

Buchbesprechungen

Karl-Heinrich Hansmeyer (Hrsg.): *Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit II. Aufbau und Finanzierung der sozialen Sicherung*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 229/II, Duncker & Humblot, Berlin 1993, 153 S.

Welche Beiträge leisteten die Sozialversicherungen zur Finanzierung der deutschen Einheit? Wie hoch war die finanzielle Belastung der westdeutschen Beitragszahler? Diesen Fragen ging der Finanzwissenschaftliche Ausschuß des Vereins für Socialpolitik in seiner Arbeitstagung 1993 mit dem Thema „Aufbau und Finanzierung der Sozialversicherung im vereinten Deutschland aus finanzwissenschaftlicher Sicht“ nach.

Klaus-Dirk Henke und Wulf-Dietrich Leber befassen sich mit der Übertragung des nach ihrer Ansicht reformbedürftigen westdeutschen Krankenversicherungssystems auf Ostdeutschland. Die Autoren beschreiben ausgewählte Probleme der Angleichung des Gesundheitswesens wie den Aufbau der Krankenkassen und die Umstrukturierung der ambulanten Versorgung (Polikliniken). Das größte Vereinigungsproblem sehen sie jedoch in der Angleichung der Versorgungsstandards im stationären Bereich, weil der schlechte bauliche Zustand und die unzureichende technische Ausstattung der meisten ostdeutschen Krankenhäuser kaum zu finanzierende Investitionen erfordern. Dagegen zeichnen Henke/Leber ein optimistisches Bild der Finanzlage der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) in den neuen Bundesländern; 1991 wurde entgegen allen Prognosen sogar ein Überschuß erwirtschaftet. Deutlich wird, daß 37 % der Gesamtausgaben der GKV-Ost im Jahre 1991 von anderen Sozialversicherungsträgern (Arbeits- und Rentenversicherung) finanziert wurden – die aus den „westlichen“ Beitragseinnahmen gespeisten Ost-West-Transfers trugen zur Beitragssatzstabilität im Osten bei.

Henke und Leber widmen sich ausführlich der ersten gesamtdeutschen Gesundheitsreform: dem Gesundheitsstrukturgesetz (GSG). Sie betonen, daß die neuen Bundesländer ein Interesse an einem gesamtdeutschen Risikostrukturausgleich haben, weil sich dadurch ein geringeres ostdeutsches Beitragssatzniveau ergeben würde. In einem gesamtdeutschen Risikostrukturausgleich verbirgt sich eine Quelle für West-Ost-Transfers in Milliardenhöhe. Schließlich stecken die Autoren die Problemfelder einer langfristigen Ausgestaltung der Krankenversicherung ab. Die wettbewerbliche Neuordnung der GKV steht dabei im Mittelpunkt: Flexiblere Ausgestaltung des Vertragsrechts, Erweiterung des beitragspflichtigen Personenkreises um Beamte und Selbständige sowie Differenzierung des Leistungsspektrums bei fixiertem Beitragssatz sind nur einige Schlagworte, die vor kurzem von der Sachverständigenkommission für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen erneut in die politische Diskussion eingebracht wurden. Doch zeigen die politischen Abwehrreaktionen auf diese weitreichenden Reformvorschläge, daß die wettbewerbliche Neuordnung des gesamtdeutschen GKV-Systems eine sehr langfristige Aufgabe sein dürfte.

Der Beitrag von Norbert Andel beschäftigt sich mit der Rentenversicherung im Prozeß der Wiedervereinigung Deutschlands. Ausführlich werden die Grundzüge der Rentenversicherung der alten Bundesrepublik und der ehemaligen DDR sowie der Weg zum Renten-Überleitungsgesetz 1991 über den Staats- und Einigungsvertrag dokumentiert. Dabei werden die Zusatzversorgungssysteme, die die allgemeine Sozialversicherung der DDR ergänzten, sowie die Sonderversorgungssysteme als selbständige Sicherungseinrichtungen (z. B. für Angehörige der Nationalen Volksarmee) außerhalb der Sozialversicherung akribisch beschrieben. Die Wirkungsanalyse des Umbaus der Rentenversicherung macht deutlich, daß die Rentner zu den Gewinnern der Wiedervereinigung zählen. Als Mittel wurden insbesondere Sozialzuschläge und Auffüllbeträge eingesetzt; Sozialzuschläge, die von den Trägern der Rentenversicherung an die Rentner ausgezahlt wurden, sind – nach Andel – eigentlich pauschalierte, vom Bund finanzierte Sozialhilfeleistungen. Mit Auffüllbeträgen wurde verhindert, daß die Renten unter früher zugesagte Beträge sinken konnten – die Renten wurden beschützt. Andel resümiert, daß auch der Schritt zur dynamischen Rente den Bürgern in Ostdeutschland eine positivere Zukunftsperspektive geboten hat – auf diese Weise profitierten die ostdeutschen Rentner von den hohen Lohnabschlüssen in Ostdeutschland. Die optimistische Einschätzung Andels hängt vor allem mit seinem systemimmanenten Kritikansatz zusammen. Er stellt sich die Frage, ob das westdeutsche System optimal auf Ostdeutschland übertragen wurde. Die Frage, ob die Wiedervereinigung die Chance für die Einführung eines grundsätzlich anderen, eventuell effizienteren Rentenversicherungssystems geboten hätte, wird nicht gestellt.

Die Verlierer der Wiedervereinigung finden sich in einem anderen Zweig der Sozialversicherung wieder: der Arbeitslosenversicherung. Dementsprechend hat sich im Zuge der Wiedervereinigung der Etat der Bundesanstalt für Arbeit (BfA) mehr als verdoppelt. Klaus Mackscheidt analysiert in seinem Beitrag „Die Transferaktivität der Bundesanstalt für Arbeit nach der Deutschen Einigung – Dynamik und Effizienz“ insbesondere die Finanzströme von West nach Ost. So hat die BfA im Jahre 1992 mit 33 Mrd. DM über ein Drittel der vom Sachverständigenrat berechneten Nettoleistungen i. e. S. in Höhe von 118,5 Mrd. DM an die neuen Bundesländer finanziert. Im Einklang mit dem Sachverständigenrat sieht Mackscheidt im Rahmen der Arbeitslosenversicherung einen internen Finanzausgleich zwischen Ost und West, weil die Hälfte ihrer Ausgaben nach Ostdeutschland floß. Mackscheidt berechnet die Dimension dieses „versteckten“ Finanzausgleichs: Nur 16,4% der Ausgaben der BfA wurden durch Einnahmen aus Ostdeutschland gedeckt. Der Autor berechnet weiterhin ein relatives Maß für den internen Finanzausgleich: die fiktive Überzahlung. Diese Maßzahl veranschaulicht Mackscheidt am Beispiel Thüringens: „Wenn die BfA für Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik im Bundesdurchschnitt 1 DM ausgibt, so gibt sie statt dessen in Thüringen dafür 4 DM aus.“

Mackscheidt verdeutlicht weiterhin Effizienzprobleme bei der Gleichzeitigkeit von aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik, also dem Nebeneinander von Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie der Gewährung von Arbeitslosengeld. Von 1990 bis 1992 wurden die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik mehr als verdoppelt – eine Entwicklung, die der Autor unter Hinweis auf Evaluationsforschungen als positiv einstuft. Im Gegensatz zu den Verfassern der Beiträge zur Kranken- und Rentenversicherung stellt sich Mackscheidt die

Frage, ob es grundsätzlich andere Wege für den Aufbau und die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik gegeben hätte. Konkret prüft er den Vorschlag, ob generelle Lohnsubventionen eine Alternative für die traditionelle Mischung aus aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik gewesen wären. Dieser Vorschlag wurde 1991 von amerikanischen Ökonomen in die Diskussion gebracht. Aus einem wohlfahrtstheoretischen Modell leitet er ab, daß Lohnsubventionen einer Transferzahlung im Rahmen einer allgemeinen einkommensstützenden Maßnahme überlegen sind. Mackscheidt bekennt sich zu dieser Alternativstrategie. Aus heutiger Sicht erscheint weiterhin Skepsis gegen generelle Lohnsubventionen angesagt, wie die 1994 aufgeflamnte Diskussion um das „Bürgergeld“ gezeigt hat. Insbesondere wegen des von Mackscheidt unterschätzten Moral-hazard-Problems dürften generelle Lohnsubventionen eine sehr teure Lösung für den Staat sein. Dagegen erscheinen gezielte Lohnsubventionen für arbeitsmarktpolitische Problemgruppen erfolversprechender. Die traditionelle Arbeitsmarktpolitik ist derzeit jedoch weit von einer stringenten Strategie entfernt. Statt dessen existiert eine Vielzahl von lose miteinander verbundenen Einzelprogrammen, was aus politökonomischer Sicht durchaus sinnvoll erscheint.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß alle drei Beiträge einen sehr detaillierten Einblick in die Entwicklung der Sozialversicherungen im Zusammenhang mit dem Einigungsprozeß geben.

Alexander Spermann, Freiburg i. Br.

Franz Peter Lang und Renate Ohr (Eds.): International Economic Integration. Studies in Contemporary Economics, Physica-Verlag, Heidelberg 1995, 263 S.

Der vorliegende Sammelband enthält jüngste Forschungsergebnisse zu den weltweit beobachtbaren Prozessen regionaler Integration. Ihrer zunehmenden Bedeutung entsprechend haben diese Prozesse als Forschungsgegenstand von Wissenschaftlern wie auch als Entscheidungsumfeld von Praktikern wachsendes Interesse erlangt. Die Herausgeber vereinen im vorliegenden Band Arbeiten über theoretische Aspekte ökonomischer Integration, wichtige Fragen des europäischen Einigungsprozesses und Probleme regionaler Zusammenschlüsse außerhalb Europas.

Die drei ersten Aufsätze sind unter der Überschrift „Theoretical Aspects of International Integration“ zusammengefaßt. Während sich das Gros der Literatur hierzu allein mit den Effekten der Gütermarktintegration beschäftigt, diskutiert Mitherausgeber Franz Peter Lang in seinem Beitrag „Impact of Factor-Market Integration on Supply, Demand and Trade – A Neoclassical Analysis“ darüber hinaus auch Wirkungen der Faktormarktintegration. In einem neoklassischen Modellrahmen werden Auswirkungen von vollständiger Mobilität des Faktors Arbeit auf das Niveau der Produktion, die Angebots- und Nachfragestrukturen sowie den Außenhandel innerhalb eines „kleinen Integrationsraumes“ und mit dem „Rest der Welt“ zum Teil gezeigt, zum Teil aber lediglich referiert. Als wichtigstes Ergebnis hält Lang fest: Über eine Verbesserung der Position sich integrierender Länder durch Freihandel hinaus (bei Autarkie gegenüber dem „Rest der

Welt“), ist eine zusätzliche Wohlfahrtserhöhung für den Integrationsraum dann möglich, wenn ein gemeinsamer Faktormarkt geschaffen wird. Zu deren Realisierung ist allerdings die Aufnahme des Handels mit den nicht dem Integrationsraum angehörenden Ländern unabdingbar.

In seinem interessanten Beitrag „The Significance of Human Capital for International Competitiveness in the Face of the Growing Integration of the Global Economy“ interpretiert Gerhard Rübel die zunehmenden Weltmarktanteile sogenannter „Niedriglohnländer“ als das Resultat eines von ihnen erlangten komparativen Vorteils. Auf Basis eines Neo-Heckscher-Ohlin-Modells, welches die Produktionsfaktoren Kapital und unqualifizierte sowie hochqualifizierte Arbeit (international und sektoral immobil) berücksichtigt, entwirft Rübel für ein kleines Land das folgende Szenario: Die Produktion eines kapitalintensiven Gutes erfolgt mit Hilfe unqualifizierter Arbeit und verlagert sich bei vollkommener internationaler Kapitalmobilität zunehmend in die Länder, in denen die Entlohnung dieses Faktors relativ gering ist. Der Verlust von Weltmarktanteilen für die ehemaligen Exporteure – die klassischen Industrieländer – ist die Folge; deren Produktion sinkt, Unterbeschäftigung entsteht. Die vielversprechendste Reaktion auf diesen Verlust von Wettbewerbsfähigkeit ist nach Rübel eine allgemeine Verbesserung des Ausbildungsstandes, so daß die betroffenen Länder auf diese Weise ihren Bestand an hochqualifizierten Arbeitskräften erhöhen. Sie können sich dadurch selbst einen komparativen Vorteil bei der Produktion solcher Güter verschaffen, zu deren Herstellung der nun relativ reichlich vorhandene „Faktor Humankapital“ intensiv benötigt wird.

Alle Befürworter einer Integration des heterogenen Europas durch eine politisch erzwungene Egalisierung provoziert Wolf Schäfer mit seiner Konzeption ökonomisch begründeter „Overlapping Integration Areas“. Schäfer analysiert zunächst negative Effekte, die bei der Definition eines Integrationsraumes gemäß politischer Grenzen – welche bestenfalls zufällig mit „ökonomischen Grenzen“ zusammenfallen – auf Effizienz und Wachstum innerhalb der Region entstehen. Anschließend wird in theoretisch überzeugender Weise ein Integrationskonzept dargelegt, in dem Heterogenität der beteiligten Länder als Chance zu einer ökonomisch effizienten Integrationsform und nicht als deren Behinderung begriffen wird. Der Clubtheorie folgend sollten sich diejenigen Länder zu einem Integrationsraum zusammenschließen, die ein bestimmtes öffentliches Gut wie Geldwertstabilität, Verteidigung etc. für ihre Mitglieder zu minimalen Kosten bereitstellen können. Dies impliziert die Möglichkeit der Mitgliedschaft eines Landes in diversen, unterschiedliche öffentliche Güter bereitstellenden Clubs (überlappende Integrationsräume) und läßt ebenso die Existenz um Finanzierung und Bereitstellung desselben Clubgutes konkurrierender Integrationsräume zu (Wettbewerb institutioneller Arrangements). Durch den Wettbewerb der Clubs um Mitglieder entstünden ökonomisch effiziente Integrationsräume.

Im ersten Beitrag des zweiten Teils, „Aspects of European Integration“, prüft Bernhard Herz eine verbreitete den europäischen Einigungsprozeß betreffende These, wenn er fragt: „Promoting Economic Integration by the EMS?“ Seine fundierte theoretische und empirische Analyse betrifft zwei dieser These zugrundeliegende Annahmen. Erstens, so sein Ergebnis, weisen nominale wie reale Wechselkurse der EMS-Teilnehmer gegenüber der DM zwar kurzfristig geringere

Schwankungen auf als die von Nicht-Mitgliedern, längerfristig aber läßt sich kein signifikanter Unterschied in den Volatilitäten feststellen: Das EMS sei kein Instrument zur längerfristigen Wechselkursstabilisierung. Zweitens läßt es sich empirisch nicht zeigen – obwohl theoretisch denkbar –, daß die erlangte kurzfristige Wechselkursstabilität positive Auswirkungen auf den intraregionalen Handel aufweist. Ebenso wenig liefert der Vergleich nominaler wie realer Ertragsdifferenziale (zwischen der Bundesrepublik und a) EMS-Mitgliedern sowie b) Drittstaaten) keinen Hinweis darauf, daß das EMS einen spürbaren Einfluß auf die durchschnittlichen Ertragsdifferenziale hat. So werden nach Herz weder die Gütermarkt- noch die Kapitalmarktintegration durch das EMS gefördert.

M. A. G. van Meerhaege stellt in seinem detailreichen Aufsatz „The Belgium-Luxembourg Economic Union“ Geschichte und Organisationsform dieser Wirtschaftsunion vor. Mit der gebotenen Vorsicht zieht Meerhaege Parallelen zum gesamteuropäischen Einigungsprozeß und hält als wichtige Lehre aus der Belgisch-Luxemburgischen Wirtschaftsunion fest, daß die dort erfolgte monetäre Integration keine Angleichung der „economic performance“ der Partnerstaaten nach sich gezogen hat.

„Linkages Between Monetary and Political Union in the European Union“ analysiert Theresia Theurl. Ausgehend von der zutreffenden Feststellung, daß es der Diskussion um Interdependenzen zwischen dem Projekt einer gemeinsamen Währung und weitergehender (wirtschafts)politischer Integration oft genug an theoretischer Fundierung mangelt, zeigt die Autorin ihrerseits solche grundsätzlichen Zusammenhänge auf. Für die Europäische Union hält Theurl als wesentliches Konstruktionsmerkmal fest: Während die Währungspolitik aus der nationalen Verantwortung herausgelöst wird, verbleiben solche wirtschaftspolitischen Kompetenzen in nationaler Regie, die den Erfolg einer gemeinsamen stabilitätsorientierten Geldpolitik konterkarieren können (Stichwort Fiskalpolitik). Dies schaffe im heterogenen Europa ein Anreizproblem, da nicht sichergestellt sei, daß sich die Einzelstaaten im Falle eines Konflikts zwischen den Erfordernissen nationaler Wirtschaftspolitik und supranationaler Währungspolitik zugunsten der gemeinsamen Geldpolitik entscheiden. Könne ein stabilitätskonformes Verhalten nicht gewährleistet werden – indem etwa Folgen geldpolitischen Fehlverhaltens von jedem Land selbst zu tragen sind –, würden Schritte in Richtung politische Union unabdingbar, um den Erfolg der monetären Integration zu sichern.

Informationen über die im April 1995 in Kraft getretene Umwelt-Audit-Verordnung der EU enthält der Artikel „The Decree of the Eco-Audit by the European Community – An Example of Legislation in the Form of Deregulation“ von Jürgen Ensthaler. Insofern als unterschiedliche Regulierungssysteme der verschiedenen Mitgliedsstaaten vereinheitlicht werden, handele es sich hierbei um eine „Deregulierung durch Regulierung“. Festzuhalten sei weiterhin eine Hinwendung zu einem eher marktwirtschaftskonformen Instrumentarium des Umweltschutzes, da für die Unternehmen kein Zwang besteht, sich einer „ökologischen Rechnungsprüfung“ zu unterziehen, sondern ein Anreiz geschaffen wird, dies im Hinblick auf einen für Fragen des Umweltschutzes sensibilisierten Markt freiwillig zu tun.

Mit Reaktionen des Bankensektors auf die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes beschäftigt sich Sonning Bredemeier in seinem Beitrag „Integration within the Banking Sector“. Die EU-Bankgesetzgebung stellt Mindestanforderun-

gen an alle betroffenen Banken, etwa hinsichtlich der Eigenkapitalausstattung; strengere nationale Regelungen sind möglich. Gleichzeitig ist Niederlassungsfreiheit gewährleistet, ohne daß die Konditionen des „Gastlandes“ von den investierenden Finanzinstituten erfüllt werden müssen. Dies wie das Zusammenwachsen der Finanzmärkte bilde gegenwärtig für den Bankensektor das Umfeld unterschiedlicher, insgesamt aber zurückhaltender Expansionsstrategien. Gründe für die waltende Vorsicht sieht Bredemeier u. a. in der hohen Bankendichte innerhalb der EU, aber auch in der steigenden Zahl banknaher Institute. Hinweise auf die Relevanz von Entwicklungen außerhalb der EU (potentieller Markt in Osteuropa, weltweiter Wettbewerb der Finanzmärkte) komplettieren diese gelungene Branchenstudie.

Im dritten Teil dieses Buches, „Integration Outside Europe“, finden Integrationsprozesse außerhalb Europas Beachtung. So untersuchen Franz Heidhues und Heike Michelsen, auf welche Weise die Mitgliedschaft in der westafrikanischen Franc-Zone Strukturanpassungen behindern oder befördern kann: „Structural Adjustment in a Monetary Union – Some Considerations about the West African Franc Zone“. Unter Berücksichtigung der Charakteristika dieser monetären Union stellen die Autoren fest: Einerseits bestünde bei externen Schocks für Mitglieder der Franc-Zone ein größerer Anpassungsbedarf als für Nicht-Mitglieder; dies begründe sich durch den engeren Verbund der Franc-Zone mit dem nicht-afrikanischen („externen“) Markt. Der leichtere Zugang zu externer Finanzierung befördere zudem die Konservierung veralteter Strukturen mit dem Resultat eines „kumulierten Anpassungsbedarfs“. Andererseits sei das Anpassungsvermögen dieser Ökonomien geringer, da die nominalen Wechselkurse fixiert sind und der Einsatz geld- und fiskalpolitischer Instrumente reglementiert ist. Diese Situation spiegele sich hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung in den Ländern der Franc-Zone wider: Sie profitieren in Zeiten guter Weltkonjunktur mehr als andere afrikanische Länder, tragen während einer Rezession aber die größere Last. Fallbeispiele dokumentieren dies und runden diesen ansprechenden Beitrag ab.

Wenn sich Harald Sander in seinem Aufsatz „Deep Integration, Shallow Regionalism, and Strategic Openness: Three Notes on Economic Integration in East Asia“ mit den jüngsten Entwicklungen in Ostasien beschäftigt, stellt er zu Recht eine Besonderheit der dortigen Integrationsform fest: Nicht eine sonst übliche Handelsliberalisierung stellt den Ausgangspunkt regionaler Integration dar, vielmehr enthalten sich die betreffenden Staaten weitgehend einer Behinderung von Direktinvestitionen. Dies hat zur Folge, daß von vornherein Standortentscheidungen von Unternehmen Ausmaß und Gestalt der Integration bestimmen. Sanders führt einige Fragestellungen auf, die sich aus diesen Vorgängen für eine Theorie der Direktinvestitionen ergeben könnten. Weiterhin macht er deutlich, daß die traditionellen Konzepte von trade creation und trade diversion nicht ausreichend sind, will man die Effekte einer Liberalisierung des Handels vor dem Hintergrund bereits erfolgter Kapitalmarktliberalisierung ermitteln.

Den Abschluß des vorliegenden Bandes bildet der Beitrag von Mitherausgeberin Renate Ohr: „Divergence or Convergence as a Consequence of Regional Integration? – NAFTA’s Impacts on Mexico.“ Die Autorin nimmt sich des Problems einer potentiellen Ungleichverteilung der Gewinne aus Integration an. In stringenter Weise werden die Argumente der neoklassischen Theorie sowie der neuen Wachs-

tumstheorie, die für eine Annäherung der Pro-Kopf-Einkommen ehemals unterschiedlich entwickelter Länder durch Integration sprechen, aufgeführt. Des Weiteren werden auch Gründe für eine Manifestation oder Vergrößerung eines anfänglich unterschiedlichen Entwicklungsstandes genannt. Auf Basis dieser allgemeinen theoretischen Überlegungen leitet Ohr Aussagen hinsichtlich der für Mexiko zu erwartenden Konsequenzen aus dem NAFTA-Beitritt ab: Diverse Faktoren (v. a. ein hoher Anteil intraindustriellen Handels und eine steigende Zahl von Direktinvestitionen) sprächen dafür, daß für Mexiko ein Aufholprozeß zu erwarten ist.

Seiner Natur gemäß kann ein Sammelband seine Thematik nicht erschöpfend behandeln. Die von den Herausgebern für jeden der drei Bereiche ausgewählten Arbeiten setzen sich jedoch fast ohne Ausnahme sorgfältig mit jeweils grundlegenden Aspekten internationaler Integration auseinander. Das Buch vermittelt einen umfassenden Einblick in die vielschichtige Problematik internationaler Integration, verliert sich dabei aber nie in tagespolitischer Pseudoaktualität. Ein gelungener erster Band als Auftakt zu der von den Herausgebern geplanten Reihe „Yearbook of Economic and Social Relations“.

Gudrun Peschutter, Hamburg