

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaft – Verein für Socialpolitik –

Vorsitzender: Prof. Dr. Dr. h. c. Heinz König, Universität Mannheim
Stellvertr. Vorsitzender: Prof. Dr. Alfred Kieser, Universität Mannheim
Schatzmeister: Prof. Dr. Dr. h. c. Leonhard Gleske, Deutsche Bundesbank, Frankfurt/M.
Geschäftsführer: Dr. Horst Kräger, Universität Mannheim
Schriftführer: Dr. Winfried Pohlmeier, Universität Mannheim
Geschäftsstelle: Seminargebäude A 5, D-68131 Mannheim, Tel. (06 21) 2 92-34 57/27 27

Berichte aus der Arbeit der Gesellschaft

Korrektur zum Bericht aus der Arbeit des Ausschusses für Gesundheitsökonomie, Heft 4/93

Die Jahrestagung 1992 fand vom 5. bis 7. November 1992 in Jena statt und stand unter dem Generalthema „Institutionelle Erneuerung des Gesundheitswesens in Deutschland“. Nachdem die Neukonstitution der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät – als erste ihrer Art in den neuen Bundesländern – am 6. Dezember 1991 stattgefunden hatte, konnte mit der Wahl des Veranstaltungsortes an die lange Tradition der 1558 gegründeten Universität angeknüpft werden. Knapp ein Jahr nach der Neugründung wurde es als besondere Leistung gewürdigt, daß der Aufbau der Fakultät bereits so weit fortgeschritten war, daß Lehre und Forschung aus eigener Kraft, von neuberufenen Ordinarien und deren Mitarbeitern geleistet werden können.

Jahrestagung 1993 des Ausschusses „Entwicklungsländer“

Die Jahrestagung des Ausschusses Entwicklungsländer fand vom 10. - 12. Juni 1993 in Magdeburg in der Außenstelle der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer statt. Das Generalthema der Tagung lautete „Armut in Entwicklungsländern“. Das Eröffnungsreferat von Prof. Dr. *Renate Schubert* (Zürich) befaßte sich mit Begriff, Ausmaß und Konsequenzen der Armut. Eine allgemein akzeptierte Definition von Armut fehlt bisher. Ausgehend von der Idee, daß die von Armut Betroffenen kein „menschenwürdiges Leben“ führen können, sind unterschiedliche Präzisierungen des Begriffs möglich und gebräuchlich. Dabei kommt Subsistenzkriterien bzw. sozialen Kriterien und Einkommenskriterien ein unterschiedlich hohes Gewicht zu. Wie immer Armut definiert wird, es scheint sicher zu sein, daß sie in den letzten 25 Jahren zugenommen hat. Dies gilt trotz der erheblichen Verbesserungen bei armutsbezogenen Kriterien wie dem durchschnittlichen Kalorienverbrauch oder der Lebenserwartung. Die Gesamtzahl der Armen liegt derzeit

bei etwa 20% der Weltbevölkerung, wobei sich die Probleme besonders in Schwarzafrika und in den achtziger Jahren auch in Lateinamerika verschärft haben. Für eine Überwindung der Armut ist – so Schubert – nicht nur die Schaffung von Einkommensmöglichkeiten für die Armen, sondern insbesondere auch die Bereitstellung grundlegender sozialer Leistungen im Gesundheitsbereich, bei der Familienplanung, der Ernährung und der Grundschulbildung notwendig.

In einem spezifizierenden Koreferat stellte Dr. *Eberhard Scholing* (Hamburg) eine empirische Untersuchung zum Zusammenhang zwischen Armut und Sterblichkeit vor, die die Schlußfolgerungen von Schubert untermauert. Armutsbedingte Sterblichkeit, insbesondere Frühsterblichkeit, wird stark durch unzureichende medizinische Versorgung, Schulausbildung und Wasserversorgung erklärt.

Prof. Dr. *Thilo Hatzius* (Heidelberg) und Prof. *Rainer Marggraf* (Hamburg) befaßten sich mit der Vielschichtigkeit des Armutsbegriffs und den daraus erwachsenen Schwierigkeiten für Armutsmeßkonzepte. Diese sind am einfachsten zu entwickeln, wenn Armut lediglich als existentielle Notlage beschrieben wird. Dieses Konzept ist allerdings – von Ausnahmen wie Katastrophenlagen abgesehen – als Ansatzpunkt für armutsorientierte Politik heute weitgehend unbrauchbar. Andere, weichere Indikatoren müssen integriert werden, wie physisches und geistiges Wohlbefinden, Krankheit, Mangel an sozialer Sicherheit und Schutz vor Kriminalität oder Mangel an sozialer Achtung. Die neuere Diskussion geht davon ab, alle diese Faktoren als Argumente einer Nutzenfunktion zu betrachten und Armut durch Unterschreiten eines minimalen Nutzenniveaus zu charakterisieren. Eine Alternative ist das Befähigungskonzept (A. Sen), das nach dem Ausmaß der Fähigkeit der Menschen fragt, die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen in andere Güterbündel umzuwandeln und aus dem Maß dieser Fähigkeit ein Armutskonzept ableitet. Unabhängig von der Definition der Armut stellt sich die Frage, wie das Ausmaß der Armut in einer Gesellschaft zu bestimmen ist. Meßkonzepte reichen vom einfachen, aber wenig aussagefähigen und sogar irreführenden „headcount“, bis zu komplexen Indikatoren mit hohem Informationsgehalt für Öffentlichkeit und armutsbekämpfende Behörden.

Um die Vielschichtigkeit des Armutsbegriffs, aber auch um völlig unterschiedliche Armutsbekämpfungskonzepte, ging es im Referat von Prof. Dr. *Francesca Schinzinger* (Aachen) sowie dem Koreferat von Prof. Dr. *Vincenz Timmermann* (Hamburg) über „Armut“ in wirtschaftshistorischer Perspektive. Hier zeigte sich, daß bestimmte Armutskomponenten wie Mangel an sozialer Achtung und Verletzung der Menschenwürde, die heute ganz selbstverständlich als Bestandteile der Armut angesehen werden, historisch bedingt sind und etwa im europäischen Mittelalter mit seiner Idealisierung der Armut keineswegs ohne weiteres ein Bestandteil des Armutsphänomens waren. Schinzingers Referat liefert außerdem einen Überblick über die Ansatzpunkte und Methoden der Armutsbekämpfung in den verschiedenen Stadien der europäischen Wirtschaftsentwicklung. Gerade der Blick auf die historische Entwicklung des Armutsphänomens, so Timmermann, lehrt, wie vielschichtig und verwickelt dieses Problem sei. Für eine erfolgreiche Armutspolitik seien erheblich bessere Informationen und Kenntnisse von Wirkungszusammenhängen notwendig als jene, über die wir heute verfügen.

Weitere Referate hatten Armutsbekämpfung zum Gegenstand. Prof. Dr. *Hermann Sautter* (Göttingen) stellte verschiedene Möglichkeiten der internationalen Armutsbekämpfung dar, die in einem System souveräner Nationalstaaten schnell an Grenzen stoßen können. Eine als Weltsozial- und -innenpolitik verstandene Armutsbekämpfung, konsequent durchgesetzt, stellt das heutige internationale Staats- und Rechtssystem infrage. Dies sei weder möglich noch wünschenswert.

Dennoch kann auch ohne derartige Konsequenzen ein wesentlicher Beitrag zur Armutsbekämpfung durch die internationale Staatengemeinschaft geleistet werden. Den Beitrag der Industriestaaten sieht Sautter in erster Linie in der Korrektur ihrer protektionistischen Außenhandelspolitik sowie in der Vermeidung externer Schocks für Entwicklungsländer als Folge finanzpolitischer Konsolidierungsmaßnahmen in den Industriestaaten. Direkte Transfers zur Armutsbekämpfung sollten an quantitativ meßbaren Eigenanstrengungen der betreffenden Empfängerländer ansetzen. Dies müsse zu einer erheblichen Kurskorrektur bei der Mittelvergabe führen.

Prof. Dr. *Hartmut Elsenhans* (Leipzig) kritisierte die zielgruppenorientierte Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern. Das Ziel, die marginalisierten Gruppen aus ihrer bedrohten Lage zu führen, müsse an jenen Faktoren ansetzen, die Ursache der Marginalisierung seien. Zielgruppenorientierte Armutsprogramme, die nicht der Überwindung der Marginalisierung in der Landwirtschaft dienen, seien kein Beitrag zur Lösung des Problems. Sie schafften nur neue Bürokratien mit Bereicherungsmöglichkeiten. Auch Programme, die auf bloße Sicherung der Subsistenz gerichtet seien, müßten abgelehnt werden. Dies schließe allerdings kurz- und mittelfristige Programme aus humanitären Erwägungen nicht aus. Zentraler Ansatzpunkt für die Überwindung der Armut sei allerdings eine Wirtschaftspolitik, die zur Beseitigung des landwirtschaftlichen marginalisierten Bevölkerungsanteils führe.

Wolfgang Kroh (Kreditanstalt für Wiederaufbau) und *Siegfried König* (Kreditanstalt für Wiederaufbau) erläuterten aus Praktikersicht die Erfahrungen mit armutsorientierter Entwicklungspolitik im Rahmen des Projektansatzes der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. In den Jahren 1985 - 92 sind 23 % der FZ-Zusagen der Kreditanstalt für Wiederaufbau in grundbedürfnisorientierte Förderbereiche geflossen. Nachhaltiges Wirtschaftswachstum sei maßgeblich für die Bereitschaft der Empfängerländer armutsorientierte Projekte zu akzeptieren und dafür auch in größerem Umfang eigene Mittel zur Verfügung zu stellen. Die Mitbegünstigung Nichtarmer kann für die Akzeptanz, Durchsetzung sowie für die finanzielle und politische Nachhaltigkeit armutsorientierter Projekte von entscheidender Bedeutung sein. Innerhalb des Projektansatzes ist Armutspolitik nur begrenzt möglich, dies hauptsächlich durch Beteiligung an solchen Projekten der Nehmerländer, die in übergreifende, länderspezifische Strategien eingebunden sind.

Dr. *Michael Bohnet* (Bonn) stellte drei Ansatzpunkte staatlicher Entwicklungspolitik zur Armutsbekämpfung vor, erstens strukturelle Reformen durch Schaffung armutsreduzierender Rahmenbedingungen, zweitens mittelbare Armutsbekämpfung durch Vorhaben, die unter anderem auch die Lage und Handlungsmöglichkeiten der Armen verbessern und drittens unmittelbare Armutsbekämpfung durch Vorhaben, bei denen der Kreis der Begünstigten überwiegend aus Armen besteht. Ansatzpunkt ist die Selbsthilfeförderung, deren Träger und Instrumente im einzelnen dargestellt wurden. Bohnet erläuterte außerdem drei Armutsprogramme des BMZ.

Mit dem Zusammenhang von internationaler Verschuldung und Armut befaßte sich der Beitrag von Dr. *Rolf Schinke* (Göttingen). Internationale Verschuldung und die damit verbundene Erhöhung des Kapitalstocks muß nach einer verbreiteten Auffassung die Preise für nicht handelbare Güter relativ steigen und solche für handelbare Güter, deren Verfügbarkeit durch die Auslandsverschuldung vermehrt wird, steigen lassen. Die Armen sind überwiegend in Unternehmungen beschäftigt, die nichthandelbare Güter erzeugen. Aus dieser Sicht ist Auslandsver-

schuldung geeignet, die Lage der Armen zu verbessern, da die Lohnsumme im Sektor für nichthandelbare Güter ansteigt. Schinke zeigt, daß dieses Ergebnis analytisch nicht zwingend ist, wenn plausible Annahmen über die Rigidität bzw. Flexibilität von Löhnen und über das Nachfrageverhalten der Wirtschaftssubjekte gemacht werden. Daraus können sich Änderungen relativer Preise als Folge der Auslandsverschuldung ergeben, die die Armut ansteigen lassen. Eine Analyse für lateinamerikanische Staaten zeigt die empirische Relevanz dieser Überlegungen auf.

Dr. *Rasul Shams* (Hamburg) zeigt am Beispiel Jamaikas die Wechselbeziehung zwischen der Ausgestaltung des Steuersystems und der Belastung von Armutsgruppen auf. Es ist möglich, Güter, die aus Gründen der Armutsbekämpfung nicht besteuert werden sollten, durch Haushaltsbefragungen und Konsumstudien exakt zu bestimmen. Vom Ergebnis solcher Studien sollte bei der Reorganisation von Steuersystemen grundsätzlich Gebrauch gemacht werden.

Prof. Dr. Hans-Bernd Schäfer, Hamburg

Ausschuß für Sozialpolitik

Der Ausschuß hielt seine Jahrestagung 1993 am 23. und 24. Sept. in Schmochtitz bei Bautzen ab.

In Fortsetzung der Beratungen vom Vorjahr in Frankfurt/M. wurde das Generalthema „Soziale Integration in Europa“ (SdVfS. NF. Bd. 222/I) anhand von sechs Referaten weiter erörtert.

In seinem Beitrag „Armut als sozialpolitisches Problem der Europäischen Gemeinschaft?“ ging Prof. Dr. *Richard Hauser* (Frankfurt/M.) zunächst auf die Problematik eines international vergleichbaren operationalen Armutsbegriffes ein und stellte dann die Armutslage und -entwicklung (von Mitte der 70er bis Mitte der 80er Jahre) in der Europäischen Gemeinschaft auf der Basis der Armutsdefinition des Ministerrats der EG dar. Die Verwendung einer EG-durchschnittlichen Armutsgrenze führt in den ärmeren Randstaaten zu stark erhöhten Armutsquoten und läßt dort „Armut“ bis in die Mittelschichten reichen. Auf der Basis einer Übersicht über die verfügbaren Instrumente und die bisherige EG-Armutsbekämpfungspolitik wurde abschließend die Frage nach der systematischen Stellung aufgeworfen, die einer EG-Armutspolitik im Lichte der Theorie der Sozialpolitik eingeräumt werden kann.

Prof. Dr. *Gert Georg Wagner* (Bochum) betrachtete „Die sozialpolitischen Probleme der Eingliederung von Migranten“ im Zuge der europäischen Integration. Im Anschluß an einen statistischen Überblick über die Ausländeranteile an der Bevölkerung in der EG und über die Struktur der Zuwanderung in der Bundesrepublik Deutschland wurde gezeigt, daß die Entwicklung seit 1984 ebenso wie die Szenarien der abschätzbaren Zuwanderung nach Deutschland bis 2000 keineswegs völlig aus den früheren Entwicklungspfaden der Bundesrepublik herausfallen. Als sozialpolitische Probleme der Zuwanderung wurden die Auswirkungen auf die Finanzierung der Sozialen Sicherung und auf die Sicherungsziele sowie die Bedeutung der Sozialen Sicherung als Hilfe zur Eingliederung erörtert.

Prof. Dr. *Joachim Genosko* (Ingolstadt) schloß mit seinem Beitrag „Sozialpartnerschaft in einem vereinten Europa“ an der vorjährigen Behandlung der Mitbestimmungsprobleme an und konzentrierte sich auf die Beziehungen der kollektiven Organisationen der Arbeitsmarktparteien im Rahmen der Tarifautonomie. In

Auseinandersetzung mit der (politikwissenschaftlich ausgerichteten) Neo-Korporati(vi)smus-Literatur und neoliberaler Kritik an Korporatismus und Sozialpartnerschaft griff er auf geistige und konzeptionelle Wurzeln der Sozialpartnerschaft in der katholischen Soziallehre zurück. Anschließend wurde die Berechtigung einer institutionalisierten Vertretung der Sozialpartner auf der Ebene der EG begründet und die sozialpartnerschaftlichen Ansätze in der Gemeinschaft auf die Möglichkeiten einer Weiterentwicklung in der Europäischen Union (EU) überprüft.

Prof. Dr. *Max Wingen* (Bonn) ging in seinem Beitrag „Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft“ zunächst in einem detaillierten Überblick auf die familienpolitischen Regelungen und Maßnahmen in den einzelnen Mitgliedsländern der EG ein. Eine gesellschafts- und sozialpolitische Beurteilung der gegebenen Familienpolitik machte trotz der Probleme eines internationalen Vergleiches unterschiedliche ‚Grundmuster‘ und Ausgestaltungsunterschiede von Familienpolitik in mikro- und makroökonomischer Perspektive erkennbar. Damit wurden aber auch die Schwierigkeiten einer Harmonisierung der Familienpolitiken oder gar einer Integration zu einer europäischen Familienpolitik deutlich, so wichtig eine Sozialpolitik für die Familien als ‚Fernverantwortung‘ in einer Europäischen Union auch erscheint.

„Regionale Wohlstandsunterschiede als Problem der Europäischen Sozialpolitik“ behandelte der Beitrag von Prof. Dr. *Frank Schulz-Nieswandt* (Regensburg). Vor dem Hintergrund theoretischer Ansätze über die Ressourcenallokation und die Wohlfahrtsverteilung im Raum wird die tatsächliche räumliche Differenzierung sozialer Lebensbedingungen in der EG für West- und Ostdeutschland, für Großbritannien und für das Mezzogiorno-Problem in Italien demonstriert. Angesichts theoretischer Entwicklungshypothesen und der vorliegenden Studien, die vom europäischen Binnenmarkt eine verstärkte Entwicklungsdynamik der europäischen Agglomerationszentren erwarten lassen, wurden die theoretisch ableitbaren Möglichkeiten einer räumlichen Sozialpolitik und die gegebenen regionalpolitischen Instrumente der EG zur Verwirklichung einer effizienten ordnungs- und gesellschaftspolitisch gewollten Verteilung der Lebenslagen im europäischen Raum erörtert.

Der als erweitertes Vorwort gedachte Beitrag von Prof. Dr. *Gerhard Kleinhenz* (Passau): „Subsidiaritätsprinzip und soziale Integration in Europa“ konnte nicht mehr diskutiert werden, soll jedoch nach einhelligem Votum der Teilnehmer ebenfalls in den Tagungsband aufgenommen werden. Dieser Beitrag geht der Bedeutung des für die EU verankerten Subsidiaritätsprinzips für die verschiedenen Dimensionen der sozialen Integration in Europa nach. Dabei kommt er zu dem Ergebnis, daß die Binnenmarktintegration eine Harmonisierung der Sozialpolitiken nicht erfordert, sondern höchstens die Absicherung (minimaler) einheitlicher Mindeststandards und die Konzentration auf die eigenständigen sozialen Aufgaben eines europäischen Gemeinwesens, die in der Verwirklichung materialer Freizügigkeit aller Bürger, der Sicherung des sozialen Zusammenhalts zwischen den Ländern und Regionen sowie der Verantwortung der EU gegenüber den europäischen Ländern im Transformationsprozeß und den Entwicklungsländern liegen.

Der Sächsische Staatsminister für Soziales, Gesundheit und Familie, Dr. *H. Geisler*, empfing die Mitglieder des Ausschusses in Dresden zu einem Fachgespräch, bei dem es neben aktuellen Problemen in den neuen Bundesländern vor allem um die Möglichkeiten, Ausgestaltungs- und Übergangsprobleme im Zusammenhang mit einer sozialen Grundsicherung ging.

Prof. Dr. G. Kleinhenz, Passau

Ausschuß zum Vergleich von Wirtschaftssystemen

Die Ausschußtagung 1993 zum Thema „Geld und Kredit im Transformationsprozeß zur Marktwirtschaft“ fand vom 26. bis 28. September in Telgte bei Münster statt. Es nahmen 16 Mitglieder und 1 Gast an der Tagung teil.

Das Eingangsreferat wurde von Prof. Dr. *Kazimierz Laski* (Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche) über „Manche Probleme der Fiskalpolitik im Transformationsprozeß zur Marktwirtschaft“ gehalten.

Nach einer kurzfristigen Stabilisierungsphase aufgrund der durch die Schocktherapie induzierten inflationären Prozesse und kurzfristig abwertungsbedingter Exportüberschüsse sind die Transformationsländer gegenwärtig durch rasch zunehmende Staatsbudgetdefizite gekennzeichnet. Die aus dem Transformationsprozeß resultierenden Mehrausgaben im sozialen Bereich konnten nicht vollständig durch eine Reduzierung anderer Teilhaushalte kompensiert werden. Zugleich werden die Staatshaushalte durch transformationsbedingte Mindereinnahmen belastet, die ihrerseits verstärkt werden durch ein unzureichendes Steueraufkommen aufgrund mangelhaft funktionierender Finanzverwaltungen.

Das Ausmaß der Budgetdefizite berge – angesichts des geringen Auslastungsgrades der betrachteten Volkswirtschaften – keine nachhaltigen Gefahren für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, solange der Schuldendienst gewährleistet sei und die Defizite in erster Linie genutzt würden, um notwendige Infrastrukturmaßnahmen in den transformierenden Ländern zu finanzieren. Vielmehr würde nach Auffassung von Laski eine rasche Konsolidierung der Staatshaushalte die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zusätzlich belasten und den Transformationsprozeß erschweren.

Die Finanzierung der Budgetdefizite kann, um die Gefahr von crowding-out-Effekten zu vermeiden, durch entsprechende geldpolitische Maßnahmen flankiert werden. Inflationäre Gefahren aufgrund einer monetären Überversorgung seien dabei nicht erkennbar, da angesichts des geringen Auslastungsgrades der Volkswirtschaft kostenbedingte Preissteigerungen ausbleiben und die zusätzlichen Nachfrageimpulse zunächst lediglich Mengeneffekte induzieren. Um den Transformationsprozeß über die Nachfrage des privaten Sektors nachhaltig abzusichern, sollten die Gewinnsteuern bei unveränderten Staatsausgaben gesenkt werden, so daß bei steigenden Nettogewinnen eine verstärkte Investitionsnachfrage die Staatsausgaben mittelfristig ersetzt und die Konsolidierung der Staatsfinanzen eingeleitet werden kann.

Prof. Dr. *Karl-Hans Hartwig* (Bochum) referierte über die „Geldpolitik im Transformationsprozeß. Ein Anwendungsbeispiel für die Neue Politische Ökonomie“. Der Beitrag verdeutlicht, daß alle Transformationsländer eine Politik des knappen Geldes als zentralen Bestandteil ihres Transformationsprogrammes implementierten. Nach Abbau des systembedingten Geldüberhangs durch Umwandlung der Kassenhaltungs- in eine kurzfristig sehr starke Preisinflation sollte damit eine dauerhafte Preisniveaustabilität gewährleistet werden, die ihrerseits die Funktion des Preissystems als Knappheitsindikator garantiert.

Zur institutionellen Absicherung dieser Politik wurde in allen Ländern ein zweistufiges Bankensystem eingeführt und angesichts unterentwickelter Geld- und Kapitalmärkte eine globale Kontingentierung von Zentralbankkrediten beschlossen, die das Geldmengenwachstum begrenzen soll. Der Beitrag verdeutlicht zudem, daß eine zinsorientierte Geldpolitik angesichts der mangelnden Funk-

tionsfähigkeit der Finanzmärkte scheitert. Das Fehlen von funktionsfähigen Kapitalmärkten bewirkt darüber hinaus auch eine weitreichende Interdependenz der Geld- und Fiskalpolitik, da angesichts steigender Budgetdefizite eine marktmäßige Finanzierung fehlt. Zentraler Bestandteil eines monetären Stabilisierungsprogramms ist damit nicht zuletzt die Forderung nach einer Haushaltskonsolidierung.

Eine geldmengenorientierte Politik bedarf einerseits genauer Kenntnisse über die erforderlichen Geldmengenbestände und andererseits einer hinreichenden Kontrolle des Geldangebots. Die Festlegung der erforderlichen monetären Versorgung wird durch den Transformationsprozeß erschwert, da angesichts des tiefgreifenden Wandels weder eine genaue Aussage über die langfristige Geldnachfrage noch über den Wachstumspfad der Volkswirtschaft gemacht werden kann. Ferner ist zu beobachten, daß auch die Kontrolle des Geldangebotes nur unzureichend funktioniert. Nach wie vor werden Kredite insbesondere an große Staatsunternehmen ohne ausreichende Prüfung vergeben, um den Fortbestand dieser Unternehmen zu sichern und den notwendigen Wertberichtigungsbedarf für notleidende Kredite in den eigenen Bilanzen zu vermeiden. Da ferner erwartet werden kann, daß der Staat den Zusammenbruch zahlungsunfähiger Unternehmen verhindert, beschränkt sich das Kreditausfallrisiko. Die Verhaltensweise der Geschäftsbanken wird dabei durch die Refinanzierungspraxis der Zentralbanken gestützt. Im Ergebnis führt dies zu einer adversen Selektion, bei der unrentable Staatsunternehmen bevorzugt werden und Investitionskredite für Privatunternehmen durch Liquiditätskredite verdrängt werden.

Neben ökonomischen und allokativen Faktoren verhindern insbesondere die Kalküle der politischen Entscheidungsträger eine konsequente Durchsetzung stabilitätsorientierter Geldpolitik. Wenn angesichts nicht-antizipierter monetärer Restriktionen zwar langfristig die Inflationsrate verringert wird, zwischenzeitlich aber starke negative Output- und Beschäftigungseffekte und damit massive Verteilungseffekte auftreten, verringert dies die Wahl- bzw. Wiederwahlchancen. Die Entscheidungsträger werden versuchen, geldpolitische Handlungsspielräume zu schaffen, die negative Verteilungseffekte verhindern. Im Ergebnis ihrer Aktivitäten ist mit steigenden Staatsausgaben und Haushaltsdefiziten zu rechnen, die durch eine Politik des leichten Geldes flankiert werden. Auch die Einrichtung autonomer Notenbanken garantiert angesichts der unsicheren Stellung dieser Institutionen im Transformationsprozeß keinen ausreichenden Schutz.

Das dritte Referat wurde von Prof. Dr. *Hans-Jürgen Wagener* (Groningen) über das Thema „Wohin rollt der Rubel? Außenhandel und Währung in den sowjetischen Nachfolgestaaten“ gehalten. Der Beitrag untersucht den Prozeß der Desintegration der ehemaligen Sowjetunion und die mögliche Reintegration ihrer Nachfolgestaaten. Es wird deutlich, daß die politische Auflösung der Sowjetunion und der eingeleitete Transformationsprozeß der Wirtschaftsordnung besondere Anpassungslasten für die vormaligen Sowjetrepubliken schafft. Aufgrund der relativen Offenheit der Republiken führt der Aufbau neuer politischer Grenzen zu einem erheblichen Anstieg der Transaktionskosten und zur weitgehenden Zerstörung der vormaligen bestehenden Kooperation zwischen den Regionen.

Die künftige wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den ehemaligen Sowjetrepubliken kann angesichts der beobachtbaren Desintegrationsprozesse nur von einem sehr niedrigen Ausgangsniveau erfolgen. Eine rasche Etablierung der ursprünglichen Arbeitsteilung zwischen den Republiken erscheint dabei eher unwahrscheinlich, vielmehr besteht die Gefahr weiterer Handelsbeschränkungen zur Verbesserung der eigenen Verhandlungsposition gegenüber anderen Nachfolgestaaten. Die Sicherung positiver Wohlfahrtseffekte durch die Schaffung eines

gemeinsamen Marktes und die Bildung einer Währungsunion ist angesichts dieser ungeplanten und spontanen regionalen Desintegration wenig realistisch. Fraglich bleibt auch, ob Rußland seine dominierende Stellung in der Region nutzen kann, um eine rasche und langfristig handelsfördernde Lösung herbeizuführen.

Gegenwärtig ist erkennbar, daß in allen Teilen der ehemaligen Sowjetunion die Einführung eigener Währungen diskutiert wird. Der Nutzen einer Loslösung von der Rubelzone hängt letztlich von der geographischen Ausgangsposition ab. Die westlichen Regionen der ehemaligen Sowjetunion könnten durch eine Intensivierung ihres Außenhandels mit West- und Mitteleuropa einen eigenständigen Weg beschreiten, während für die zentralasiatischen Republiken Rußland wichtigster Handelspartner bleibt und somit eine Abkoppelung vom Rubel mit hohen Verlusten verbunden sein wird.

Solange der Transformationsprozeß keine signifikanten Fortschritte macht, werden letztlich Naturaltausch und Verrechnung in Hartwährungen das vorherrschende Handelsregime sein. Dies gilt sowohl für eine Rubelzone wie für die Staaten mit eigenen Währungen.

Anhand der Bankenreform in Ungarn untersuchte Dr. *Graf Wass von Czege* (International Partnership Initiative) die Probleme einer graduellen Transformation des monetären Systems. Im Vordergrund stand die Frage, wie die Umgestaltung des Bankenbereichs vorzunehmen ist, damit einerseits die Aufgaben und Ziele dieses Sektors wie in einer funktionierenden Marktwirtschaft rasch wahrgenommen werden können und andererseits die besonderen Anforderungen während der Transformationsphase berücksichtigt werden.

Die Untersuchung verdeutlicht, daß die Transformation des ungarischen Bankensektors durch eine Reihe von Faktoren behindert wird. So wird der Bankensektor durch wenige Großbanken dominiert; eine funktionierende Bankenaufsicht, die Wettbewerbsbeschränkungen konsequent aufdeckt und sanktioniert, fehlt. Das Kreditvergabeverhalten der Banken ist zudem bislang sehr zurückhaltend. Die in der Vergangenheit vergebenen Kredite belasten – angesichts verschärfter Bewertungsvorschriften – die Bilanzen und beschränken damit das Kreditvolumen bzw. erhöhen das Zinsniveau. Ferner fehlen den Banken ausreichende personelle Ressourcen für eine schuldnerbezogene Bonitätsprüfung, die sich angesichts der transformationsbedingten Umstrukturierung der Wirtschaft erheblich schwieriger gestaltet als in einer funktionierenden Marktwirtschaft mit etablierten Märkten.

Eine rasche Privatisierung und Sanierung der ungarischen Wirtschaft scheitert darüber hinaus am Kapitalmarkt, der bislang unterentwickelt ist, so daß eine hinreichende Versorgung mit Risikokapital fehlt. Die mangelnde Funktionsfähigkeit sowohl des Geld- als auch des Kapitalmarktes beschränkt zudem das geldpolitische Instrumentarium der währungspolitischen Autoritäten.

Wass von Czege verdeutlicht, daß die Glaubwürdigkeit der Bankenreform, die durch eine zügige Implementierung der Rahmenbedingungen seitens des Staates zu sichern ist, letztlich eine Grundvoraussetzung für die Beschleunigung des gesamtwirtschaftlichen Transformationsprozesses ist.

Als Gast des Ausschusses referierte Prof. Dr. *Heinz-Dieter Smeets* (Düsseldorf) über das Thema „Preisniveaustabilität durch Wechselkursbildung. Eine erfolgversprechende Strategie für die Länder Mittel- und Osteuropas?“. Ausgangspunkt der Analyse war die Feststellung, daß hohe Inflationsraten in den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten den Erfolg des Transformationsprozesses nachhaltig in Frage stellen, da mit ihnen verbundene Verzerrungen relativer Preise die Allo-

kationseffizienz erheblich beeinträchtigen. Der Versuch einer konsequenten Inflationsbekämpfung würde hingegen massive negative Output- und Beschäftigungseffekte induzieren, solange die Glaubwürdigkeit der Politikmaßnahmen nicht gewährleistet ist.

Auf Grundlage des Barro/Gordon-Modells wird verdeutlicht, daß eine Wechselkursbindung allein keine größeren Glaubwürdigkeitseffekte hervorruft als die Ankündigung, mit Hilfe geldpolitischer Regeln Preisniveaustabilität zu realisieren. Erst die Schaffung eines Currency Boards bzw. – mit gewissen Einschränkungen – die Schaffung einer vollkommenen Kapitalmobilität sind hinreichende Bedingungen für die Glaubwürdigkeit der Wechselkursbindung. Zu beachten bleibt allerdings, daß die häufigen realen Datenänderungen in den Transformationsländern einen realen Abwertungsbedarf induzieren, so daß eine ausreichende Wechselkursstabilisierung nur durch ein Currency Board gewährleistet wäre. Die damit gleichzeitig erforderliche hohe interne Anpassungsflexibilität ist aber nur in kleinen und sehr offenen Volkswirtschaften durchzuhalten. Letztlich gewährleistet nur eine konsequente Umgestaltung der inländischen Notenbankverfassung eine höhere Glaubwürdigkeit bei der Inflationsbekämpfung. In der Übergangsphase kann ein System flexibler Wechselkurse die negativen Realeffekte einer stabilitätsorientierten Geldpolitik durch Abwertungen teilweise absorbieren.

Die insgesamt fünf Referate der Ausschußsitzung werden nach Beschluß der Mitgliederversammlung in der Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik veröffentlicht.

Die nächste Sitzung des Ausschusses wird voraussichtlich vom 25. bis 27. September 1994 in Jena stattfinden und sich mit dem Thema „*Unternehmertum und Kapitalbildung in Transformationsökonomien*“ befassen.

Prof. Dr. H. Jörg Thieme, Düsseldorf

Gesundheitsökonomischer Ausschuß

Die V. Jahrestagung fand vom 28. bis 30. Oktober 1993 im Leibnizhaus der Universität Hannover statt. Die Tagung stand unter dem Generalthema „Probleme der Transformation im Gesundheitswesen“, mit der Zielsetzung, diese, nicht nur für die östlichen Nachbarstaaten interessante Fragestellung, unter den verschiedensten Gesichtspunkten zu beleuchten.

Eröffnet wurde die Tagung mit einem Praxiskontaktgespräch bei der AOK Hannover. Dort wurde ausführlich über die Vorbereitungen zu einem bedeutenden „Transformationsschritt“ des bundesdeutschen Gesundheitswesens, der Einführung der Kassenartenwahlfreiheit für die Versicherten sowie dem resultierenden Wettbewerb zwischen den Kassen der gesetzlichen Krankenversicherung zum 1.1.1996, mit der Geschäftsleitung einer wichtigen Gruppe von Akteuren, den Ortskrankenkassen, diskutiert. Hierbei wurde deutlich, wie weit bereits die Vorbereitungen auf diese, für das deutsche Sozialversicherungssystem nahezu unbekannte Implementation wettbewerblicher Elemente gediehen sind. In nahezu allen Geschäftsbereichen der AOK Hannover spiegelt sich die im Hinblick auf die erwartete Wettbewerbssituation angestrebte strategische Neupositionierung wider.

Prof. Dr. *Peter Zweifel* (Zürich) eröffnete die Vortragsreihe mit dem Beitrag „Eine Charakterisierung von Gesundheitssystemen: Welche sind im Vorteil bei welchen Herausforderungen?“. Für ihn stellt die Arzt-Patienten-Beziehung einen Grundbaustein aller Gesundheitssysteme dar. Als Bezugsrahmen dient ihm die

ökonomische Theorie der Sachwalterbeziehung (principal-agent-Theorie), anhand derer eine theoretisch optimale Entlohnung des Arztes entwickelt wird. Aufgrund der Unvollkommenheit dieses Verhältnisses und der hieraus resultierenden Steuerungsdefizite haben sich in den verschiedenen nationalen Gesundheitssystemen unterschiedliche Typen von ergänzenden Sachwaltern (z.B. Krankenversicherer, Politiker, Ärzteverbände) etabliert. Er beschrieb, wie diese ergänzenden Sachwalter auf die zentralen Herausforderungen fast aller nationaler Gesundheitssysteme, wie Alterung der Bevölkerung, generationenübergreifende Verteilungskonflikte, Zunahme der Einpersonenhaushalte, medizintechnologischer Wandel und die Bestrebungen hin zu einer wettbewerblichen Integration nationaler Gesundheitsmärkte reagieren, welche Eigeninteressen sie dabei verfolgen. Es zeigt sich, daß alle Systeme und die für sie typischen ergänzenden Sachwalter aufgrund der verschiedenen Eigeninteressen ihre Stärken und Schwächen bei der Bewältigung künftiger Herausforderungen besitzen, keines kann als durchweg überlegen angesehen werden.

In seinem Vortrag unter dem Titel „Gesundheitssysteme in antiken Hochkulturen – Das Beispiel des ‚demokratischen‘ Athen“ beschäftigte sich Univ.-Ass. Dr. *Engelbert Theurl* (Innsbruck) mit der Bedeutung der Interdependenz der Ordnungen gerade auch für die Transformationsbestrebungen im Gesundheitswesen. Am Beispiel eines in der Literatur gut dargestellten, historisch abgeschlossenen Zeitraums nahm er auf der Grundlage der neueren Institutionenökonomik eine Analyse des Gesundheitssystems und der verschiedenen Beziehungen dieses Teilsystems zu Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung generell sowie zu anderen sektoralen Teilordnungen des Athens des 5. und 4. vorchristlichen Jahrhunderts vor. Die Auswahl von Institutionen war wesentlich durch die Zielsetzungen der institutionellen Entscheidungsträger geprägt, zu denen neben Transaktions- und Informationseffizienz vor allem die politische Opportunität gezählt werden muß. Von besonderer Bedeutung für die Analyse der Institutionenwahl im Gesundheitswesen des antiken Athen waren die Verteilung der politischen Partizipationsrechte, die Gesellschaftsstruktur, der Aufbau der politischen Institutionen, das ideologische System, die epidemiologische Lage und ein Krankheitsverständnis, das sich von einer religiös-magischen Vorstellung hin zu einer empirisch-rationalistischen entwickelt hatte.

Eine Bereicherung erfuhr die Tagung durch die Berichte dreier Ausschußmitglieder, die zugleich Mitglieder im Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen sind. Diese berichteten über die Aufgaben, Möglichkeiten und Grenzen ihres Wirkens. Die kommenden Reformenbestrebungen können durchaus auch als Transformation des bundesdeutschen Gesundheitswesens hin zu mehr Eigenvorsorge und Eigenverantwortlichkeit gedeutet werden. Zudem eröffnete dieser Programmpunkt die Möglichkeit, einmal allgemein Sinn und Zweck, Chancen und Risiken einer Politikberatung durch Ökonomen kritisch zu beleuchten.

Der Beitrag von Dr. *Matthias Offermanns* (Köln) beschrieb den Transformationsprozeß der planwirtschaftlichen Arzneimittelversorgung der ehemaligen DDR hin zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Es läßt sich eine eher langsame Substituierung ostdeutscher durch westdeutsche Präparate konstatieren; der Verbrauch von Arzneimitteln aus den ehemaligen RGW-Ländern reduzierte sich wesentlich schneller. Insgesamt scheint die ostdeutsche Pharmaindustrie den Transformationsprozeß erfolgreicher überstanden zu haben als andere Industriezweige. Die längerfristigen Auswirkungen der Transformation sind jedoch wesentlich davon abhängig, inwieweit sich ein Wandel im Verschreibungsverhalten ostdeutscher Ärzte vollzieht.

Prof. Dr. *Leonhard Männer* (Göttingen) berichtete über die „Transformation des Gesundheitswesens in Rußland“. Die allgemeine Unzufriedenheit mit dem gegenwärtigen Zustand und die nicht mehr gegebene Finanzierbarkeit des bestehenden überzentralisierten planwirtschaftlichen Systems bestärken Regierung und Gesetzgeber in ihrer Bereitschaft zum Systemwechsel, der zugleich aber von den allgemeinen Wirren, den sozialen Problemen und den vielfältigen Begleiterscheinungen der allgemeinen Systemtransformation bedroht ist. Insbesondere die nur inkonsequente Auflösung der bestehenden Strukturen bedroht die Implementierung der neuen gesetzlich vorgesehenen Systemelemente: Ermüdung, Resignation und Konter-Transformationserscheinungen gefährden die Umsetzung der geplanten Regelungen. Die Schwierigkeiten entsprechen in vielen Fällen denjenigen, die sich bei der Transformation anderer Teilsysteme auch zeigen.

In seinem Beitrag beschäftigte sich Prof. Dr. *Reiner Leidl* (Limburg, NL) mit den „Auswirkungen der EG-Integration“. Die mit der Schaffung des Binnenmarktes erwarteten besonderen Wachstumseffekte würden aufgrund der hohen Einkommenselastizität der Nachfrage nach Gesundheitsgütern in einem besonderen Anstieg der nationalen Gesundheitsausgaben münden. Probleme des Binnenmarktes resultieren aus den Koordinierungsanforderungen der grenzüberschreitenden Versorgung im Krankheitsfalle an die beteiligten nationalen Sozialversicherungssysteme. Hohe Transaktionskosten, aus unterschiedlichen Finanzierungsprinzipien der Leistungsanbieter resultierende Schwierigkeiten der Preisbildung, die Divergenz zwischen den Interessen des Patienten auf der einen und denen seiner Versicherungsgemeinschaft auf der anderen Seite führen zur Vermutung einer inadäquaten gegenwärtigen Regelung der grenzüberschreitenden Versorgung. Mögliche Lösungsansätze sieht er in auf den Binnenmarkt ausgerichteten „Transformationsprozessen“ der nationalen Sicherungssysteme. Wichtige Lösungsansätze könnten in der Weiterentwicklung des internationalen Vertragsrechts im Gesundheitswesen, einer stärker verursachergerechten Kostenermittlung bei den Leistungsanbietern und in der Option für die Versicherten, eine Zusatzversicherung abzuschließen, die speziell Behandlungen in europäischen Nachbarstaaten abdeckt, liegen.

Dr. *Werner Neudeck* (Wien) untersuchte mit Hilfe des Rothschild/Stiglitz-Ansatzes die Möglichkeiten unterschiedlich regulierter Krankenversicherungssysteme, das Problem adverser Selektion zu bewältigen. Er kam zu dem Ergebnis, daß ein regulierter Wettbewerb zwischen Privatversicherern, die zu einer Quersubventionierung unterschiedlicher Risiken staatlicherseits gezwungen seien, nicht in der Lage ist, zu der vorgestellten Second-Best-Lösung zu gelangen. Es sei aber dennoch möglich, sowohl Verbesserungen bei der allokativen Effizienz als auch Umverteilungsgesichtspunkte zu verwirklichen, ohne Privatversicherungsmärkte und Wettbewerb auszuschließen. Exemplarisch untersuchte er die vollzogene Reform des niederländischen Krankenversicherungssystems sowie den Diamond-Vorschlag für eine US-Gesundheitsreform. Letzterer stelle durchaus eine Möglichkeit dar, die aus einer asymmetrischen Informationsverteilung resultierenden Probleme zu bewältigen.

Dr. *Edwin Smigielski* (Bonn) skizzierte die Vorstellungen der forschenden pharmazeutischen Industrie bezüglich der Neugestaltung des deutschen Gesundheitswesens. Insgesamt dokumentierten die Vorschläge, wie sehr sich Verbände von der isolierten Verfolgung direkt verbandsspezifischer Interessen (Arzneimittelversorgung) gelöst haben und sich mit der Neuorientierung des Gesundheitswesens als ganzem beschäftigen.

In der Mitgliederversammlung des Ausschusses wurde beschlossen, die Referate der Tagung unter dem Titel „Probleme der Transformation im Gesundheitswesen“ beim Nomos-Verlag zu veröffentlichen. Prof. Dr. *Peter Oberender* (Bayreuth) wurde für zwei weitere Jahre zum Ausschußvorsitzenden gewählt. Die nächste Sitzung des Ausschusses wird vom 20. bis 22. Oktober 1994 in Bayreuth stattfinden und sich mit dem Thema „Rationierung und Rationalisierung“ befassen.

Prof. Dr. Peter Oberender, Bayreuth

Ausschuß für Bildungsökonomik

Am 7. und 8. Oktober 1993 tagte der Ausschuß in Liberec (Schloß Reichenberg), Böhmen. Der Ausschuß folgte damit einer Empfehlung des Vereinsvorstandes, der bekanntlich allen Ausschüssen empfohlen hatte, Jahrestagungen verstärkt in den neuen Bundesländern abzuhalten und die sozioökonomische Problematik der Transformation Ostdeutschland zum Thema zu machen. Folgerichtig hatte sich der Ausschuß für Bildungsökonomik das Thema „Bildung und Arbeit in Ostdeutschland“ gewählt. Auf Vorschlag des lokalen Organisations in Zittau wurde die Tagung in das nur 20km entfernte Liberec gelegt. Die Erwartung auf ein größeres Interesse unter polnischen und tschechischen Kollegen wurde allerdings enttäuscht.

Prof. Dr. *Harry Maier* (Flensburg) versuchte in seinem Vortrag über „Humankapital und Innovationen im Transformationsprozeß – das Beispiel der neuen Bundesländer“, den ökonomischen Niedergang der DDR mit der unzureichenden Innovationsfähigkeit der DDR Gesellschaft im fünften Kondratjewzyklus, trotz eines vergleichbar entwickelten Forschungspotentials, zu erklären. Durch Vergleiche von Indikatoren der Forschungsressourcen und des Forschungoutputs in der ehemaligen DDR sowie der „alten“ Bundesrepublik demonstrierte Maier die Unfähigkeit des DDR-Systems, die mikroelektronische Revolution produktiv zu nutzen. Zugespißt lautete die These, daß die Produktionsverhältnisse in der ehemaligen DDR sich als unüberwindbare Schranke für die Entfaltung der Produktivkräfte des Humankapitals erwiesen hätten. Die innovative Stärke eines marktwirtschaftlichen Wettbewerbssystems habe sich in diesem Systemwettbewerb zugunsten der Bundesrepublik ausgewirkt. Der Referent wertete die in den ostdeutschen Bundesländern eingeschlagene Transformationspolitik insofern kritisch, als sie einen sachkapitalorientierten Entwicklungspfad verfolge, der das in Ostdeutschland gebildete Humankapital sowohl verteuere als auch gleichzeitig entwerte. Im fünften Kondratjewzyklus sei aber ein humankapitalintensiver Entwicklungspfad erforderlich.

Dr. *Thomas Schmid-Schönbein* (Berlin) entwarf in seinem Vortrag „Der wirtschaftliche Strukturwandel in Ostdeutschland und seine Folgen für den Qualifikationsbedarf“ im Kontrast zu Herrn Maier eine optimistische Entwicklungsvision für die neuen Bundesländer. Er referierte die von der Treuhand Gesellschaft für die Großchemie und den Werkzeugmaschinenbau entwickelte Modernisierungsstrategie, die auf Dezentralisierung und Profit Center, auf „strategische Unternehmensfamilien“ und Netze kooperierender Unternehmen setze. Die Konzentration der Forschung in ausgelagerten Forschungsprofitcenter sowie die qualifikatorischen Implikationen dieser Modernisierungsstrategie erzeuge einen spezifischen Bedarf an Humankapital, dessen qualitativ-inhaltliche Struktur vor allem durch Schlüsselqualifikationen zu beschreiben sei.

Prof. Dr. *Jürgen Wahse* (Berlin) berichtete in seinem Vortrag über die „Analyse der betrieblichen Weiterbildung in Treuhand- und Extreuhandfirmen“ von den Ergebnissen einer Umfrage unter fast 9000 Treuhand- und Extreuhandbetrieben über die qualifikatorischen Folgen der internen Umstrukturierungen der Betriebe durch die Treuhand sowie durch die neuen Eigentümer. Der Referent stellte den Charakter der Weiterbildungsmaßnahmen als nachholende Ausbildung in neuen Berufen heraus, verwies auf die deutlich höhere Weiterbildungsintensität der Extreuhandfirmen, auf die auffällige Konzentration der Maßnahmen auf wenige Branchen sowie auf die Abhängigkeit des Weiterbildungsbedarfs vom Stadium der Betriebe im Sanierungsprozeß.

Prof. Dr. *Ch. Helberger* und Dipl. Volkswirt *M. Pannenberg* (Berlin) stellten in ihrem Referat über „Kurzfristige Auswirkungen staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen in Ostdeutschland: Das Beispiel Fortbildung und Umschulung“ die Ergebnisse einer ökonomischen Evaluierung von AFG geförderten Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen vor. Datenbasis ist die erste Befragungswelle des sozioökonomischen Panels in Ostdeutschland. Die Evaluation kommt hypotesengemäß zu dem Resultat, daß FuU-Maßnahmen in Ostdeutschland die Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit und die Wahrscheinlichkeit eines Einkommenszuwachses erhöhen. Ferner ist als Ergebnis interessant, daß die Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit mit wachsendem Unterhaltsgeld sinkt. Die Referenten relativierten ihre Evaluationsergebnisse mit dem Hinweis auf den zeitlich relativ frühen Abschluß der erfaßten Maßnahmen (Ende 1991) und verwiesen auf die Notwendigkeit, auch die im Anschluß begonnenen oder Ende 1991 noch nicht abgeschlossenen Maßnahmen ebenfalls im Hinblick auf die Fragestellungen des Referats zu evaluieren.

Prof. Dr. D. Timmermann, Bielefeld