

## European Report on Development 2010: Neue Ansätze für soziale Sicherungssysteme in Entwicklungsländern

GEORG-AUGUST-UNIVERSITÄT GÖTTINGEN

Ein Kernunterschied zwischen Industrie- und Entwicklungsländern liegt in der Diskrepanz in sozialen Sicherungssystemen. Während in Industrieländern zumeist sehr umfassende und ausdifferenzierte Systeme verschiedene Bedürfnisse nach sozialer Sicherung (z.B. Absicherung im Alter, bei Krankheit, Arbeitslosigkeit, Behinderung, Pflege, etc.) befriedigen, sind ähnliche Systeme in den meisten Entwicklungsländern kaum anzutreffen. Stattdessen müssen diese Probleme von Familien, Nachbarschaften und anderen informellen sozialen Netzwerken aufgefangen werden. Während diese Netzwerke in der Tat eine wichtige Funktion der sozialen Absicherung erfüllen, stoßen sie häufig an ihre Grenzen, wenn viele im Netzwerk von negativen Schocks betroffen sind oder die Fähigkeit und Bereitschaft zu helfen nicht ausreichend vorhanden ist.

Seit Jahrzehnten haben sich Regierungen in Entwicklungsländern, häufig unterstützt von Initiativen der Entwicklungshilfe, mit dem Aufbau von sozialen Sicherungssystemen beschäftigt. Dabei versuchte man zumeist, die Systeme von Industrieländern zu kopieren. Insbesondere bauten die meisten Systeme auf der Idee auf, dass Arbeitnehmer und Arbeitgeber Beiträge zu sozialen Sicherungssystemen leisten sollten, die manchmal durch Steuermittel ergänzt wurden. In den meisten Fällen haben diese Systeme allerdings nicht gut funktioniert. Sie schufen nur soziale Sicherheit für den formalen Sektor (und vor allem auch öffentliche Bedienstete), schlossen aber den riesigen informellen Sektor und die Menschen in ländlichen Gegenden aus. Gerade diese sind aber aufgrund ihrer Armut und der großen Risiken, denen sie ausgesetzt sind, auf funktionierende soziale Sicherungssysteme angewiesen. Darüber hinaus wurden die formalen Sicherungssysteme häufig mit knappen Steuergeldern subventioniert und engten damit den Spielraum für andere Politikmaßnahmen zur Armutsreduktion ein.

Aber gibt es denn überhaupt Alternativen, um nachhaltige und den Armen zugängliche Systeme der sozialen Sicherung in Entwicklungsländern aufzubauen? Dies ist das Thema, mit dem sich der jüngste European Report on Development auseinandersetzt, der von einem internationalen Autorenteam, mit Basis am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz, verfasst wurde. Vom *cege* war Stephan Klasen als Mitautor beteiligt.

Der Bericht zeigt zunächst, dass weiterhin die Notwendigkeit gegeben ist, nachhaltige Systeme der sozialen Sicherung aufzubauen, um Armut zu reduzieren, Unsicherheiten abzubauen und Wirtschaftswachstum zu fördern.

Sodann werden innovative Ansätze der sozialen Sicherung, die in den letzten Jahren in verschiedenen Entwicklungsländern implementiert wurden, systematisch analysiert. Diese neuen Programme unterscheiden sich von früheren dadurch, dass sie zumeist universell oder gezielt die Armen oder benachteiligte Gruppen fördern, steuerfinanziert sind und manchmal mit Bedingungen an die Hilfsempfänger verbunden sind. Dazu gehören die *Conditional Cash Transfer* Programme in vielen Ländern Lateinamerikas, die Zuwendungen an Mütter zahlen, wenn ihre Kinder in der Schule sind und an Gesundheitsprogrammen teilnehmen. Ein anderer Ansatz sind öffentliche Arbeitsprogramme in Indien, die den Ärmsten Zugang zu Beschäftigung zu Mindestlöhnen gewähren. Auch in Afrika gibt es zunehmend solche Programme, darunter Sozialrenten an Senioren im südlichen Afrika und Arbeitsprogramme in Äthiopien. Der Bericht zeigt, dass diese Programme viel erfolgreicher darin sind, die Armen zu erreichen und ihre Bildung sowie Gesundheit zu fördern, dabei zugleich kaum negative Anreizwirkungen generieren und fiskalisch nachhaltig sind.

Gleichzeitig fällt auf, dass der Erfolg dieser Programme auch sehr stark von der politischen Unterstützung der Regierung und der breiten Öffentlichkeit sowie der sorgfältigen Planung und Evaluation abhängt. Von externen Geldgebern finanzierte Programme sind im Gegensatz dazu viel seltener erfolgreich und weder politisch noch finanziell nachhaltig.

Der Bericht empfiehlt deshalb, dass auch arme Entwicklungsländer mehr zur Förderung sozialer Sicherung tun sollten. Insbesondere die Einführung von Sozialrenten kann ökonomisch sinnvoll, fiskalisch nachhaltig und politisch attraktiv sein. Ausländische Geldgeber sollten demgegenüber ihre Rolle auf die Unterstützung solcher nationalen Initiativen beschränken.

Prof. Stephan Klasen, Ph.D.  
Entwicklungsökonomik, *cege*

Neue Ansätze für soziale Sicherungssysteme in Entwicklungsländern .....	S. 1
Mehr Wettbewerb im Gesundheitswesen! Das Beispiel der Apotheken.....	S. 2
Weltagrarpreise: Die Rolle der Ukraine .....	S. 3
<i>cege</i> -Aktuell.....	S. 4

## Mehr Wettbewerb im Gesundheitswesen! Das Beispiel der Apotheken



PD Dr. Björn Kuchinke

Das deutsche Gesundheitswesen hat in den letzten Jahrzehnten eine Vielzahl an ordnungspolitischen Änderungen erfahren. Ein Ende scheint hierbei nicht in Sicht, denn aktuell werden wieder zahlreiche Vorschläge unter dem neuen Gesundheitsminister diskutiert. Die Diskussionen sind wie immer mannigfaltig und betreffen sowohl die Versicherten/Patienten als auch die Anbieter und Versicherungen.

Erstaunlich ist hierbei, dass immer noch die Ausrichtung bzw. das Instrument zur Erreichung eines effizienten Systems unklar scheint und dies, obwohl mit den letzten beiden größeren Gesetzesänderungen – oder besser „Reformen“ – der Weg eindeutig vorgegeben wurde: Das GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz (GKV-WSG) und das Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisationsstrukturen in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKVOrg-WG) haben nämlich die Spielregeln eindeutig in Richtung mehr Wettbewerb geändert und vielen Akteuren zusätzliche wettbewerbliche Spielräume zugestanden (z. B. Rabattverträge zwischen Kassen und Pharmaherstellern). Die wettbewerbs- und gesundheitsökonomisch zu begrüßende Entwicklung einer Stärkung des Wettbewerbs ist jedoch noch nicht als abgeschlossen bzw. weitreichend genug einzustufen. In vielen Bereichen sind nicht alle Effizienzpotenziale ausgeschöpft worden, wie etwa im Apothekensektor.

Apotheken haben zentral die Funktion, die Versorgung mit Medikamenten sicher zu stellen. Sie stellen das Bindeglied zwischen Pharmaunternehmen inklusive Pharmagroßhandel und den Endkunden, also den Patienten dar. Das Sortiment besteht aus verschreibungspflichtigen, apothekenpflichtigen und frei-verkäuflichen Arzneien aller Art, wobei der größte Umsatz (ca. 80 % des Gesamtumsatzes bzw. absolut 30,8 Mrd. EUR (ohne MWSt.) im Jahr 2009) mit verschreibungspflichtigen Präparaten gemacht wird. Apotheken sind aufgrund ihrer Funktion hauptsächlich mit logistischen Aufgaben, wie Bestellung, Lagerung und Verkauf, betraut und unterscheiden sich insofern nicht von anderen Einzelhändlern. Daneben übernehmen Apotheken weitere Aufgaben, wie z. B. Beratung, das eigenständige Anrühren von Salben nach Anweisung eines Arztes oder aber die Überprüfung der Qualität der angelieferten Präparate.

Aus wettbewerbsökonomischer Sicht ist zunächst anzuerkennen, dass eine völlige Freigabe des Verkaufs von Arzneimitteln nicht sinnvoll ist. Es liegen beispielsweise Informationsasymmetrien zu Lasten des Patienten vor. Medikamente zählen mithin zu den sogenannten „Vertrauensgütern“. Dass also bestimmte Medikamente weiterhin verschreibungspflichtig sein sollten und die Abgabe kontrolliert vorgenommen wird, um etwa Missbrauch zu verhindern, hat also seine Berechtigung. Ähnliches gilt z. B. hinsichtlich von Lagerung und Transport. Die Tatsache der

bestehenden Informationsasymmetrien rechtfertigt jedoch nicht jedwede Regulierung.

Bislang zeichnet sich diese z. B. dadurch aus, dass das Entgelt für den Apotheker bei verschreibungspflichtigen Medikamenten gesetzlich vorgegeben ist. Die Logik ist hier, dass der Apothekenverkaufspreis, also der Preis den die Krankenkasse letztendlich an die Apotheke zu entrichten hat, dadurch zu Stande kommt, dass auf den Apothekeneinkaufspreis, also dem Listenpreis des Pharmagroßhändlers oder des Herstellers (bei Direktbezug), vom Apotheker ein Aufschlag (bislang 3 %) und ein Festbetrag pro Packung (bislang 8,10 EUR) erhoben wird (plus MWSt.). D. h. bei jedem verschriebenem Medikament bleiben beim Apotheker 3 % vom Einkaufspreis plus 8,10 EUR hängen. Hinzu kommen verhandelte Rabatte. Diese Systematik ist zum 1.1.2011 durch das Arzneimittel-Neuordnungsgesetz (AMNOG) bezüglich der Zuschlagshöhe geändert worden, qualitativ jedoch gleich geblieben. Qualitativ gleich insofern, als der Preis unabhängig von der Leistung der Apotheke ist. Der Preis bildet z. B. nicht die Beratungsleistung (Qualität, Zeit) ab. Das Entgelt des Apothekers ergibt sich folglich nicht aus einem wettbewerblichen, marktlichen Prozess, sondern wird staatlich vorgegeben.

Abhilfe könnte hier eine sogenannte „Apothekentaxe“ schaffen. Diese soll alle bislang beschriebenen Zuschlagsregelungen ersetzen. Die Taxe stellt dann die zentrale, alleinige Einnahmequelle bei verschreibungspflichtigen Präparaten dar. Die Apothekentaxe ist von jeder Apotheke individuell bis maximal 10 EUR, gut sichtbar und gleich für alle Patienten zu veranschlagen. Die Taxe ist ferner von den Patienten zu bezahlen, gleichzeitig entfallen die heute geltenden Zuzahlungsregeln. Für die Patienten ändert sich daher nichts, weil schon heute Zuzahlungen bis zu 10 EUR pro Packung zu entrichten sind. Zuzahlungsbefreite Patienten würden die Apothekentaxe außerdem von ihrer Kasse erstattet bekommen, auch für diese Versicherten ändert sich also nichts.

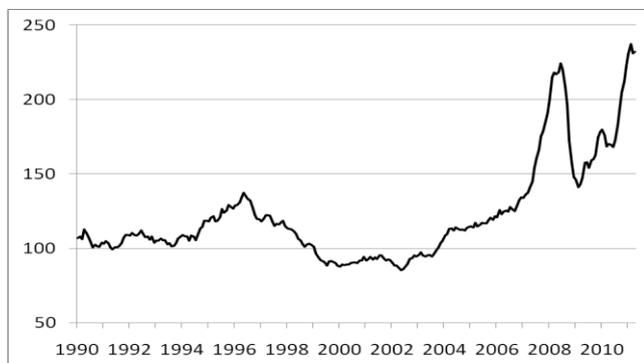
Die Vorteile einer solchen Apothekentaxe liegen auf der Hand: Die Apotheker erhalten einen Wettbewerbsparameter der letztendlich die Höhe des Gewinns entscheidend (mit)bestimmt. Die Apotheken, die ein angemessenes Preis-Leistungs-Verhältnis anbieten (Leistung = Beratung, Freundlichkeit usw.), werden gewinnen, andere werden verlieren. Es ist anzunehmen, dass dort, wo viele Apotheken vorhanden sind, also etwa in Innenstädten, die Apothekentaxen sehr niedrig sein werden, weil die Apotheken in hohem Maße im Wettbewerb um Kunden miteinander stehen. In ländlichen Gegenden, wo im Extremfall eine Monopolstellung besteht, wird die Apothekentaxe vermutlich höher sein. Jedoch kann so die Versorgung in der Fläche über diese eher umsatzschwachen Apotheken gewährleistet werden. Über die Apothekentaxe wird überdies erreicht, dass ineffiziente Apotheken aus dem Markt ausscheiden. Das Einsparpotenzial (vermiedene Mieten, Pachten, Zinsen, Personalkosten usw.) liegt nach einem neuen Gutachten bei bis zu 448 Mio. EUR jährlich.

PD Dr. Björn A. Kuchinke

## Weltagrarpreise: Die Rolle der Ukraine

Die Nahrungsmittelpreise haben zum zweiten Mal nach 2007/08 Rekordniveau erreicht. Zwei ‚Agrarpreiskrisen‘ in vier Jahren – so etwas hat es seit dem 2. Weltkrieg nicht gegeben. Und vieles deutet darauf hin, dass die Lage auf den Weltagrarmärkten angespannt bleiben wird. Nach Schätzungen der Welternährungsorganisation FAO müsste die globale Agrarproduktion bis zum Jahr 2050 um 70% gesteigert werden, damit eine Weltbevölkerung von ca. 9 Milliarden Menschen ernährt werden kann. Alle Länder der Welt müssten zur Bewältigung dieser immensen Herausforderung beitragen, doch viele Regionen – z.B. in Nordafrika und dem Nahen Osten – können ihre rasch wachsenden Bevölkerungen ohne Importe nicht ernähren. Der Welthandel bietet daher die einzige Möglichkeit, kurzfristige Schwankungen und strukturelle Ungleichgewichte in der weltweiten Agrarproduktion auszubalancieren.

### Der FAO „Food Price Index“ (2002 – 2004 = 100)



Quelle: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/>

In diesem Zusammenhang kommt Russland und der Ukraine eine besondere Verantwortung zu. Beide Länder konnten ihre Getreide- und Ölsaatenexporte seit der Jahrtausendwende stark ausweiten und somit etwa ein Fünftel aller Getreideexporte weltweit auf sich vereinigen. Aber ihr Potential ist bei weitem nicht ausgeschöpft. So lagen die ukrainischen Getreideerträge in den letzten 10 Jahren trotz der sehr günstigen Bedingungen für den Ackerbau mit Ausnahme eines Jahres (2008) noch deutlich unter dem Weltdurchschnitt. Experten halten weitere Steigerung der Getreideproduktion in Russland und der Ukraine um über 50 Mio. Tonnen in den nächsten 10 Jahren daher für realisierbar. Diese Produktionssteigerungen ließen sich zudem ohne die gravierenden negativen Umwelteffekte realisieren, die mit einer Ausdehnung der Produktion in vielen anderen Regionen der Erde einhergehen.

In Anbetracht der Bedeutung für die Welternährung beunruhigten 2007/08 die Äußerungen führender Agrarpolitiker Russlands und der Ukraine über die Bildung eines sog. „Getreide-OPECs“. Besorgniserregend ist auch die Tatsache, dass die Ukraine 2010 zum dritten Mal in fünf Jahren Exportquoten für Getreide eingeführt hat, obwohl das Land 2010 die fünftgrößte Getreideernte seit ihrer Unabhängigkeit erzielen konnte. Exportquoten drücken den Inlandspreis für Getreide und erhöhen so die Marge zwischen dem Weltmarktpreis und dem Inlandspreis. Das Exportgeschäft wird lukrativer – allerdings nur für solche Unternehmen,

die eine Exportquote zugeteilt bekommen – und es entsteht ein fruchtbarer Boden für Korruption. Die Verteilung der jüngsten Exportquoten für Getreide in der Ukraine verlief sehr intransparent. Dem erst im August 2010 gegründeten Unternehmen Khlbinvestbud, das sich zu 49% in Staatshand und 51% in Händen von Offshore-Unternehmen befindet, wurde der größte Teil der Quote zugeteilt. Hauptleidtragende sind die ukrainischen Getreideproduzenten, deren Erlöse 2010 aufgrund der Exportquote um 1,9 Mrd. US-\$ geringer ausfielen, weshalb im laufenden Jahr Geld für Saatgut und Düngemittel, aber auch für Investitionen fehlt. Zum Vergleich: Die gesamte staatliche Agrarförderung in der Ukraine betrug 2009 ca. 910 Mio. US-\$.



Prof. Dr. Stephan von Cramon-Taubadel

Hinzu kommen nun zwei Gesetzesinitiativen des ukrainischen Parlaments, die eine quasi Monopolisierung des ukrainischen Getreidemarktes vorsehen. Die letzte Version eines der Entwürfe sieht vor, dass Exporte nur Unternehmen mit 25% Staatsbeteiligung gestattet sein sollen, und privaten Händlern nur dann, wenn sie mindestens 50% des für den Export vorgesehenen Getreides vor Beginn der Vegetationsperiode vorfinanzieren. Solche Regelungen dürften weltweit einmalig sein. Sollten sie in Kraft treten, müssten viele internationale, aber auch ukrainische Getreidehandelshäuser, ihre Tätigkeit in diesem Land einstellen.

Die ukrainische Agrarpolitik wird der internationalen Verantwortung des Landes nicht gerecht. Den Landwirten werden die hohen Preise am Weltmarkt vorenthalten und damit Anreize genommen, die Produktion zu erhöhen; Handelsunternehmen, die umfangreiche Investitionen in die Getreidevermarktungsinfrastruktur des Landes getätigt haben, und die für den weiteren Ausbau dieser Infrastruktur gebraucht werden, werden vom Markt verdrängt. Natürlich liegt die Verantwortung für die gegenwärtig hohen Agrarpreise nicht alleine bei der Ukraine. Wirtschaftswachstum und die steigende Nachfrage nach Fleisch in bevölkerungsreichen Ländern wie China und Indien, wie auch Subventionen für Bioenergie in der EU und den USA, tragen zu der angespannten Lage auf den Weltagrarmärkten bei. Zudem macht sich die Vernachlässigung der Agrarforschung in den letzten Jahrzehnten in stagnierenden Erträgen bemerkbar. Dennoch verläuft eine der vielen Fronten im Kampf gegen den Welthunger durch die großen Flächenstaaten der ehemaligen Sowjetunion, und vieles wird in den kommenden Jahren von den agrarpolitischen Entscheidungen in diesen Ländern abhängen.

Prof. Dr. Stephan von Cramon-Taubadel  
Agrarökonomie und rurale Entwicklung, *cege*

## DFG Förderung

### Neues Graduiertenkolleg „Globalization and Development“ ab Sommersemester 2012

Zum Sommersemester 2012 startet das gemeinsame Graduiertenkolleg „Globalization and Development“ der Universitäten Göttingen und Hannover. Das Graduiertenkolleg wird von der DFG für zunächst viereinhalb Jahre mit rund zwei Millionen Euro gefördert. Das Kolleg baut unter anderem auf die erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen Hannoveraner und Göttinger Entwicklungsökonomien in der laufenden DFG-Forschergruppe „Vulnerabilität und Dynamik der Armut in Südostasien“ auf. An der Universität Göttingen wird das Graduiertenkolleg am Courant Forschungszentrum (Leiter Prof. Stephan Klasen, *cege*), angegliedert sein. Das Forschungsfeld des Graduiertenkollegs soll die makroökonomische Globalisierungsforschung mit der mikroökonomischen Entwicklungsforschung verbinden. Anhand von Kapital-, Arbeits- und Technologieflüssen soll untersucht werden, wie sich ökonomische Globalisierung auf die Menschen in Entwicklungsländern auswirkt, wie diese reagieren und wie sie dadurch die Globalisierung mitgestalten. Die Doktoranden des Graduiertenkollegs absolvieren ein speziell entworfenes Studienprogramm, das durch Feldaufenthalte in Entwicklungsländern und Aufenthalte in Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit ergänzt wird. Weitere Informationen sind unter [www.glad.uni-hannover.de](http://www.glad.uni-hannover.de) zu finden.

### cege-Gastwissenschaftler im Wintersemester 2010/11

Im Wintersemester 2011/12 wird **Prof. Mark J. McCabe (University of Michigan)** auf Einladung von Prof. Keser, *cege*, als DAAD Gastprofessor an der Universität Göttingen lehren. Die Forschungsschwerpunkte von Prof. McCabe liegen im Bereich Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik und Regulierung sowie Informationsökonomie, hier u.a. zum Thema Digitale Güter.

### cege-Diskussionspapiere

Auf der *cege*-Homepage stehen neue *cege*-Diskussionspapiere als Download zur Verfügung.

- No. 119: **Cho, Seo-Young/ Dreher, Axel/ Neumeyer, Eric**: “The Spread of Anti-trafficking Policies – Evidence from a New Index”.
- No. 120: **Ehlers, Tim**: “University Graduation dependent on Family’s Wealth, Ability and Social Status”.
- No. 121: **Verheyen, Florian**: “Bilateral Exports from Euro Zone Countries to the US – Does Exchange Rate Variability Play a Role?”.
- No. 122: **Schürenberg-Frosch, Hannah**: „One Model fits all? Determinants of Transport Costs across Sectors and Country Groups”.

- No. 123: **Dreher, Axel/ Vreeland, James Raymond**: “Buying Votes and International Organizations”.
- No. 124: **Roth, Felix/ Gros, Daniel/ Nowak-Lehman, Felicitas**: “Has the Financial Crisis eroded Citizens’ Trust in the European Central Bank? – Evidence from 1999-2010”.
- No. 125: **Martínez-Zarzoso/ Voicu, Anca M./ Vidovic, Martina**: „CEECs Integration into Regional and Global Production Networks”
- No. 126: **Hiller, Sanne**: “The Export Promoting Effect of Emigration: Evidence from Denmark”.
- No. 127: **Schüder, Stefan**: “Monetary Policy Trade-Offs in a Portfolio Model with Endogenous Asset Supply”.

### Aktuelle Publikationen in referierten Journals

- **K. Bizer/Z.** Gubaydullina/O. Hein/M. Spiwoks (2011), The Status Quo Bias of Bond Market Analysts, in: Journal of Applied Finance & Banking 1 (1).
- **F. Nowak-Lehmann D./D.** Herzer/S. Vollmer/I. Martínez-Zarzoso (2011): Modelling the Dynamics of Market Shares in a Pooled Data Setting: Econometric and Empirical Issues, in: Applied Economics, Vol. 43/7.
- **A. Oestreicher/R.** Koch (2011): The Revenue Consequences of Using Common Consolidated Corporate Tax Base to Determine Taxable Income in the EU Member States, in: Finanzarchiv, Vol. 67/1.
- **A. Oestreicher/R.** Koch/C. Spengel (2011): How to Reform Taxation of Corporate Groups in Europe, in: World Tax Journal, Vol. 3.

### cege-Forschungssplitter – Erfüllungsaufwand

Mit ihrem Regierungsprogramm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ versucht die deutsche Bundesregierung das Leitbild der ‚good governance‘ inhaltlich zu konkretisieren. Normen verursachen beim Adressaten Aufwand bei ihrer Erfüllung. Seit Juli 2011 muss in Deutschland verpflichtend dieser Erfüllungsaufwand (EA), der mit neuen bundesrechtlichen Vorschriften verbunden ist, nach einem einheitlichen Messverfahren ermittelt werden. Aus regulierungsökonomischer Perspektive ist die Messung des Erfüllungsaufwands ein neuer und sehr interessanter Forschungsgegenstand. Wie kann die EA-Messung einen Beitrag zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung leisten? Welches sind die Möglichkeiten und Grenzen des Messverfahrens? Werden der Normsetzungsprozess und / oder die Normen dadurch effizienter? Hindert hoher EA die Normadressaten daran, die ihnen durch die Norm zugeordneten Verhaltensbeiträge zu erbringen? Diese und weitergehende Fragen sind einer der (künftigen) Forschungsschwerpunkte im Bereich der Governanceforschung des *cege*.

Dipl.-Volkswirt Stephan Hensel, *cege*

#### Impressum

**Herausgeber:** Centrum für Europa-, Governance- und Entwicklungsforschung (*cege*), Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen, **E-Mail:** [cege@uni-goettingen.de](mailto:cege@uni-goettingen.de), **Tel.** 0551 / 39 46 02, **Fax** 0551 / 39 19 55 8, **Internet:** <http://www.cege.uni-goettingen.de>, **Geschäftsführender Direktor:** Prof. Dr. Kilian Bizer, **Redaktion / Layout:** Prof. Dr. Renate Ohr, Stephan Hensel, **Druck:** GWDG, Göttingen