
DER ÖFFENTLICHE SEKTOR EIN NEUES LEHRBUCH

Rezension von: Ewald Nowotny, Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft. Unter Mitarbeit von Christian Scheer und Herbert Walther, Springer Verlag, Berlin 1988, 476 Seiten, S 460,-

Seit dem Sommersemester 1988 haben wir große Teile des Buchs in die Prüfungsliteratur zur 2. Diplomprüfung (Magister) für Volkswirte an der Universität Wien aufgenommen (gemeinsam mit einer Reihe von Artikeln und dem Lehrbuch von Joseph E. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, Norton: New York 1988); damit ist schon angedeutet, daß ich „den Nowotny“ für eine sehr wertvolle Bereicherung der deutschsprachigen Finanzwissenschafts-Literatur halte – obschon es im Grunde nicht leicht, ja vielleicht voreilig ist, ein Lehrbuch schon kurz nach dem Erscheinen zu rezensieren. Seine Stärken und Schwächen stellen sich oft erst im universitären Lehrbetrieb heraus, wenn mehrere „Generationen“ mehr oder weniger williger Studenten mit dem neuen Text im Selbststudium, in Vorlesungen und Seminaren konfrontiert und ihre Reaktionen getestet worden sind.

Die besten Abschnitte des Nowotny-Texts sind meiner Meinung nach jene über die Steuern (S. 132–252) und die Querschnitts-Kapitel über Inzidenz sowie die Allokations-, Stabilisierungs- und Verteilungsfunktionen des Staates (S. 301–455). Zunächst zu den Steuern. Schon lange wurde an österreichischen Universitäten als Mangel empfunden, daß über Steuertheorie und allgemeine Steuerfragen zwar ei-

ne Fülle ausgezeichnete Einführungen genannt werden kann, die Brücke zur konkreten (z. B.: Einkommen-) Steuerpraxis in den (didaktisch in der Regel überlegenen) amerikanischen Lehrbüchern aber naturgemäß zur US-Situation, in den deutschsprachigen Lehrbüchern ausschließlich zur BRD-Situation geschlagen wird; der inhaltlich hervorragende „Grundriß des österreichischen Steuerrechts“ von W. Doralt und H. G. Ruppe wiederum richtet sich an Juristen und ist für Ökonomen zu detailliert. Das Nowotny-Buch schließt diese Lücke. Nowotny (in diesen Kapiteln unter Mitarbeit von Christian Scheer, Hamburg) erörtert zwar schwerpunktmäßig ebenfalls die deutsche Steuerlandschaft, durch Hinweise, eigene kurze Kapitel und erläuternde bzw. korrigierende Fußnoten erhält jedoch auch der österreichische und schweizerische Leser einigermaßen Informationen über die konkrete Gestaltung der Einkommen-, Körperschaft-, Umsatz- und Gewerbesteuer in seinem Land. In einigen kleineren Details ist der Text bezüglich der österreichischen Einkommensteuer freilich bereits durch die ESt-Reform 1988 überholt, etwa hinsichtlich der Grenzsteuersätze (S. 188). – Am Rande bemerkt: Im einführenden Kapitel (10: Öffentliche Einnahmen, S. 132–158) vermißt man in den Neumarkschen Steuergrundsätzen jenen der „Effizienz“ – m. E. nicht ident mit der Neumarkschen „Neutralität“ –, der von Stiglitz an erster Stelle genannt wird. Die Definition der Aufkommenselastizität einer Steuer (S. 144) ist nicht jene z. B. in den WIFO-Berichten von G. Lehner üblicherweise in Österreich verwendete, die in einer Fußnote auf S. 87 erwähnt wird. Die Progressions-Definition auf Seite 145 ist fragwürdig: ein steigender Grenzsteuersatz ist nicht notwendig, folgt man dem Standardartikel zur Steuertariflehre von D. Bös und B. Genser (der hier in den sonst guten Literaturhinweisen nicht genannt wird).

Der Abschnitt über die staatliche Beeinflussung der Allokation (Kap. 19, S. 328–369) bezieht sich vor allem auf den Arbeitsmarkt, auf Sparen und Investieren, auf die Wirtschaftsstruktur, ferner auf den Umweltschutz; ein sehr lesenswerter Abschnitt mit einer Fülle institutioneller Details. Der Frage des sogenannten excess burden (deadweight loss, Zusatzlast, Mehrbelastung) aufgrund von Substitutionseffekten wird relativ geringer Raum gewidmet (S. 335–337), im Gegensatz etwa zum Text von Stiglitz. Im großen und ganzen skizziert Nowotny, dies ist mein Eindruck, doch ein per saldo positives Bild über die Interventionsziele und die Interventionspraxis des Staates; dieser Einschätzung möchte ich nicht immer folgen. „Ziel der Sparförderung“, wird beispielsweise gesagt (S. 346), „ist vor allem eine Einflußnahme auf die Vermögensverteilung, indem durch Begünstigung der Vermögensbildung unterer Einkommensgruppen der Ungleichheit der Vermögensverteilung ... entgegenge wirkt werden soll.“ Meines Erachtens könnte das allenfalls ein Ziel sein; die Praxis der steuerlichen Sparförderung namentlich im Bereich der Sonderausgaben stand jedenfalls bis zur ESt-Reform 1988 in Österreich dazu in diametralem Widerspruch. (S. 347 wird das auch zugegeben, aber mit einer Abschwächung, die zumindest für Österreich kaum gilt.) Generell hätte ich mir gewünscht, die in meinen Augen schon nicht mehr zufälligen, sondern beinahe regelmäßigen Widersprüche zwischen offiziellen Zieldeklarationen und faktischen Resultaten stärker herauszuarbeiten. (Etwa: Angebliches Ziel der Presseförderung in Österreich ist die „Vielfalt“ der Presse; faktisch schöpfen die hochlukrativen Tageszeitungen und die politischen Parteien den Subventionsrahmen ab, Resultat ist die höchstkonzentrierte Presse Europas, auf bescheidenem bis blamablem Niveau.)

Die Einführung in die Stabilisierungspolitik (Kap. 20, S. 370–414, un-

ter Mitarbeit von Herbert Walther) halte ich für sehr geglückt. Auf knappstem Raum werden wesentliche Elemente der fiskalischen Stabilisierungspolitik und ihrer Probleme auf verständliche Weise dargestellt. Hier stellt sich ja immer die Frage, wieviel an makroökonomischen Kenntnissen beim Leser vorausgesetzt werden kann. (Als radikale Antwort verzichtet das Stiglitz-Lehrbuch überhaupt auf die Behandlung von Stabilisierungsproblemen, der konjunkturellen Einschätzung von Budgetdefiziten, den konkreten Implementierungsproblemen von Konjunkturprogrammen u. dgl.)

Allenfalls könnte man monieren, das Kapitel sei zu sehr auf das Keynes'sche Modell konzentriert; eine Einführung in moderne Arbeitsmarkttheorien, ein Bezug zum Phänomen der persistenten Arbeitslosigkeit wird kaum gegeben bzw. hergestellt. Den Rahmen einer Finanzwissenschafts-Einführung hätte das wohl zu sehr überschritten. – Sehr wertvoll auch das verteilungspolitische Kapitel (21, S. 415–455), in dem u. a. den hohen impliziten Grenzsteuersätzen in unteren Einkommensgruppen bei einkommensabhängigen Transfers der gebührende Stellenwert eingeräumt wird. Praxisnah und doch nicht untheoretisch erhält der Leser einen guten Überblick über die Möglichkeiten und Probleme der staatlichen, vorrangig über Steuern und Transfers erfolgenden Beeinflussung der personellen Einkommensverteilung.

Kapitel 1 und 2 versuchen eine Abgrenzung der Thematik (wissenschaftstheoretisch und geistesgeschichtlich). Lesern, die sich noch nie mit Finanzwissenschaft beschäftigt haben, wird das kaum Appetit machen; doch das sind pädagogische Geschmacksfragen. – Kapitel 3 (S. 26–39) führt in Aspekte der Theorie des Marktversagens ein: fundamentale Konzepte jeder Staatstheorie für Marktwirtschaften. Während ich sehr positiv die Behandlung der Gefange-

nen-Dilemma-Situation hervorheben möchte (diese fehlt unverständlicherweise in vielen, wenn nicht den meisten Finanzwissenschafts-Lehrbüchern), stören mich zwei Dinge: dem Pendant zum Marktversagen, nämlich dem Staatsversagen, werden 12 Zeilen gewidmet; Kapitel 7, auf das verwiesen wird (S. 27), bietet m. E. keine Kompensation für diese Lücke. Und zweitens werden eine Reihe von hier wesentlichen Begriffen nicht definiert: „Effizienz“, „ökonomisch unerwünscht“, „gesellschaftspolitisch unerwünscht“. Nicht einmal bei Studenten des zweiten Studienabschnitts kann meiner Erfahrung nach die korrekte Interpretation der (Pareto-)Effizienz als selbstverständlich vorausgesetzt werden; dieses Konzept wird erst im 7. Kapitel (S. 90 f.) definiert, allerdings in einer Weise, die suggerieren könnte, daß zwischen einer pareto-optimalen und einer pareto-superioren Situation kein Unterschied bestünde (vgl. S. 92).

Besonders in den Kapiteln 4 (Erfassung und Umfang des öffentlichen Sektors), 5 (Entwicklungstendenzen), 8 (Budgeterstellung und Finanzplanung) und 9 (Öffentliche Ausgaben), wenn auch beileibe nicht nur dort, ist eines deutlich: es ist kaum zu erkennen, daß der Autor und Wissenschaftler Nowotny im übrigen auch Politiker, Abgeordneter zum Nationalrat und Vorsitzender des Finanzausschusses ist. Schade. Ich meine damit keineswegs, daß der Autor seine politischen Wertungen deutlicher hätte einbringen sollen; ich meine vielmehr, daß diese langjährige Verknüpfung so verschiedener Erfahrungsbereiche, die unter den deutschsprachigen Finanzwissenschaftlern ihresgleichen sucht, dem Leser weit stärker Einblicke in das tatsächliche Funktionieren des Staates ermöglichen könnte, als es hier und da im Rahmen dieses Lehrbuchs der Fall ist. Diese Meinung spiegelt allerdings das Vorurteil des Rezensenten, daß in einer positiven – nicht normativen – Analyse des Staa-

tes eine skeptische Sicht der staatlichen Agenten, namentlich der politischen Parteien, per saldo realistischere Resultate zeitigt als eine Sichtweise, die den Staat a priori als am Gemeinwohl (was immer das sein mag) orientierten Korrektor von Marktvollkommenheiten betrachtet. Etwa halte ich einen Satz wie: „... in einer Demokratie wird der politische Prozeß wesentlich durch den Parteienwettbewerb bestimmt, der eine direkte Rückkoppelung zum Wähler/Steuerzahler impliziert“ (S. 94), für ziemlich idealistisch. Und wenn wir im Rahmen der PPBS-Kritik quasi in einem Nebensatz erfahren: „Die Ziele staatlicher Aktivität sind oft nicht eindeutig bestimmbar“ (S. 110), so ist das sicher nicht bloß ein Problem des PPBS oder anderer staatlicher Planungsinstrumente, sondern die Basis grundlegender Kontrollprobleme (und damit ein möglicher Ansatzpunkt einer Theorie des Staatsversagens).

Ewald Nowotnys Buch reiht sich vorzüglich in die „klassischen“ finanzwissenschaftlichen Einführungen ein (Musgrave/Musgrave/Kullmer, Brümmerhoff, Zimmermann/Henke) und unterscheidet sich von diesen vorteilhaft durch die Einbeziehung bzw. Gegenüberstellung der bundesdeutschen, schweizerischen und österreichischen Daten und Fakten. Den Untertitel halte ich letztlich doch für zutreffender als den Haupttitel: Von einem Lehrbuch über „den öffentlichen Sektor“ würde man sich eine intensivere Erörterung von Problemen öffentlicher Ausgaben erwarten und wohl auch auf eine Behandlung jener staatlichen Interventionen, die weder über öffentliche Einnahmen noch über öffentliche Ausgaben erfolgen, kaum verzichten können (vor allem staatlicher Regulierungen von Markteintrittsbarrieren und anderen Marktbedingungen). In didaktischer, pädagogischer und drucktechnischer Hinsicht schneidet das Buch durchaus günstig gegenüber so manchem öden

und unübersichtlichen deutschen Text ab. (Persönlich ziehe ich den amerikanischen Standard vor: farbige Texthervorhebungen und Graphiken, Zusammenfassungen oder Merksätze sowie Übungs- und Kontrollfragen am Ende jeden Kapitels, schließlich Versuche, durch mehr Fragen und weni-

ger Antworten den Leser zu eigenem Überlegen zu veranlassen, wenn nicht zu zwingen.) Daß Ewald Nowotnys Text auch anregend ist, zeigen nicht zuletzt meine kritischen Randbemerkungen, die im übrigen den positiven Gesamteindruck nicht schmälern.

Alexander Van der Bellen