

EDITORIAL

„Gesundheit und Geld, Durchstreifen die Welt“ (Karl Simrock)
„Damit Deutschland gesund bleibt.“ – so der Leitsatz des Bundesministeriums für Gesundheit auf dessen Internetportal, wo sich die Bürger über die Gesundheitsreform 2007 informieren können. Ist aber Deutschland – genauer das deutsche Gesundheitswesen wirklich gesund? Die Antwort ist leider negativ. Das deutsche Gesundheitswesen krankt, und die neue Gesundheitsreform ist kein großer Wurf, u. a. um die sich in diesem Sektor verborgenen Wachstums- und Beschäftigungspotenziale zu nutzen. Im April 2006 hat das HWWI in seinem Gutachten „Beschäftigungschancen eines modernen Krankenversicherungssystems“ eine schrittweise Deregulierung des Gesundheitswesens in Deutschland hin zu einem solidarischen Krankenversicherungssystem auf wettbewerblich verfassten Gesundheitsmärkten empfohlen. Ein solches „modernes“ Krankenversicherungssystem schafft bis zum Jahr 2020 bis zu 430.000 zusätzliche Arbeitsplätze. Der Leitartikel geht in seiner kritischen Betrachtung der neuesten Gesundheitsreform nochmals auf die Empfehlungen des HWWI Gutachtens ein und zeigt auf, welche Schritte notwendig sind, damit Deutschland tatsächlich gesund wird und bleibt. EL

IN DIESER AUSGABE

Gesundheitsreform: wozu eigentlich? Seite 1/2

Profitiert Afrika vom internationalen Handel? Seite 3

Konferenz „Migration, Integration and the Impact of Education“ Seite 4

GESUNDHEITSPOLITIK

Gesundheitsreform: wozu eigentlich?

Nach monatelangem Streit und nächtelangen Verhandlungen der Parteispitzen von Union und SPD ist die Gesundheitsreform vom Bundestag verabschiedet worden. Am 1. April 2007 wird sie in Kraft treten. Die Bundesregierung will damit das Gesundheitssystem auf eine stabilere Finanzierungsgrundlage stellen, den Wettbewerb stärken und eine hochwertige Gesundheitsversorgung garantieren. Doch es muss bezweifelt werden, dass diese Ziele mit der Gesundheitsreform tatsächlich erreicht werden können.

Von Thomas Straubhaar und Henning Vöpel

Es geht in der Gesundheitsdiskussion richtigerweise nicht darum, dass gute Gesundheit auch gutes Geld kostet. Das deutsche Problem ist es auch nicht, dass Deutschland für die Gesundheitsversorgung nach den USA und der Schweiz gemessen am Bruttoinlandsprodukt am meisten Geld ausgibt. Ein hoch entwickeltes Land darf und soll sich eine gute Gesundheitsversorgung auch etwas kosten lassen – vor allem, wenn die Menschen immer länger leben. Wer sich über die steigenden Gesundheitskosten als Folge der demographischen Alterung der Gesellschaft beklagt, hat schlicht nicht nachgedacht. Denn dass ein erfolgreicher Kampf gegen Alterskrankheiten Geld kostet, ist selbstredend. Eine Bevölkerung, die gesünder und länger leben darf, muss mehr Geld ins Gesundheitswesen stecken.

Eine völlig andere tatsächliche Herausforderung liegt in einer der schwierigsten Entscheidungen überhaupt, die eine Gesellschaft zu treffen hat: Wie weit soll der Staat allen gleichermaßen zu allen medizinischen Leistungen Zugang verschaffen. Im Paradies wäre die Antwort einfach: Alle sollen alles erhalten. Die Realität ist komplexer. Um allen alles zu finanzieren, was medizinisch-technologisch machbar ist, fehlt dem Staat das Geld. Denn das Geld, das für die Gesundheitsversorgung eingesetzt wird, kann andernorts nicht ausgegeben werden. Und irgendwann kann auch die Steuerschraube nicht noch einmal stärker angezogen werden, ohne nicht den Steuerfluss zu gefährden. Gerade weil es im Gesundheitswesen nie zu viel Geld geben kann, die finanziellen

Gesundheitsökonomische Kennzahlen für Deutschland

Gesundheitsausgaben in Mrd. Euro	2000	2001	2002	2003	2004	Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate in %
Gesamt	212,3	220,5	227,9	233,6	234,0	2,46
davon öffentlich	169,2 (79,7%)	175,0 (79,4%)	180,7 (79,3%)	183,9 (78,7%)	180,0 (76,9%)	1,56
davon privat	43,1 (20,3%)	45,5 (20,6%)	47,2 (20,7%)	49,7 (21,3%)	54,0 (23,1%)	5,76
in % des BIP	10,3	10,4	10,6	10,8	10,6	

Quellen: OECD Health Data 2006, Statistisches Bundesamt 2007

Möglichkeiten einer Gesellschaft jedoch Grenzen haben, geht es mehr denn je darum, mit jedem Euro, der ins Gesundheitswesen fließt, ein Maximum an Gesundheitsverbesserung zu erzielen. Gerade bei dieser Forderung krankt das deutsche Gesundheitswesen – nicht zuletzt einer oft falsch verstandenen Gerechtigkeitsfrage wegen. Natürlich und völlig unstrittig muss es bei der anstehenden Gesundheitsreform auch um eine wie auch immer definierte „Gerechtigkeit“ gehen. Um aber Gerechtigkeitsziele zu verfolgen, bedarf es nicht des heutigen Systems der gesetzlichen Krankenkassen. Wem es um Gerechtigkeit geht, soll Gerechtigkeitsziele durch das Steuersystem und direkte Hilfen an Ärmere zu erreichen versuchen. Alles andere ist ungenau, ineffizient und damit auch nicht sozial. Das gilt besonders für den Versuch, mit Hilfe der gesetzlichen Krankenkassen Gerechtigkeitsziele verfolgen zu wollen.

Versicherungen sind dazu gedacht, Menschen mit ähnlichen Risiken und mehr oder weniger zufälligen Wahrscheinlichkeiten des Schadenfalls zusammenzubringen. In einer „Gesundheitsversicherung“ sollen sich Kranke und Gesunde gegenseitig in einer Solidargemeinschaft gemeinsam absichern. Das ist mehr als vernünftig. Wieso aber dieses Versicherungselement mit einem sozialpolitischen Element gekoppelt wird, ist ökonomisch nicht einsichtig. Sozialversicherungen sind weder effiziente Versicherungen, noch erfüllen sie die sozialpolitischen Ziele mit der erforderlichen Genauigkeit. Beispielsweise kann die Folge sein, dass gesunde, aber ärmere Versicherte besser verdienende Kranke subventionieren. Das kann niemand wirklich wollen. Direkte Hilfe ist ökonomisch sinnvoller und sozialpolitisch „gerechter“ als indirekte Maßnahmen, die immer mit Sickerverlusten in Form von Bürokratie und Fehlanreizen verbunden sind.

Die Krankenkassen sollten wie die Privaten Krankenversicherungen individuelle Prämien nach rein versicherungsmathematischen Regeln berechnen dürfen. Die in-

dividuellen Prämien müssten zuallererst von den Versicherten selber einbezahlt werden. Erst danach käme die sozialpolitische Komponente zum Tragen: wer finanziell nicht in der Lage ist, die individuellen Versicherungsprämien zu bezahlen, erhält staatliche Zuschüsse. Zwangsläufig müssten diese staatlichen Zuschüsse nicht über Lohnabgaben, sondern aus den allgemeinen Steuern zu finanzieren sein. Genau aus diesem Grund stimmt beim Kompromiss einer Gesundheitsreform die Stossrichtung wenigstens in jenen Teilen, in denen versicherungsfremde Leistungen aus den gesetzlichen Krankenkassen herausgebrochen und durch den allgemeinen Staatshaushalt abgedeckt werden sollen. Es ist richtig, ab 2008 die Krankenversicherung für Kinder schrittweise aus Steuermitteln zu finanzieren. „Ein wirklicher Durchbruch“ ist dieser einzige kleine Schritt jedoch noch nicht.

Dies gilt umso mehr, als die Gesundheitswirtschaft vor großen Wachstumschancen steht. Neue Technologien, wie etwa die Bio-, Gen- oder Nanotechnologien, bieten aussichtsreiche Möglichkeiten für medizintechnische Innovationen. Auch auf der Nachfrageseite entsteht infolge der demografischen Alterung in Deutschland bei gleichzeitig steigenden Einkommen und Vermögen in Zukunft ein steigender Bedarf an Gesundheitsleistungen. Umso mehr kommt es darauf an, dass der wachsende Bedarf auf effiziente und leistungsfähige Strukturen trifft, damit dieser auch nachfragewirksam werden kann. Doch anstatt das enorme Wachstums- und auch Beschäftigungspotenzial zu begreifen, das sich der Gesundheitswirtschaft in der Zukunft bietet, wird sowohl in der Politik als auch in der breiten Öffentlichkeit das Gesundheitswesen wegen der anhaltenden Finanzierungsprobleme überwiegend als Kostenfaktor wahrgenommen. Die gesundheitspolitische Diskussion hat sich entsprechend auf Maßnahmen zur Kostendämpfung und Ausgabenbegrenzung verengt. Dies hat in der Vergangenheit immer mehr zu einer faktischen Rationierung an Gesundheitsleistungen für die Versicherten und Patienten geführt.

So sind seit 2000 die nominalen öffentlichen Gesundheitsausgaben lediglich um durchschnittlich 1,56% pro Jahr gestiegen, während die privaten Gesundheitsausgaben eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 5,76% aufweisen (s. Tabelle, S. 1). Infolge des hohen Anteils der öffentlichen Gesundheitsausgaben an den gesamten Gesundheitsausgaben von fast 80% führt dies dazu, dass Versicherte und Patienten ihre „wahren“ Präferenzen nicht direkt am Markt offenbaren konnten. Die Folge war und ist eine ineffiziente, d. h. nicht präferenzgerechte und knappheitsgesteuerte Allokation der Ressourcen im Gesundheitssystem.

Ist es politischer Wille, dass die Gesetzliche und die Private Krankenversicherung weiterhin nebeneinander existieren sollen, dann bestünde eine ordnungs- und wettbewerbspolitisch „saubere“ Lösung in einer strikten, d. h. vollständigen institutionellen Zerteilung des Versicherungsmarktes. Einerseits sollte dieser in einen staatlich regulierten „Sektor“ im Rahmen einer – wie auch immer definierten – obligatorischen Grundsicherung, die gekennzeichnet ist durch eine solidarische Finanzierung über alle Einkommensarten, geteilt werden und andererseits in einen wettbewerblich verfassten „Sektor“ für private Zusatzversicherungen, die frei finanziert sind und für die Risikoselektion und Tarifiedifferenzierung zugelassen werden. Die per Konstruktion dem heutigen System immanenten Widersprüche würden damit beseitigt werden. Auf diese Weise könnten zumindest in weiten Teilen durch eine freie Vertragsgestaltung und stärkere Wahlfreiheit zusätzliche Wettbewerbsparameter Einzug in das Gesundheitssystem halten. Diese sind nötig, um die offenkundig vorhandenen, aber bislang ungenutzt gebliebenen Effizienzpotenziale auszuschöpfen.

HWWI DOSSIER

Ein HWWI Dossier zum Thema „Gesundheitsreform“ finden Sie im Internet unter www.hwwi.org (Publikationen, Dossier).

Profitiert Afrika vom internationalen Handel?

Zahlreiche theoretische Studien zeigen die Vorteile der zunehmenden Globalisierung der Weltwirtschaft. Volkswirtschaften, die ihre Handelsbarrieren reduzieren, können demnach wirtschaftliche Gewinne unter anderem durch den Warenaustausch oder durch eine vorteilhafte Spezialisierung in der Produktion erreichen. Können die afrikanischen Länder diese Vorteile für sich nutzen? *Von Matthias Busse*

Aus theoretischer Sicht gibt es einzelne Fälle, z. B. bei einem sehr ungünstigen Preisverhältnis zwischen Im- und Exporten (terms of trade), in denen der internationale Gütertausch negativ sein kann. In der großen Mehrzahl der Fälle führt Handel aber zu positiven Wachstumseffekten. Insgesamt wurden die theoretischen Vorteile des Handels durch viele empirische Studien bestätigt, jedoch sind die Ergebnisse nicht immer eindeutig. Einerseits gibt es andere, wichtigere Determinanten des (langfristigen) Pro-Kopf-Einkommens; andererseits scheinen einige Länder und Regionen wesentlich stärker vom Handel zu profitieren als andere. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob auch weniger entwickelte Regionen, wie beispielsweise Afrika, die Vorteile des Handels nutzen können, um Wachstumsraten zu erhöhen und Armut zu reduzieren. Die Antwort hierauf ist negativ, jedenfalls sofern es afrikanische Entwicklungsländer südlich der Sahara betrifft. Wenn man als Maßstab für den (langfristigen) wirtschaftlichen Erfolg das Pro-Kopf-Einkommen verwendet und die (langfristigen) Auswirkungen des Handels misst, dann kommt man in statistischen Analysen zu einem negativen kausalen Zusammenhang für Afrika. Dies gilt auch, wenn man alle anderen Einflussfaktoren als Kontrollvariablen mit einbezieht, die bei der Erklärung von Unterschieden des Pro-Kopf-Einkommens relevant sind. Auch unter Berücksichtigung der möglichen Endogenität des Handels hinsichtlich des Einkommensniveaus (reichere Volkswirtschaften handeln mehr als ärmere) kommt man zum selben negativen Ergebnis für Afrika. Dies gilt aber nicht unbedingt für jedes afrikanische Land, sondern vielmehr für den Durchschnitt aller Länder in Afrika.

Bei den Gründen für den negativen Zusammenhang zwischen Handel und Ein-

kommensniveau spielen drei Aspekte eine wichtige Rolle. **Erstens ist die Exportstruktur Afrikas mit einem sehr hohen Anteil von Agrarprodukten und Rohstoffen an den gesamten Exporten eher ungünstig.** Abgesehen vom Anstieg der Weltmarktpreise für einige Rohstoffe in jüngster Zeit, fallen die Preise für Primärprodukte seit Jahrzehnten (real und teilweise auch nominal). Damit ergeben sich ungünstige terms of trade, die dazu führen, dass der Warenaustausch weniger vorteilhaft ist. Beim Agrarhandel kommen noch die (für alle Beteiligten) unvorteilhaften europäischen und amerikanischen Exportsubventionen hinzu, die die Weltmarktpreise zusätzlich senken. Außerdem können hohe Erlöse aus dem Export von Rohstoffen zu Korruption und Misswirtschaft führen, was wiederum negative Rückwirkungen auf die Einkommensentwicklung hat (Beispiel Öl in Nigeria).

Zweitens weisen viele afrikanische Länder erhebliche Mängel bei der Infrastruktur (Straßen, Häfen, etc.) auf. Erhebliches Verbesserungspotenzial gibt es darüber hinaus bei der politischen Stabilität sowie bei der Bewältigung von (internen und externen) Konflikten. Insgesamt führt dies zu einer Situation, in der, bedingt durch hohe Transaktionskosten und Risikoprämien, nicht nur weniger gehandelt wird. Vielmehr konzentrieren sich Produktion und damit Exportwirtschaft in Afrika auf Agrarprodukte und Rohstoffe, die sowieso aufgrund natürlicher Vorteile vorhanden sind, aber nicht auf andere, höherwertige Güter im industriellen Bereich.

Drittens schließlich können Volkswirtschaften nur dann die Vorteile des Handels ausnutzen, wenn die durch den Handel induzierten Anpassungskosten gering bleiben. Durch eine Marktöffnung schrumpfen nicht wettbewerbsfähige (Import-)Sek-

toren, während Exportsektoren, in denen ein Land komparative Vorteile hat, wachsen. Folglich ist eine Marktöffnung eng mit einer Reallokation von Arbeit und Kapital verbunden, da beide Produktionsfaktoren von den schrumpfenden (Import-) zu den wachsenden Exportsektoren wandern sollten. Wenn aber schlechte Institutionen und exzessive Regulierungen die notwendigen Strukturveränderungen behindern bzw. erheblich verteuern, dann können die Anpassungskosten die Wohlfahrtsgewinne durch den Handel mindern bzw. übersteigen. Genau dieser Zusammenhang lässt sich empirisch gut zeigen. Demnach führt Handel in Ländern mit guten Institutionen zu mehr Wachstum, während das Gegenteil für Staaten schlechten Institutionen zutrifft (weniger Wachstum oder sogar negatives Wachstum).

Die Qualität der Institutionen und Regulierungen in Afrika ist jedoch zum Teil derart schlecht und verbesserungswürdig, dass dieser Zusammenhang für die weit überwiegende Mehrheit der afrikanischen Länder hoch relevant ist. Schlechte staatliche Regulierungen führen zu unflexiblen Arbeitsmärkten und verteuern (oder verhindern gar) die Gründung von neuen Unternehmen, wodurch die Anpassungskosten durch den Strukturwandel deutlich steigen bzw. Chancen im Exportbereich nicht genutzt werden können. Damit wird deutlich, dass afrikanische Länder nur dann von der zunehmenden Integration in den Welthandel profitieren können, wenn es Ihnen gelingt, ihre Institutionen nachhaltig zu verbessern und exzessive Regulierungen abzubauen.

HWWI RESEARCH

Matthias Busse und Jose Luis Groizard:
Does Africa Really Benefit from Trade?
HWWI Research Paper 2-7, 2007.

Konferenz „Migration, Integration and the Impact of Education“

Am 22./23. Februar fand die Konferenz „Migration, Integration and the Impact of Education“ statt. Die Veranstaltung hat das HWWI mit finanzieller Förderung durch die VolkswagenStiftung in Kooperation mit dem Institut für Sicherheits- und Präventionsforschung (ISIP) der Universität Hamburg und dem Institute for Migration and Ethnic Studies (IMES) der Universität Amsterdam organisiert. *Von Silvia Stiller*

Im Rahmen der Konferenz tauschten die acht Studiengruppen, die seit 2005 durch die Förderinitiative „Migration und Integration“ der VolkswagenStiftung gefördert werden, ihre bisherigen Forschungsergebnisse aus und diskutierten offene Forschungsfragen. Diese Studiengruppen widmen sich u. a. Themen im Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Integration, z. B. in das Gesundheitssystem, von Zuwanderern in unterschiedlichen Ländern und der Bedeutung von Bildungssystemen in diesem Kontext. Die Migration Research Group des HWWI leitet eine Studiengruppe zu den ökonomischen Effekten kultureller Vielfalt.

An der Tagung nahmen 80 Wissenschaftler(innen) aus ganz Europa teil. Der interdisziplinäre Charakter der Forscherteams, die sich aus zahlreichen Fachdisziplinen, wie Medizin, Politologie, Psychologie, Soziologie und Wirtschaftswissenschaften, zusammensetzen, wurde auf der Tagung genutzt, um ausgewählte Aspekte der Migration aus unterschiedlichen Blickwinkeln zu betrachten. Schwerpunktthemen der Tagung waren „Migration und Arbeitsmarktzugang“ und „Bildungssysteme und Migration“. In ihrem Gastreferat „Conceptualizing Simultaneous Migrant Settlement and Transnational Connection: Moving beyond the Ethnic Lens“ hat Prof. Dr. Nina Glick Schiller, Department of Anthropology an der University of New Hampshire, USA, für eine stärkere Betrachtung der regionalen Ebene in der Migrationsforschung plädiert. Denn die Potentiale zur gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Integration von Zuwanderern hängen in erheblichem Maße davon ab, welche konkreten Rahmenbedingungen – z. B. hinsichtlich der Höhe der Arbeitslosigkeit, der Wirtschaftsstruktur und

dem Zugang zu Netzwerken – sie in ihrer jeweiligen regionalen Umgebung vorfinden.

Am ersten Tagungstag stellten die Studiengruppen aktuelle Ergebnisse ihrer Forschungsarbeiten vor. Aspekte des Zugangs von Migranten zum Arbeitsmarkt wurden anhand von Beispielen über die Integration von Zuwanderern in den französischen Arbeitsmarkt, der deutschen Polizei und des Gesundheitswesens verdeutlicht. Bildungsfragen wurden am Beispiel junger Migranten in der Schweiz, junger Türken in verschiedenen europäischen Ländern und von Migrantenkindern in deutschen Kindergärten diskutiert. Zudem wurden international vergleichende Untersuchungen auf Basis der PISA-Daten dargestellt, welche den Einfluss kultureller Vielfalt in Klassenräumen auf den Bildungserfolg zum Inhalt haben. Am zweiten Konferenztag wurden Workshops zu „Arbeitsmarktintegration: Konzepte, Theorien und empirische Ergebnisse“, „Migration und Integration: Übergang vom Kindergarten zur Schule und an den Arbeitsplatz“ sowie „Diversity Management: Theory and Practice“ durchgeführt. Diese

Themen berührten die Arbeit aller acht Studiengruppen. Deshalb ermöglichten sie die Identifizierung von Komplementaritäten zwischen den Studiengruppen, was u. a. im Hinblick auf die Formulierung von integrationspolitischen Handlungsempfehlungen – in erster Linie für die Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik – relevant ist.

Die Tagung verdeutlichte den Facettenreichtum der Auswirkungen von Migration auf Arbeitsmärkte und das Bildungssystem. Es wurde gezeigt, dass sich in vielen Bereichen die Potentiale für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung, die im Zusammenhang mit Migration stehen, gar nicht oder nur teilweise entfalten können. Basierend auf ihren Untersuchungsergebnissen thematisierten die Studiengruppen zahlreiche Ansatzpunkte zur Verbesserung der Integration von Zuwanderern in den heimischen Arbeitsmarkt und ihrer Partizipation am Bildungswesen. Diese Potentiale zu fördern, ist eine zentrale Aufgabe der Politik, welche durch die Schaffung der entsprechenden Rahmenbedingungen – z. B. im Hinblick auf die gesetzlichen Regelungen zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Bildungsabschlüssen und die Gestaltung des Schulsystems – das Qualifikationsniveau und die Beteiligung von Migranten am Wirtschaftsleben fördern kann. Aber auch die Unternehmen haben Möglichkeiten, die Entfaltung von Potentialen der Migranten zu unterstützen, z. B. durch die Umsetzung von Diversity-Management auf Firmenebene, welches auf die Verbesserung der interkulturellen Zusammenarbeit abzielt.

Weitere Informationen zum Projekt finden Sie im Internet unter www.hwwi.org (Kompetenzbereiche, Migration Research Group).

EMPFEHLENSWERTE LITERATUR

M. Steinhardt: Arbeitsmarkt und Migration – eine empirische Analyse der Lohn- und Beschäftigungseffekte der Zuwanderung für Deutschland, HWWI Research Paper 3-4, 2006.

A. Damelang, A. Haas: Arbeitsmarkteinstieg nach dualer Berufsausbildung Migranten und Deutsche im Vergleich, IAB-Forschungsbericht Nr. 17/2006.

G. Ottaviano, G. Perri: Rethinking the Effects of Immigration on Wages, NBER Working Paper 12497, 2006.