
FINANZWISSENSCHAFT

Rezension von: Horst Zimmermann
und Klaus-Dirk Henke,
Finanzwissenschaft. Eine Einführung
in die Lehre von der öffentlichen
Finanzwirtschaft. 3. überarbeitete und
ergänzte Auflage. Verlag Franz
Vahlen, München 1982, XVI,
401 Seiten

Das Lehrbuch von Zimmermann-Henke hat nach kurzer Zeit bereits die dritte Auflage erreicht. Es ist als Einführung gedacht, die den Studierenden das selbständige Studium der Finanzwissenschaft erleichtern und die Lehrenden vom Vortragen des Grundwissens entlasten soll. Jedem Kapitel sind daher ausführliche Literaturhinweise und Kontrollfragen angefügt. Am Ende des Buches befindet sich außerdem ein ausführliches Glossar finanzwissenschaftlicher Ausdrücke.

Die Autoren sind bestrebt, die theoretischen Überlegungen und Problemstellungen durch aktuelle finanzpolitische Fragestellungen und empirisches Zahlenmaterial anschaulich zu machen. Sie stützen sich dabei naturgemäß großteils auf die Verhältnisse der Bundesrepublik Deutschland. In einigen Bereichen, vor allem im Steuersystem und im Finanzausgleich, bestehen zumindest in den Grundzügen starke Parallelen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. Das macht das Buch auch für Österreich recht interessant, und es hat hier auch starke Verbreitung gefunden.

Das Buch ist in sieben Kapitel gegliedert. Das erste Kapitel bringt zunächst einen Überblick über die Ziele der Finanzwirtschaft, die Träger und Instrumente der Finanzpolitik sowie über den Gegenstand der Finanzwis-

senschaft. Es werden in diesem Abschnitt auch die Entwicklung der Staatstätigkeit, die Ursachen für die steigenden Staatsausgaben und normative Ansätze für die Bestimmung des optimalen Staatsanteils dargestellt. Ergänzend zu den in dieser Einführung angeführten Gründen für die Ausweitung der Staatstätigkeit könnte noch auf die zunehmende Verlagerung von sozialen und wirtschaftlichen Risiken zum Staat hingewiesen werden.

Es wäre möglicherweise zweckmäßig gewesen, den Abschnitt über die Behandlung des öffentlichen Sektors in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht erst im sechsten Kapitel im Zusammenhang mit der Konjunkturpolitik zu behandeln, sondern bereits in diesem ersten grundlegenden Kapitel. Es würde damit der vielfältige Einfluß des Staates auf Produktion und Distribution deutlicher sichtbar gemacht werden können.

Im zweiten Kapitel über die Planungs- und Handlungsgrundlagen der öffentlichen Finanzwirtschaft fällt auf, daß der Kontrolle verhältnismäßig wenig Raum gegeben wird. Recht skeptisch sind die Autoren (mit Recht) gegenüber den modernen Budgetierungstechniken, wie dem Programmbudget oder dem „Zero Base Budgeting“. Sie haben sich bisher in der Praxis nicht durchgesetzt. Die Versuche in den USA brachten nicht die erhofften Erfolge. Möglicherweise ist es aber weniger das Verfahren an sich, als vielmehr die mangelhafte politische Durchsetzbarkeit, die zu den enttäuschenden Ergebnissen geführt hat. Im Literaturverzeichnis zum zweiten Kapitel vermißt man einige ausgezeichnete amerikanische Arbeiten zum Zero Base Budgeting wie etwa L. M. Cheek, Zero Base Budgeting Comes of Age, New York 1979. Diese Studie enthält auch interessante Protokolle über Hearings im Senat zu dieser Materie.

Das dritte Kapitel befaßt sich mit den Fragen der Finanzpolitik in einem

föderativen Staat, den Problemen des Finanzausgleichs. Dieser Abschnitt ist stark auf die Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland zugeschnitten. Das gilt vor allem für die Kriterien, die der Aufteilung der (Steuer-) Einnahmen zwischen den einzelnen Ländern und den Gemeinden dienen (horizontaler Finanzausgleich). Es wäre vielleicht nicht nur aus österreichischer Sicht interessant, wenn die Vor- und Nachteile des abgestuften Bevölkerungsschlüssels aufgezeigt bzw. unter wissenschaftlichen Aspekten andere Aufteilungskriterien der Steuereinnahmen diskutiert würden.

Das vierte Kapitel, das den Titel „Alternativen der Staatsfinanzierung“ trägt, ist großteils den Steuern gewidmet. Die Gebührenfinanzierung und die Kreditaufnahme, die seit Mitte der siebziger Jahre stark an Bedeutung gewannen, werden hingegen eher kurz behandelt.

Dieser Abschnitt behandelt die Steuern primär unter fiskalischen Gesichtspunkten und stellt die Kriterien für die Verteilung der (Steuer-)Last auf die Steuerpflichtigen dar. Fragen der Steuerwirkungen, der nicht fiskalischen Zielsetzungen der Besteuerung, werden in den folgenden Kapiteln abgehandelt. Dieses Kapitel gibt einen umfassenden Überblick über die Begründung der Steuern und die Quellen der Besteuerung. Es zeigt sich auch in diesem Lehrbuch deutlich, daß die Steuern im Rahmen der Finanzwissenschaft (noch immer) theoretisch am besten fundiert sind. Eine kurze Darstellung der unterschiedlichen Aspekte von Individualbesteuerung und Familienbesteuerung im Rahmen der Einkommensteuer fehlt allerdings und wäre bei der Behandlung des Leistungsfähigkeitsprinzips nützlich gewesen.

In der Darstellung der öffentlichen Verschuldung wird die starke Ausrichtung des Buches auf die Probleme der Bundesrepublik Deutschland besonders spürbar. Fragen der Auslandsschuld werden nur sehr am Ran-

de behandelt, offenbar weil sie dort (bis jetzt) nur eine geringe Rolle spielen.

Im fünften Kapitel, das den Problemen der (Einkommens)umverteilung gewidmet ist, wird ähnlich wie im vorangegangenen Kapitel die starke Bedeutung der Steuern in der Finanzwissenschaft deutlich. Die Steuerinzidenz ist sehr ausführlich und eingehend analysiert. Die Darstellung der Ausgabeninzidenz tritt im Vergleich dazu (erwartungsgemäß) stark zurück. Es fehlen dafür nicht nur empirische Grundlagen, sondern auch die theoretische Fundierung ist schwächer. Das kann selbstverständlich nicht der Einführung angekreidet werden. Es spiegelt nur sehr deutlich die Schwerpunkte der finanzwissenschaftlichen Forschung.

Im Rahmen der Behandlung der Ausgabeninzidenz enthält das Buch aber doch einige eher überraschende Aussagen, vor allem, daß die unteren Einkommensgruppen von den „reinen“ öffentlichen Gütern (z. B. Sicherheit) stärker profitieren als die höheren Einkommen (S. 213). Es wäre interessant, ob diese These einer empirischen Überprüfung wirklich standhalten würde.

Im sechsten Kapitel wird der Einsatz der Finanzpolitik im Konjunkturverlauf behandelt. Es wird dabei von eindeutigen Boom- oder Rezessionsphasen ausgegangen. Probleme der Stagflation werden im nächsten Kapitel dargestellt. Dieses Kapitel bietet einen guten Überblick über die Möglichkeiten und Probleme der Finanzpolitik beim Einsatz zur Konjunkturstabilisierung. Auffallend ist die eher positive Einstellung der Autoren zu einer (teilweisen) Finanzierung des Defizits über die Notenbank (S. 282). Als Nachteil einer solchen Finanzierung wird eigentlich nur die Furcht vor Mißbrauch angeführt. Kurz wird in diesem Kapitel der Zusammenhang von Fiskalpolitik und Geldpolitik behandelt. Bei den Konzepten zur Beurteilung der konjunkturellen Wirkun-

gen der gesamten öffentlichen Finanzen stützt sich die Einführung ausschließlich auf das Konzept des deutschen Sachverständigenrates, das sehr eingehend beschrieben wird. Andere Beurteilungskonzepte werden hingegen nicht erwähnt.

Im siebten und letzten Kapitel werden Fragen der Finanzpolitik im Zusammenhang mit dem Wirtschaftswachstum sowie der Regional- und Strukturpolitik dargestellt. In diesem Abschnitt wird auf neue Problemstellungen im öffentlichen Sektor besonders eingegangen und den Einflüssen der Finanzpolitik auf Umweltprobleme breiter Raum gewidmet. In diesem Kapitel werden auch die Probleme der Finanzpolitik im Rahmen einer Stagflation beschrieben. Die finanzpolitischen Möglichkeiten der Beeinflussung der privaten Investitionen spielen in diesem Abschnitt eine wichtige Rolle. In der Bundesrepublik Deutschland ist jedoch die steuerliche Investitionsförderung, im internatio-

nen Vergleich gesehen, wenig ausgebaut. Es wird daher kein umfassender Überblick über einzelne Instrumente gegeben. Für Österreich, das bekanntlich über ein recht ausgebautes steuerliches Investitionsförderungssystem verfügt, sind bei Benützung des Lehrbuches Ergänzungen notwendig. Sehr ausführlich wird in diesem Kapitel die Rolle der Subventionen als Instrument der Finanzpolitik behandelt.

Die geänderte Wirtschaftslage, die Entwicklung seit Mitte der siebziger Jahre, stellt neue und hohe Anforderungen an die öffentlichen Haushalte, die sich auch in den Fragestellungen der Finanzwissenschaft auswirken (werden). Das Lehrbuch von Zimmermann/Henke trägt diesen Problemen weitgehend Rechnung. Die Bemerkungen zu den einzelnen Kapiteln sind nicht als Kritik gedacht. Sie sollen vielmehr als Hinweise für Ergänzungen dienen, die nach dem Konzept dieser Einführung erwünscht sind.

Gerhard Lehner