

**Finanzsysteme:
Ideal- und Realtypen —
Gesundheitswesen und Hochschulbildung**

Von

Reinar Lüdeke
Hans Heinrich Nachtkamp, Martin Pfaff

Herausgegeben von Karl Häuser



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 135

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 135

Finanzsysteme:
Ideal- und Realtypen —
Gesundheitswesen und Hochschulbildung



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**Finanzsysteme:
Ideal- und Realtypen —
Gesundheitswesen und Hochschulbildung**

Von

Reinar Lüdeke
Hans Heinrich Nachtkamp, Martin Pfaff

Herausgegeben von Karl Häuser



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Finanzsysteme: Ideal- und Realtypen — Gesundheitswesen und Hochschulbildung / von Rainer Lüdeke ; Hans Heinrich Nachtkamp ; Martin Pfaff. Hrsg. von Karl Häuser. — Berlin : Duncker und Humblot, 1983.

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 135)

ISBN 3-428-05419-9

NE: Lüdeke, Reinar [Mitverf.]; Nachtkamp, Hans Heinrich [Mitverf.]; Pfaff, Martin [Mitverf.]; Häuser, Karl [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten.

© 1983 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1983 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 05419 9

Vorwort

Dieser Band enthält drei Ausarbeitungen, die dem Ausschuß für Finanzwissenschaft vorgelegen haben und im Juni 1982 Gegenstand einer Tagung in Bamberg gewesen sind. Die Tagung war dem Thema „Fiskalsysteme“ gewidmet. In einem Grundsatzreferat wurde zunächst der Versuch unternommen, eine allgemeine Grundlegung zu geben, um danach anhand von zwei exemplarischen Fällen — auf den Gebieten der Hochschulfinanzierung und des Gesundheitswesens — eine mehr anwendungsbezogene Darstellung realer Finanzsysteme zu vermitteln. Die drei Beiträge wurden im Ausschuß von den Verfassern vorgetragen, anschließend diskutiert und kommentiert und schließlich von den Verfassern aufgrund der Aussprache in der nun vorliegenden Form abgefaßt.

Das einführende Hauptreferat über „Idealtypen von Fiskalsystemen“ wurde von H. Nachtkamp verfaßt. Ihm gebührt besonderer Dank dafür, daß er einen nicht nur des Themas wegen schwierigen Part übernommen, sondern sich dazu bereit gefunden hat, das ursprünglich einem anderen Referenten zugedachte Referat zu übernehmen.

Den ersten Abschnitt seiner Darstellung widmet Nachtkamp der Interpretation des Begriffes „Idealtypus“, den er im Sinne von Max Weber verwendet. Allerdings lasse sich dieser Terminus sowohl in einem holistischen, d. h. ganzheitlichen Sinne als auch in einem individualistischen Sinne interpretieren und anwenden. Während die holistische Sicht meist dem Vorwurf der Realitätsferne ausgesetzt sei, komme die konkretere, individualistische Typisierung allerdings nicht ohne subjektive Elemente der Einschätzung aus.

Nachtkamp entscheidet sich dafür, Fiskalsysteme aus einem über den homo oeconomicus weit hinaus reichenden Menschenbild abzuleiten, für das er zunächst fünf Thesen postuliert (vgl. S. 25 ff.). Daraus leitet er schließlich drei Staatstypen mit korrespondierenden Fiskalsystemen ab: den indifferenten, den führenden und den subsidiären Staat.

Demgemäß sei als Idealtypus entweder ein Finanzsystem plebiszitären Zuschnitts oder ein System omnipotenter Staatswirtschaft oder aber ein System mehr subsidiärer, minimaler Versorgung vorstellbar. Dies

sei eine mögliche, elementare Art von Idealtypen, neben denen jedoch andere denkbar seien, sofern die eingangs gesetzten Hypothesen verändert würden.

In dem sich anschließenden Referat über „Finanzierungs- und Ausgabenströme im Gesundheitssektor: Eine realtypische Betrachtung fiskalischer Systeme“ stellt M. Pfaff zunächst neun denkbare Idealtypen fiskalischer Systeme vor, die sich jeweils nach Finanzierungs- und Leistungsträgern unterscheiden. Im Hinblick auf die möglichen Produktionsträger — private versus öffentliche Produktion — und die Finanzierungsmöglichkeiten — über private Mittel, über Beiträge oder über Steuern — lassen sich fünf Realtypen unterscheiden, mit deren Hilfe die zu untersuchenden Länder klassifiziert werden können. Dies geschieht im zweiten Teil der Darstellung, in der die Ergebnisse empirischer Untersuchungen vorgelegt werden.

Pfaff untersucht die Beziehungen, die einerseits zwischen Sozialprodukts- und Gesamteinkommensgrößen oder zwischen Arten von Finanzsystemen und den Ausgaben für Gesundheit andererseits bestehen, wobei nicht nur die Gesamtausgaben, sondern auch einzelne ihrer Komponenten zugrunde gelegt werden. Die Untersuchungen werden als Längsschnitt- (Zeitreihenanalyse) wie als Querschnittsbetrachtung (Ländervergleich) vorgenommen. Es geht Pfaff weniger darum, allgemeine statistische Korrelationen zu finden als gängige und naheliegende Thesen zu überprüfen, z. B. die These, daß mit zunehmendem Sozialprodukt der Anteil der Gesundheitsausgaben steige; eine nach Pfaff nicht generell belegbare These. Dagegen gelingt der Nachweis, daß die Versorgungslage, gemessen an Personalausstattung, Krankenhausbetten und dgl., mit der Einkommenshöhe positiv korreliert ist, wogegen eine eindeutige Beziehung zwischen öffentlicher Finanzierung und der anteiligen Höhe der Ausgaben für Gesundheit nicht gefunden wurde. Ebenso müsse ein höherer Selbstbehalt für Krankenhauskosten, Kuren, Arzneimittel usw. nicht notwendigerweise zu geringeren Aufwendungen für derartige Leistungen führen.

Den anderen empirisch erforschten Bereich öffentlicher und privater Finanzierungsmöglichkeit, das Hochschulwesen betreffend, hat R. Lüdeke untersucht. In „Fiskalische Systeme bei der Hochschulbildung“ geht er zunächst von drei verschiedenen Kriterien für die Ermittlung von Realtypen aus. Erstens könne nach den jeweiligen Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen, zweitens nach den vorhandenen und beabsichtigten Institutionen und Funktionen (z. B. Berufsausbildung versus allgemeiner Bildung) und drittens nach der Effizienz unterschieden und die vorhandene Vielfalt in Realtypen gegliedert werden. Lüdeke konzentriert seine Darstellung auf die zweite Möglichkeit, die Diffe-

renzierung nach Institutionen und Funktionen, wobei er, u. a. auch wegen der Datenlage, zum Vergleich die Bundesrepublik Deutschland, die DDR, Japan und die USA auswählt.

Den Vergleich in bezug auf Institutionen und Funktionen nimmt Lüdeke auf dreierlei Weise vor, nämlich anhand der Lenkungsmechanismen des Fiskalsystems, anhand des Umfangs staatlicher Leistungen auf dem Hochschulsektor sowie anhand der jeweils feststellbaren finanziellen staatlichen Investitionen. Bezüglich der zu erfüllenden Lenkungsaufgaben des Fiskalsystems seien die Unterschiede zwischen der Bundesrepublik und der DDR verhältnismäßig gering, insbesondere soweit es sich um die numerus clausus-Fächer handle. In der DDR werde die Lenkung vergleichsweise mehr auf der Nachfrageseite ausgeübt, während in der Bundesrepublik, bei relativ freizügiger Nachfrage, eher das Angebot gesteuert werde. Am meisten privatwirtschaftliche Steuerung gebe es in Japan, obwohl auch hier über das Fiskalsystem ein gewisser öffentlicher Einfluß möglich und auch spürbar sei, allerdings weniger als in den USA, wo namentlich über die Bundesfinanzen die Struktur und die Qualität der Studienplätze beeinflusst werden könne.

Der Einfluß des Staates schlägt sich naturgemäß zugleich in der Beteiligungsquote des Staates an der Finanzierung der Hochschulbildung nieder. Sie liegt erwartungsgemäß am höchsten in der DDR und am niedrigsten in Japan, dazwischen liegen die Bundesrepublik Deutschland und die USA, wo allerdings der private Anteil, relativ gesehen, ungefähr doppelt so hoch wie in der Bundesrepublik Deutschland ist.

Was schließlich die staatliche Intervention anlangt, so sei sie am meisten in dem dualistisch finanzierten System der USA ausgeprägt. Zu dem dortigen, im wesentlichen marktabhängigen System, das durch eine besondere Vielfalt des Angebots an Studien- und Forschungsmöglichkeiten einerseits und eine weit gefächerte Art der Finanzierung charakterisiert werden könne, trete noch eine spezielle finanzielle Förderung aus öffentlichen Mitteln. Weder in der Bundesrepublik noch in Japan gebe es die Vielfalt derartigen Anreizes.

Lüdeke beschließt seine Darstellung mit einem Vergleich des öffentlichen Anteils an den Studienplatzkosten mit der Absicht, dabei zugleich Indizien für einen Effizienzvergleich zu gewinnen. Obwohl eine genauere Ermittlung der internalisierbaren Elemente eines Studienplatzes kaum möglich ist, ließen die besonders hohen öffentlich getragenen Studienplatzkosten in der Bundesrepublik auf eine eher suboptimale Situation schließen. Danach käme eine sich aus privaten und öffentlichen Mitteln zusammensetzende Finanzierung, die sich an der

Internalisierung der Studienplatzkosten auf private Nutzung einerseits und öffentlichen Gesamtnutzen andererseits orientieren sollte, einer optimalen Lösung näher als die dominierende, einseitige Staatsfinanzierung. Vermutlich komme das amerikanische System dieser Lösung näher als das japanische, das weniger differenziere, und jedenfalls näher als das deutsche, das vornehmlich öffentlich finanziert werde.

Dieser Überblick kann bestenfalls eine erste Orientierung inhaltlicher Art geben, die sich nicht nur auf die Referate stützt, sondern auch auf das Tagungsprotokoll, das dankenswerterweise durch Herrn Privatdozent Dr. Paul Marcus aufgezeichnet worden ist, dem auch an dieser Stelle dafür zu danken ist, ebenso wie Herrn Dipl.-Volkswirt Peter Fertig, der die Manuskripte und Druckfahnen las, was freilich den Unterzeichneten nicht von seiner Verantwortung entbindet.

Frankfurt, im Januar 1983

Karl Häuser

Inhaltsverzeichnis

Idealtypen von Fiskalsystemen

Von *Hans Heinrich Nachtkamp*, Mannheim 11

Finanzierungs- und Ausgabenströme im Gesundheitssektor: Eine real-
typische Betrachtung fiskalischer Systeme

Von *Martin Pfaff*, Augsburg 57

Fiskalische Systeme bei der Hochschulausbildung. Realtypen in den Ver-
einigten Staaten, der Bundesrepublik, Japan und der DDR im Vergleich

Von *Reinar Lüdeke*, Passau 175

Idealtypen von Fiskalsystemen

Ein Versuch*

Von *Hans Heinrich Nachtkamp*, Mannheim

A. Definitorische Vorbemerkungen

Idealtypen von Fiskalsystemen (und zwar Idealtypen im Sinne Max Webers) zu bilden — so die Aufgabe — verlangt selbstverständlich eine Festlegung dessen, was unter den beiden Begriffen des Themas zu verstehen ist. Über den Begriff des Fiskalsystems mag man sich noch schnell einigen, wenn man darunter die *Staatswirtschaft*, das heißt autokephales, kontinuierliches, friedliches und mindestens primär an Zwecken, Mitteln und Nebenfolgen orientiertes (zweckrationales) Verfügen des Staates¹ versteht. Das Wesen des Staates ist dabei nicht so sehr von dessen Tätigkeit, z. B. durch kollektives Handeln, geprägt; gemeinsam betriebene Wirtschaftsführung, Nahrungsmittelbeschaffung, Verteidigung usw. lassen sich ebenso gut (oder schlecht) als (Vor-)Form öffentlicher Wirtschaft wie als staatsfreie Gemeinwirtschaft deuten². Entscheidend ist das Mittel, das dem Staat zusteht, nämlich legitime Gewalt. Der Staat ist ein anstaltsmäßiger politischer Herrschafts-, Betriebs- und Gebietsverband, der das Monopol legitimer Gewaltsamkeit innehat. Staat ist also eine soziale Beziehung zwischen Menschen mit einer Ordnung, deren Innehaltung durch das darauf gerichtete Verhalten bestimmter Menschen — der Staatsleitung — garantiert wird (Verband). Seine Mitglieder sind kraft geltender Ordnung Herrschaftsbeziehungen unterworfen: Die Staatsleitung findet für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam (Herrschafts-

* Den Mitgliedern des finanzwissenschaftlichen Ausschusses, die den Entwurf zu diesem Beitrag auf der Bamberger Tagung mit mir diskutierten, danke ich sehr für viele Anregungen und Zeichen der Ermunterung. Daß der Versuch gleichwohl im Ansatz stecken bleibt und gewiß eine Reihe weiterer Mängel aufweist, ist selbstverständlich allein mir anzulasten.

¹ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 4. Aufl., Tübingen 1956, S. 13, S. 31 ff.

² K. Häuser, Art. ‚Abriß der geschichtlichen Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft‘, in: F. Neumark (Hrsg.) unter Mitwirkung von N. Andel und H. Haller, *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 3. gänzlich neubearbeitete Aufl., Bd. I, Tübingen 1977, S. 3 - 51, insbes. S. 5; M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, a.a.O., S. 829.

verband). Die Ordnung bezieht sich auf ein geographisches Gebiet und wird allen darin Gebürtigen und diesen Gleichgestellten (Gebietsgenossen) sowie den in ihm nur Anwesenden (Ungenossen) — letzteren ggf. nur bei Vornahme bestimmter Handlungen — oktroyiert (Gebietsverband). Oktroi der Ordnung meint dabei nur, daß sie nicht durch freie Vereinbarung *aller* Beteiligten entstanden ist. Entscheidend ist, daß die Staatsleitung Bestand und Geltung der Ordnung in dem betreffenden geographischen Gebiet *kontinuierlich* durch Androhung und notfalls Anwendung physischen Zwanges sichert (politischer Verband). Darüber hinaus nimmt der Staat durch seine Leitung das *Monopol* legitimen physischen Zwangs für sich in Anspruch; Einzelpersonen und Körperschaften dürfen physische Gewalt nur insofern ausüben, als der Staat dies zuläßt. Das Handeln der Staatsleitung ist kontinuierlich an bestimmten Zwecken orientiert³.

Wenn man Webers Festlegung des Begriffs „Staatwirtschaft“ (Fiskalsystem) auch die wünschenswerte Klarheit attestieren will, so gilt dies hinsichtlich des Begriffs „Idealtypus“ ganz und gar nicht. Die bestehenden Unklarheiten haben vielmehr immer wieder Anlaß gegeben, der Frage nachzugehen, was Weber damit gemeint habe. „Über den Weberschen Idealtypus haben sich Ströme von Tinte ergossen, ohne daß abzu-sehen wäre, wann seine Abklärung erreicht sein wird.“⁴ Immerhin muß er wohl eine bemerkenswerte Faszination ausüben. „Trotz aller kritischen Mühen scheint es nämlich bis jetzt noch nicht möglich gewesen zu sein, den Weberschen Idealtypus umzubringen.“⁵

Eine Quelle der Bedeutungsunsicherheit scheint darin zu liegen, daß Weber in seinen Schriften zur Religionssoziologie und in seinem — freilich posthum veröffentlichten — Monumentalwerk „Wirtschaft und Gesellschaft“ durchgängig einen anderen Typ von Idealtyp auf die von ihm betrachteten Erscheinungen angewendet hat, als er in seinen wissenschaftstheoretischen Arbeiten darzulegen versucht. In letzteren schreibt Weber dem Idealtyp die Funktion zu, „einen Überblick aus der Vogelperspektive über die allgemeinen Charakteristika einer ganzen sozialen Situation“ zu geben, wobei man sich „von den Details des sozialen Lebens entfernt“⁶. Dieser „holistische“ Idealtyp ist also frei von der Komplexität des jeweiligen Gegenstandes, die nun gerade mit

³ M. Weber, a.a.O., S. 26 ff., 829 f.

⁴ J. von Kempfski, Zur Logik der Ordnungsbegriffe, „Studium Generale“ 5. Jg. (1952), wieder abgedruckt in: H. Albert (Hrsg.), Theorie und Realität, 2. Aufl., Tübingen 1972, S. 115 ff., hier S. 119.

⁵ Ebenda.

⁶ J. W. N. Watkins, Idealtypen und historische Erklärung, in: H. Albert (Hrsg.), a.a.O., S. 331 - 356, hier S. 333; M. Weber, Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 3. Aufl., Tübingen 1968, insbes. S. 191.

seiner Hilfe analysiert werden soll. Man mag sich über Webers — nach heute üblichen Maßstäben wissenschaftstheoretisch fragwürdigen — Versuch hinwegsetzen, eine Präzisierung des Typusbegriffs zu liefern, den er in seiner Analyse beobachteter Phänomene anzuwenden gedenkt, und sich gleich an das halten, was er dann in Wahrheit tut. Webers methodologisches Programm in „Wirtschaft und Gesellschaft“ deutet nämlich auf einen „individualistischen“ Idealtyp hin, den man durch Herausfilterung

- a) allgemeiner Schemata persönlicher Präferenzen,
- b) der verschiedenen Arten von Wissen über die eigene Situation, die ein Individuum haben kann,
- c) typischer Beziehungen zwischen Individuen sowie zwischen Individuen und Hilfsquellen

gewinnt. Die Deduktion aus solchen Prämissen liefert ein Prinzip sozialen Verhaltens⁷. Wollte man dieser Idee folgen, so käme es auf die Konzeption einer umfassenden Theorie der Fiskalsysteme an. Man brauchte dazu nomologische Hypothesen über die Präferenzen der Staatsbürger sowie der Staatsleitung (und über die Determinanten der letzteren), über typische Kenntnisse, die die Bürger bezüglich der Staatsleitungspräferenz besitzen und vice versa, schließlich über typische Milieus, über denen Bürger und Staatsleitung ihre Präferenzen maximieren. Auf diese Weise müßten Typen von Gesellschafts- und Wirtschaftsordnungen deduzierbar sein und mit ihnen Typen von Staatswirtschaften⁸. Eine Typologie der Staatswirtschaft, die mehr ist als ein Katalog, müßte idealerweise die Korrespondenzen zwischen Wirtschafts-, Gesellschafts- sowie Staatsordnungstypen festlegen und aus dieser Festlegung die jeweils zugeordneten Staatswirtschaftstypen deduzieren können⁹. Die logische Struktur eines derartigen Typusbegriffs ist damit freilich immer noch nicht festgelegt. Eine Klassifikation (mit Hilfe eines Klassifikators) ist sicherlich zu schwach. Ob ein Typus im Hinblick auf eine Relation ausreicht, wäre zu fragen. Gegebenenfalls blieben zwei Ordnungsbegriffe offen: der Gestaltbegriff und

⁷ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, a.a.O., S. 4; J. W. N. Watkins, a.a.O., S. 333, 338 f.

⁸ Ritschl weist darauf hin, daß die Staatswirtschaft *einen* Aspekt der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung darstellt. „Soziologisch ist — in statischer Betrachtung — der Staat nichts anderes als die Sanktion der bestehenden Wirtschafts- und Sozialordnung.“ Man vergleiche: H. Ritschl, *Zur Theorie der staatswirtschaftlichen Entwicklungsstufen*, in: H. Teschemacher (Hrsg.), *Beiträge zur Finanzwissenschaft*, Bd. I, Tübingen 1928, S. 367 - 406, hier S. 401.

⁹ F. Neumark, Erwin von Beckerath †. Nachruf, in: „*Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*“, Bd. 122 (1966), S. 193- 208, hier S. 203 f., hat dies wohl im Sinn.