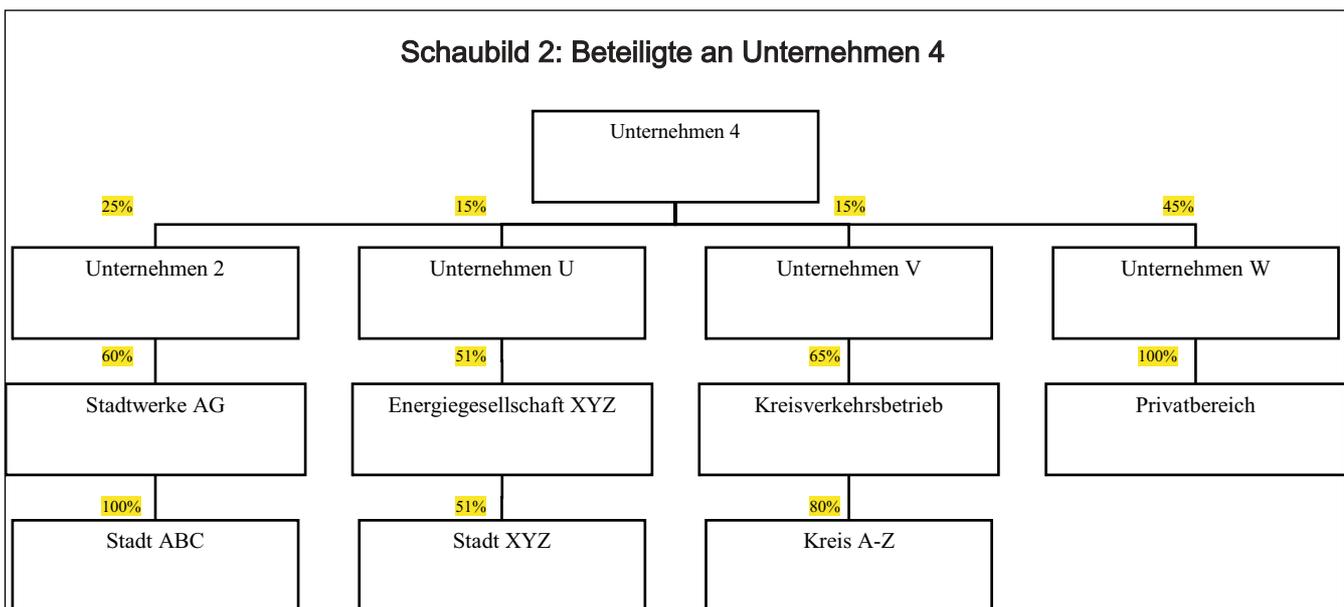
Die rückwirkend zum 1. Januar 2005 in Kraft getretene Änderung des FPStatG<sup>14)</sup> war notwendig geworden zur

- Erfüllung der Datenanforderungen der EU;
- Anpassung an den vor allem bei den Kommunen bundesweit anstehenden Übergang von der kameralistischen zur kaufmännischen (doppischen) Rechnungslegung.

Letzteres bedeutete in erster Linie, dass die Begrifflichkeiten der Doppik in den abzufragenden Merkmalskatalog aufzunehmen waren: statt Einnahmen und Ausgaben im Rahmen der Kameralistik sind Erträge und Aufwendungen bzw. Ein- und Auszahlungen bei doppischer Rechnungslegung zu erheben. Auf EU-Anforderungen hin wurden neu eingeführt

- die jährliche Erhebung des Finanzvermögens,
- die vierteljährliche Erhebung der Einnahmen und Ausgaben bzw. Erträge und Aufwendungen sowie
- die vierteljährliche Erhebung der Schulden.

Mit der Statistik des Finanzvermögens - als Gegenpart zur Schuldenstatistik - wurde völliges Neuland betreten. Zu den beiden vierteljährlichen Statistiken der Einnahmen und Ausga-



14) Siehe Fußnote 1.

ben bzw. Erträge und Aufwendungen existierten dagegen bereits entsprechende, ausführlichere Jahresherhebungen (Jahresrechnungs- bzw. Jahresabschlussstatistik sowie Schuldenstandstatistik) und für die Gebietskörperschaften wurden die benötigten Angaben auch schon bisher im Rahmen der vierteljährlichen Kassenstatistiken erhoben. Da insbesondere die neuen vierteljährlichen Statistiken ausschließlich für EU- bzw. VGR-Zwecke benötigt werden, gilt - um unnötige Belastungen der Auskunftspflichtigen und Statistischen Ämtern zu vermeiden - die Berichtspflicht nicht für alle sonst im Rahmen der Finanzstatistiken befragten FEU, sondern nur für diejenigen, "die nach den Definitionen im Anhang A der Verordnung (EG) Nr. 2223/96 in der jeweils geltenden Fassung dem Sektor Staat zugerechnet werden"<sup>15)</sup>. Mit dieser Regelung erfolgt erstmals explizit eine direkte Verknüpfung zwischen der Berichtskreisabgrenzung der Finanzstatistiken und der Definition des Staatssektors im Rahmen des ESVG95.

In der praktischen Umsetzung soll sich in erster Linie an der Eigenschaft der in Frage kommenden FEU, Nichtmarktproduzenten zu sein, orientiert werden. Maßgebliches Kriterium dafür ist die "50 %-Betriebskostendeckung": werden mehr als 50 Prozent der Kosten durch Umsätze gedeckt, gilt die Einheit als Marktproduzent, ansonsten als Nichtmarktproduzent. Die Überprüfung erfolgt anhand der vorliegenden Ergebnisse der Jahresabschlussstatistiken der vergangenen drei Jahre.

Entscheiden also bisher schon bei Einheiten mit demselben Aufgabenbereich allein die Besitzverhältnisse - die sich im Extremfall nur hinsichtlich eines Prozentpunktes mehr oder weniger an öffentlicher Beteiligung unterscheiden - über die Zugehörigkeit zum Berichtskreis der Finanzstatistik, so erfolgt nun nach dieser Vorauswahl die Zuordnung zum Staatssektor nach dem Kriterium der Umsatzkostendeckung. Ergänzt bzw. korrigiert wird die so erfolgte Auswahl durch sogenannte Positiv- und Negativlisten; die in den dort aufgeführten Wirtschaftsbereichen tätigen Einheiten werden unabhängig vom Kostendeckungsgrad dem Staat zu oder nicht zugerechnet. Auf der Positivliste finden sich beispielsweise die Hochschulen, d.h., auch wenn eine verselbstständigte Hochschule künftig den Großteil ihrer Kosten etwa durch Studiengebühren bestreiten könnte, würde sie trotzdem weiterhin zum Staatssektor zählen. Umgekehrt zählen, wie bereits erwähnt, die Krankenhäuser, auch wenn sie öffentlich finanziert sind, nicht zum Staat.

Schließlich kann auch bei Nichterfüllung aller vorgenannten Kriterien im Einzelfall trotzdem eine Zuordnung zum Staatssektor vorgenommen werden, wenn dies unter Berücksichtigung der Gesamtumstände gerechtfertigt erscheint. Dahinter steht die Einsicht bzw. lässt sich als Fazit ableiten<sup>16)</sup>:

- "Den Umfang des öffentlichen Sektors ("des Staates") eindeutig oder allgemein gültig bestimmende Kriterien gibt es nicht.
- Was damit verbleibt, ist ein formaler Staatsbegriff, manifestiert an der Existenz eines Akteurs, der in gewissem (aber durchaus variablen) Umfang öffentliche Gewalt ausübt.
- Auch die VGR (und ihre assoziierten Rechenwerke und internationalen Klassifikationsstandards) können "Staat" letztlich nur in den Grenzen des Zutreffens solcher formaler Kriterien erfassen."

## Ausblick

Zu den mit der Gesetzesänderung verbundenen Herausforderungen an die Durchführung der Finanzstatistiken wird gehören, für eine nicht bestimmte Übergangszeit<sup>17)</sup> sowohl Meldungen auf Basis der Kameralistik als auch solche basierend auf der Doppik parallel zu verarbeiten und zu einem Gesamtergebnis zusammenzuführen. Die Tatsache, dass die Bundesländer sich bei der Einführung der Doppik im Kommunalbereich nicht auf einen einheitlichen Konten- und Produktrahmen einigen konnten, wird diese Aufgaben nicht erleichtern.

Auch der Bereich der Personalstatistiken ist in einer Übergangsphase. Die Länder sind aus der Tariffunion ausgetreten, sodass es Abschlüsse derzeit nur für den Bund und die Kommunen gibt; bei letzteren wird voraussichtlich zum 1.10.2005 die bisherige Unterscheidung zwischen Angestellten und Arbeitern zugunsten des Oberbegriffes "tariflich Beschäftigte" wegfallen. Die Arbeitszeiten, insbesondere bei den Beamten, weichen bei den Ländern zunehmend voneinander ab; die einheitliche Besoldungsordnung könnte schon bald der Vergangenheit angehören. Einschneidende Änderungen und Ergänzungen der Personalstatistiken im öffentlichen Dienst sind also absehbar.

15) FPStatG-Änderungsgesetz S. 1 861 ff. 16) Siehe Fußnote 8; ebenda S. 5. 17) Im Saarland soll die Umstellung auf Doppik bei den Kommunen im Jahr 2007 beginnen und 2009 abgeschlossen sein; in anderen Ländern soll die Übergangszeit bis zu 10 Jahre betragen oder sie ist gar nicht begrenzt.