

Wolfgang Scherf, **Öffentliche Finanzen**, 2009, Lucius & Lucius, 549 S., € 32,90.

„Durch nichts in der Welt ist so viel Unsinn verhindert worden, wie durch fehlendes Geld“. Wenn dieser, Ch. de Talleyrand zugeschriebene Spruch stimmen sollte, brauchte ein Werk über die Staatsfinanzen nur wenige Seiten zu umfassen. Da die Realität eine andere ist, wird im Allgemeinen ein gehöriger Umfang benötigt, um die vielschichtige Wirklichkeit abzubilden und die Zusammenhänge zu erläutern. Dass ein solches Unterfangen auch mittels einer angemessenen, dabei transparenten und verständlichen Darstellung gelingen kann, beweist der Verfasser der besprochenen „Einführung in die Finanzwissenschaft“, so der Untertitel des Lehrbuchs. W. Scherf, Inhaber einer Professur für Volkswirtschaftslehre (VWL) an der Justus-Liebig-Universität Gießen, forscht im Schwerpunkt zur öffentlichen Verschuldung, zum Finanzausgleich sowie zur Sozial- und Verteilungspolitik und hat sich durch zahlreiche Publikationen hervorgetan. Nebenbei ist er sich nicht zu schade, als Studienleiter einer Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie zu wirken, was ohne Zweifel dazu beigetragen hat, eine Arbeit zu verfertigen, die inhaltlich, didaktisch und methodisch bestens aufbereitet ist, ohne Abstriche am wissenschaftlichen Standard zuzulassen. Damit hat der Autor es geschafft, zu einem komplexen Thema eine Schrift vorzulegen, die bei einem breiteren Publikum Anhang und Anklang finden wird.

Die Ausgabe verhandelt mit der Finanzwissenschaft ein Teilgebiet der VWL, zu der ferner Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik gehören. Sie befasst sich mit der Rolle des Staates in der (Markt-)Wirtschaft, also mit den öffentlichen Finanzen im engeren Sinne, z.B. mit dem Haushaltswesen und den ökonomischen Aspekten staatlichen Handelns. Diesen Stoff hat Sch. in sieben Hauptteile (Kapitel A – G) gebündelt, die ihrerseits in 28 Abschnitte und zahlreiche Unterabschnitte stark gegliedert, aber keineswegs zersplittert sind, so dass man einen guten Überblick schon anhand der Überschriften gewinnen kann, die im Verbund mit dem gediegenen, noch ausbaufähigen Sachverzeichnis ein rasches Aufsuchen der Problemfelder erleichtern. Die Titulierung der Kapitel und Abschnitte spiegelt gleichsam das (Haupt-)Programm der Finanzwissenschaft wider: Allgemeine Grundlagen (Kap. A) mit beispielsweise dem Abschnitt Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung; Der öffentliche Haushalt (B) mit Haushaltsplan und -kreislauf sowie den Budgetentscheidungen; Öffentliche Ausgaben (C), etwa mit dem „Gesetz“ der wachsenden Staatsausgaben oder den Wirkungen der öffentlichen Ausgaben; Allgemeine (D) und Spezielle Steuerlehre (E), z.B. mit den Grundlagen der Besteuerung, den Prinzipien der Abgabenerhebung sowie den wichtigsten Steuerarten; Öffentliche Verschuldung (F), u.a. deren konjunkturelle, verteilungspolitische und fiskalische Wirkungen und schließlich Finanzausgleich (G), der neben dem Bund/Länder- auch den kommunalen sowie den Finanzausgleich in der Europäischen Union (EU) thematisiert. Im Eingangskapitel definiert der Autor den Staat als Erkenntnisobjekt seiner Disziplin, zu dem er neben Bund, Ländern und Gemeinden die EU sowie die sog. Parafisci zählt, deren Abgrenzung zum Privatsektor nicht immer einfach ist, und denen er u.a. die staatlichen Fonds (z.B. den Fonds Deutsche Einheit), die auf Zwangsmitgliedschaft beruhenden Berufsverbände (z.B. Industrie- und Handelskammern) und vor allem die Sozialversicherungsträger zurechnet. Bahn und Post gehören heute nicht mehr in

diese Kategorie; sie sind allenfalls als öffentliche Unternehmen anzusehen, die in dem Band nicht behandelt werden. Dass der Verfasser die Rechtswissenschaft neben anderen Fachgebieten (z.B. Politologie und Soziologie) als für die Finanzwissenschaft bedeutsam einstuft, vermerkt ein Jurist natürlich dankbar. Dankbar darf man auch dafür sein, dass Sch. das Gerüst der keynesianischen Konjunkturpolitik knapp, aber gut nachvollziehbar erklärt. Kritisch zu sehen ist seine Behauptung, eine „als Konsolidierungsstrategie ausgegebene Sparpolitik in der Rezession“ sei nicht allzu weit von „Brüningscher Parallelpolitik entfernt“, denn das dürfte nur auf plan- und sinnlose Ausgabenkürzungen zutreffen. Leider reicht der Raum nicht annähernd, um auf die vielen beachtenswerten Gedanken und Ausführungen der Kap. B und C einzugehen, was ebenso für die übrigen Teile des Buches gilt. Daher nur dieses: Kenntnisreich beschreibt der Autor u.a. den Budgetkreislauf, die Haushaltsgrundsätze, Finanzplanungsinstrumente, die Bereitstellung öffentlicher Güter, finanzpolitische Entscheidungen in unterschiedlichen Modellen (direkte und repräsentative Demokratie), Entwicklung sowie Wachstum und die Möglichkeiten der Rückführung öffentlicher Ausgaben und schließlich ihre Wirkungen auf Sozialprodukt und individuelle Einkommen sowie deren Verteilung (auf private Haushalte und Unternehmen) und den Nutzen für bestimmte Wirtschaftszweige oder Regionen. Als früher in der einschlägigen Praxis Tätiger, der sich gegen den Hauptstrom allzu forschender Modernisierungseuphorie stets eine gewisse Skepsis bewahrt hat, nimmt man die zurückhaltende Bewertung neuerer Haushaltstechniken (Programmbudget, Kosten-Nutzen-Analyse, Neues Steuerungsmodell) durch den Autor nicht ohne Genugtuung zur Kenntnis. Nicht nur bei dieser Gelegenheit lässt der Wirtschaftswissenschaftler Scherf erahnen, dass er entgegen dem Gehabe vieler seiner Standesgenossen der Versuchung reiner Quantifizierung der Ökonomie widersteht. Ebenfalls in die Gattung ausgewogener Urteile ist der Satz einzuordnen, die effiziente Lösung wirtschaftlicher Probleme kennzeichne auch „im privaten Sektor nur den Idealfall“. Nicht weniger überzeugend legt der Autor dar, personengebundene Transferzahlungen wirkten zielgenauer als Subventionen, die auf Güter, z.B. Nahrungsmittel oder Sozialwohnungen, bezogen sind. In den Kap. D und E erweist der Bearbeiter sich als formidabler Experte des Steuerrechts, dessen nicht nur dem Laien chaotisch erscheinender Stoff er sachkundig und verständlich bündigt. Dabei lernt der Leser neben vielen Details, die gleichwohl für das Erfassen des Materials unerlässlich sind, wichtige Begriffe und Termini kennen wie Abgabe, Steuer, Steuertarif, Steuerarten, Lenkungssteuer, Bemessungsgrundlage, Progression, Inzidenz (Wirkung), Leistungsfähigkeit, Abschreibungsvarianten, Vorsteuerabzug usw. Scherf referiert allerdings nicht nur, sondern er bezieht auch Stellung, die auf objektive wirtschafts- und steuerpolitische Begründungen gestützt ist, sich also nicht einseitig arbeitnehmer- oder unternehmerfreundlich positioniert; zu loben ist überdies, dass fiskalische sowie Kriterien der Steuergerechtigkeit keinesfalls zu kurz kommen. Stellvertretend seien die Erwägungen zur Berechtigung der Erhebung einer Vermögensteuer erwähnt, die Sch. mittels folgender Fragen strukturiert: Welche Lastenverteilung ist anzustreben? Welche Gründe liefern die beiden steuerlichen Fundamentalprinzipien, der Grundsatz der Leistungsfähigkeit und das Prinzip der Äquivalenz? Welche wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zwecke sind zu berücksichtigen?

Zu den Schicksalsfragen der Nation gehört nächst den durch die Demographie beschriebenen Problemen Deutschlands die öffentliche Verschuldung, welcher der Autor das Kap. F widmet. Einleitend stellt er heraus, dass es hierbei auch um politische Ursachen und Folgen geht. Stünden allein die ökonomischen Wirkungen der Defizite im Fokus, wäre es unter finanzwissenschaftlichen Aspekten einfacher, die die Staatsverschuldung auslösenden Bedingungen zu analysieren und die anzupeilenden Ziele zu definieren, um anschließend die passenden Instrumente einzusetzen. Scherf berichtet, dass die nationalökonomische Klassik der Aufnahme öffentlicher Kredite ablehnend gegenüberstand. Darauf folgte die Phase der am Objekt ausgerichteten Verschuldung, bei der vor allem die Differenzierung zwischen rentablen und nichtrentierlichen Investitionen Brems-effekte erzeugte. Abgelöst wurde dieses Paradigma von der situationsbezogenen Betrachtungsweise, die zu den heute beklagten Auswüchsen verführte. Dass diese Entwicklung zwar im System angelegt, nicht jedoch die Folge eherner Gesetzmäßigkeit ist, zeigt der Zustand Ende der 80er Jahre, als die alte Bundesrepublik sich einem Nulldefizit näherte. In der Staatspraxis liegt die Fehlerquelle offenbar in dem Umstand, dass die Regeln der ökonomischen Rationalität ignoriert werden, indem nicht streng unterschieden wird zwischen den verschiedenen Phänomenen: dem konjunkturbedingten, dem antizyklischen und dem strukturellen Defizit, dem sich die sog. Normalverschuldung hinzugesellt. Neu für den Rezensenten ist die Einschätzung Scherfs, die intertemporalen Verteilungseffekte hätten nicht die - negative - Bedeutung, die ihnen oft zugeschrieben würden. Gleichwohl überwogen die Nachteile einer unangemessenen Staatsverschuldung unter verteilungspolitischem Blickwinkel, nämlich zu Lasten der Lohnquote. Deshalb und aus stabilitätspolitischer Sicht sollte, so das von vielen Fachleuten geteilte Credo des Autors, jedenfalls bei Vollbeschäftigung von einer Kreditaufnahme abgesehen und stattdessen der Haushalt konsolidiert werden. Damit reduziere sich der ökonomisch vernünftige Einsatz der Staatsverschuldung auf die Bekämpfung der Rezession. Das letzte Kapitel (G) nimmt den Finanzausgleich ins Visier, eine wissenschaftliche Substanz, die neben ihrer verfassungsrechtlichen Seite wirtschaftliche und politische Facetten hat. Dieser Teil des Buches ist für Juristen und andere ökonomische Laien schon deshalb besonders wertvoll, weil dem Urheber eine auf mathematische Aus- und Abschweifungen verzichtende, rein verbale Vermessung des schwierigen Geländes geglückt ist. Scherf sieht die Attraktivität des Föderalismus vor allem politisch begründet. Zwischen den Zeilen könnte man Zweifel herauslesen, ob der ökonomische Ertrag überwiegt, zumal betont wird, dass der Wettbewerb zwischen den Ländern begrenzt werde durch das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. 2 GG). Für Sch. scheint der Föderalismus dann die effizientere Staatsform zu sein, wenn die Prinzipien der Aufgaben- und Ausgabenkonnexität sowie der fiskalischen Äquivalenz (die Nutznießer der Leistungen tragen die mit der Bereitstellung verbundenen Kosten) gewahrt werden. Anderenfalls bestehe die Gefahr, dass Beschlüsse ohne hinreichende Berücksichtigung ihrer finanziellen Folgen getroffen würden. Die politische Realität in Deutschland sieht anders aus, denn Wohlmeinende aller Art scheinen sich darin übertreffen zu wollen, Kosten-Nutzen-Erwägungen gar nicht erst anzustellen und, um eine Formulierung des Autors zu gebrauchen, eine fortwährende „Ausdehnung der Staatsleistungen zu Lasten anderer“ zu initiieren.

Nicht zu Lasten, sondern zu Nutz und Frommen des Lesers geschrieben ist das besprochene Werk, nämlich gelehrsam und inhaltsreich, deutlich und zugleich flüssig, ohne entbehrliche Fremdwörter und Anglizismen, aber mit dem notwendigen Fachvokabular. Hierzu eine Anregung: Für den ökonomisch nicht Vorgebildeten wäre es nützlich, auf ein Glossarium zugreifen zu können, das die weniger geläufigen Termini erläutert, die in dem Band als bekannt vorausgesetzt werden, also namentlich der (Allgemeinen) Volkswirtschaftslehre zuzuordnen sind. Denn Scherfs Lehren und Thesen sind nicht nur an Studierende und Absolventen der Volkswirtschaftslehre adressiert. Ein wesentlich größerer Zirkel sollte sich seine anregenden Erörterungen erschließen, als da sind: Alle, denen am Gemeinwesen und seinem - finanziellen - Funktionieren gelegen ist; Verwaltungspraktiker jeglicher Schattierung, besonders solche aus fiskalisch geprägten Richtungen; nicht zuletzt Politiker und Parlamentarier sämtlicher Ebenen, und zwar nicht nur jene mit Ausrichtung auf das Haushalts- und Finanzwesen. Dieser außerhalb einer aktiven akademischen Phase stehende Kreis wird auch nicht durch mathematische Koordinatensysteme und Formeln abgeschreckt, von denen der Autor sparsam Gebrauch macht, während graphische Abbildungen und Tabellen den Text hilfreich illustrieren. Es spricht für das intellektuelle Potential und, spürbar vermöge der vielen praktischen, lebens- und politiknahen Beispiele, für die durch Erfahrung gespeiste Klugheit des Professors Scherf, dass er der Gefahr entrinnt, Zahlen und Modelle als Erkenntnisse und Argumente auszugeben (vgl. hierzu jüngst A. Rödder, Zahl und Sinn, FAZ vom 05.07.2010, oder, 200 Jahre zuvor, „Was ihr nicht rechnet, glaubt ihr, sei nicht wahr“: J.W. Goethe, Faust II, 1. Akt, Kaiserliche Pfalz).

Dr. Hans Blasius, Vizepräsident a.D. des Landesrechnungshofs NRW, Erfurt