

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

Teils fehlt der Mut

Die Bundesregierung plant, das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zu novellieren. Am 10. November hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie den Referentenentwurf für die 8. GWB-Novelle veröffentlicht. Gegenüber dem Entwurf aus dem letzten Jahr fehlt vor allem die prinzipielle Möglichkeit einer missbrauchsunabhängigen Entflechtung marktbeherrschender Unternehmen. Die Monopolkommission hatte die geplante Einführung einer solchen Möglichkeit in das deutsche Kartellrecht damals prinzipiell begrüßt. Es ist bedauerlich, dass von diesem Vorhaben nun Abstand genommen wurde, selbst wenn keine unmittelbaren Anwendungsfälle zu erkennen sind. Zu hoffen ist, dass etwaige Entflechtungsmaßnahmen nicht zu einem späteren Zeitpunkt ad hoc und ohne intensive Diskussion eingeführt werden, wenn ein konkreter Bedarf im Einzelfall politisch gesehen wird. Zu begrüßen ist immerhin die Klarstellung, dass eine Entflechtung im Falle eines nachgewiesenen Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung auch nach deutschem Kartellrecht möglich ist. Es ist völlig unstrittig, dass diese Möglichkeit auf europäischer Ebene ohnehin bereits besteht.

Bedauerlich ist hingegen, dass der Bundeswirtschaftsminister sich nicht mutiger des Themas Wassergebühren angenommen hat. Hier soll im Grunde alles beim Alten bleiben. Konkret heißt dies, dass wie bisher Wasserentgelte nur dann einer kartellrechtlichen Kontrolle unterliegen, wenn diese in Form von Preisen erhoben werden. Werden die Entgelte jedoch nicht als Wasserpreis deklariert, sondern Wassergebühren genannt, wird die kartellrechtliche Kontrolle weiterhin entfallen – ordnungspolitisch ein aberwitziger Zustand, in dem Kommunen durch Wahl der Organisationsform ihrer Wasserversorgung selbst entscheiden können, ob sie ihre Wasserentgelte einer kartellrechtlichen Kontrolle unterziehen wollen oder nicht. Dieser Zustand soll nach Plänen des Bundeswirtschaftsministers fortbestehen.

Die verschärfte Missbrauchsaufsicht im Bereich Strom und Gas (§ 29 GWB) ist von der Monopolkommission bei ihrer Einführung 2007 ebenso kritisiert worden wie insbesondere auch von zahlreichen neuen Wettbewerbern der etablierten Energieversorger. Die Vorschrift führt dazu, dass Kunden, die bei den ehemaligen Monopolisten verharren, im Missbrauchsfall eine Rückerstattung bekommen, während Kunden, die den Versorger gewechselt haben, leer ausgehen. Damit wirkt § 29 GWB wie ein vom Bundeskartellamt durchgesetztes Loyalitätsprogramm für etablierte Versorger und somit wie eine Marktzutrittsschranke. Die Vorschrift wirkt kontraproduktiv; sie

zementiert wettbewerbsarme Marktstrukturen. Es fehlt jedoch der Mut, die Vorschrift – wie ursprünglich geplant – 2012 auslaufen zu lassen. Geplant ist eine Verlängerung um weitere fünf Jahre.

Uneingeschränkt zu begrüßen ist die Abschaffung des verschärften Verbots des Verkaufs von Lebensmitteln unter Einstandspreisen – fast schon ein *Ceterum censeo* der Monopolkommission. Gelegentliche Verkäufe unter Einstandspreis können vorteilhaft sein, weil sie den Preiswettbewerb zwischen den Händlern zugunsten der Verbraucher ankurbeln und insbesondere bei komplementären Produkten auch effizienzfördernd sein können. Auch bei den anderen geplanten Änderungen finden sich einige durchaus begrüßenswerte Vorhaben. Die Monopolkommission erstellt dazu aktuell ein Sondergutachten, das 2012 der Bundesregierung überreicht werden soll.

Justus Haucap

Universität Düsseldorf

justus.haucap@uni-duesseldorf.de

APEC-Gipfeltreffen

Kooperation und Konflikt

In einer Zeit tiefster europäischer Verunsicherung hat in Hawaii das 19. Gipfeltreffen der APEC – der asiatisch-pazifischen Wirtschaftskooperation – stattgefunden. Die Zukunft der Weltwirtschaft liegt im asiatisch-pazifischen Raum, so heißt es seit langem. Ist dies nun als endgültiger Beginn der Zukunft und als Abgesang auf das alte Europa zu verstehen? Zuerst: wer oder was ist die APEC? Gegründet im Wendjahr 1989, umfasst die APEC heute 21 Mitgliedsländer, die sich zum Ziel gesetzt haben, die Wirtschaftskooperation im asiatisch-pazifischen Raum zu fördern und regionales Wirtschaftswachstum zu stimulieren. Die Zusammenarbeit richtet sich vorrangig auf die Förderung des Handels und der Direktinvestitionen in der Region. Die APEC ist eine wirtschaftliche Supermacht. In einem Markt mit 2,8 Mrd. Konsumenten erwirtschaften ihre Mitglieder zusammen 55% des weltweiten Bruttoinlandsprodukts. Seit der Gründung hat sich der Handel innerhalb der APEC verfünffacht, und 60% der US-amerikanischen Warenexporte fließen in APEC-Länder. Trotz des großen Gewichts im Welthandel kann die APEC aufgrund der fehlenden Integrationstiefe kaum mit der Europäischen Union verglichen werden. Abgesehen von der viel kürzeren Geschichte fällt vor allem die enorme Heterogenität auf. Die APEC-Mitgliedsländer reichen von Australien bis Vietnam und umfassen so unterschiedliche Länder wie Chile, Japan, Kanada, Malaysia oder auch Russland, Wirtschaftszweige wie Papua Neuguinea und Wirtschaftsriesen wie die USA, die wiederum selbst in regionale Freihandelszonen eingebunden

sind (z.B. NAFTA, MERCOSUR oder AFTA). Darüber hinaus finden sich in der APEC Länder wie Brunei Darussalam – arm an Bevölkerung, aber reich an fossilen Energieträgern – und China, das bevölkerungsreichste Land der Erde mit einer großen Nachfrage nach Energie und Rohstoffen, die auch aus dem Ausland befriedigt werden muss.

Für die Außenwirtschaftspolitik der USA ist die APEC von großer Bedeutung. Barack Obama ist seit langer Zeit der erste US-Präsident, welcher der Schaffung von Arbeitsplätzen durch Exportförderung einen hohen Stellenwert in seinem Wirtschaftsprogramm eingeräumt hat. Dazu gehört sowohl die Nationale Exportinitiative, die er im März 2010 ins Leben gerufen hat, als auch eine proaktivere Außenwirtschaftspolitik in Asien. Das erste APEC-Gipfeltreffen seit 1993 mit den USA als Gastgebernation bot die Gelegenheit, den neuen Geist öffentlichkeitswirksam vorzuführen. Kooperation und Konflikt kennzeichnen die Ergebnisse des Gipfels. Einvernehmlich beschlossen die Mitgliedsländer, bis 2015 die Zölle auf Umweltgüter – Solarzellen, Windturbinen, u.Ä. – auf 5% zu senken und auch nichttarifäre Handelshemmnisse in diesem Bereich abzubauen. Ob sich diese ehrgeizigen Ziele umsetzen lassen, bleibt abzuwarten. Obwohl sich China der Vereinbarung anschloss, waren von dort skeptische Äußerungen zu hören.

Weniger harmonisch war die Bekanntgabe der Schaffung einer Transpazifischen Partnerschaft (TPP) durch einen Teil der APEC-Länder unter Führung der USA. China, das nicht eingeladen wurde, äußerte sich kritisch über die TPP, die als Fernziel die Schaffung einer Freihandelszone in der Region (FTAAP) anvisiert. Der hier zu Tage tretende Konflikt wurde durch Äußerungen der US-Regierung zu Menschenrechtsverletzungen und zur Unterbewertung des Renminbi noch verschärft. In der Gesamtschau vermittelt der Gipfel deshalb eine unklare Botschaft über die zukünftige Entwicklung der APEC. Einerseits wird der Versuch deutlich, im Rahmen von regionalen Freihandelsabkommen Fortschritte bei der Handelsliberalisierung zu erzielen, die gemeinsamen Interessen aller beteiligten Länder entgegenkommen. Dies ist ein weiterer Beitrag zur Marginalisierung der Welthandelsorganisation (WTO), die in der Außenwirtschaftspolitik der USA keine große Rolle mehr zu spielen scheint. Andererseits ist die APEC zum Austragungsort für die Interessenkonflikte der beiden Hauptakteure in der Region, China und USA, geworden. Eine exklusive Integrationspolitik – d.h. eine TPP ohne China – kann für die USA kurzfristig sinnvoll sein, wird jedoch die APEC langfristig eher schwächen. Kooperation oder Konflikt – was am Ende im asiatisch-pazifischen Raum überwiegen wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht absehbar.

Matthias Bickel, Martin Klein

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

martin.klein@wiwi.uni-halle.de

Betreuungsgeld

Anreize nicht außer Acht lassen

Bereits mit der Einführung des Kinderförderungsgesetzes (KiföG) wurde im Jahr 2008 beschlossen, dass Eltern, die für ihr Kind keine Kindertagesbetreuung nutzen, ab 2013 ein Geldtransfer zukommen soll. Schon damals stand fest, dass viele ökonomische Überlegungen gegen einen solchen Transfer sprechen. Heute wird wieder heftig über das sogenannte Betreuungsgeld gestritten. Aus ökonomischer Sicht sind es die gleichen Argumente, die nach wie vor dagegen sprechen. Das Betreuungsgeld, wie es die CSU fordert, steht anderen Zielen der deutschen Familienpolitik entgegen. Es sei nochmals in Erinnerung gerufen, dass bereits Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern, wie Norwegen oder auch Finnland, vorliegen. Sie zeigen, dass mit einem Betreuungsgeld tendenziell die mütterliche Erwerbstätigkeit und die Nutzung von Kindertageseinrichtungen zurückgehen. Zudem belegen mikroökonomisch fundierte Wirkungsstudien für Deutschland, dass nach Einführung eines Betreuungsgeldes insbesondere teilzeitbeschäftigte Mütter Anreize haben, ihre Erwerbstätigkeit zu unterbrechen. Simulationen lassen vermuten, dass beinahe jede zweite Mutter, die vor Einführung des Betreuungsgeldes Teilzeit arbeitete, ihre Erwerbsarbeit unterbricht.

Insbesondere einkommensschwächere Haushalte würden Kindertageseinrichtungen in einem geringeren Umfang nutzen und dies, obwohl bildungsökonomische Studien darauf hinweisen, dass insbesondere diese Kinder von qualitativ hochwertigen frühkindlichen Bildungs- und Betreuungseinrichtungen profitieren. Ein Betreuungsgeld, das Erwerbstätigkeit und „Kita-Nutzung“ ausschließt, würde also dazu führen, dass die Erwerbsentscheidung, insbesondere von Frauen mit niedrigem Erwerbseinkommen weiter verzerrt wird. Hinzu kommen langfristig indirekte negative Lohneffekte, bedingt durch Erwerbspausen. Für eine eigenständige Einkommenserzielung auch im Alter sind jedoch eher Anreize für kontinuierliche Erwerbsbiografien wichtig. Nicht zuletzt schafft das Elterngeld gerade für diese Gruppe von Frauen Anreize, früher als bisher in den Arbeitsmarkt zurückzukehren; diesen Anreize würde ein Betreuungsgeld entgegenwirken.

Aktuell sind nun aber noch weitere Überlegungen im Raum: Die Kopplung an die Nichterwerbstätigkeit und eventuell an die Nichtnutzung einer Kindertageseinrichtung sollen fallen. Wenn das Betreuungsgeld auch bei einer Erwerbstätigkeit gezahlt würde, wenn keine öffentliche Kindertagesstätte genutzt würde, würden all jene Familien diskriminiert werden, denen keine privaten Betreuungsnetzwerke zur Verfügung stehen oder deren Ein-

kommen es nicht erlaubt, andere Betreuungspersonen zu bezahlen. Wäre darüber hinaus auch die Nutzung einer Kindertageseinrichtung möglich, gäbe es einem monetären Transfer ohne Zweckbindung. Aus einschlägigen ökonomischen Analysen ist bekannt, dass auch diese Transfers, wie z.B. das Kindergeld, bewirken, dass das Arbeitsvolumen, zumindest bei bestimmten Gruppen, sinkt.

Ein Betreuungsgeld wird fiskalisch betrachtet erhebliche Mittel binden, die in anderen Bereichen der Familienpolitik fehlen. Ein „Kompromiss“ der darauf hinausläuft, Kindern ab ihrem zweiten Lebensjahr gleichermaßen qualitativ hochwertige frühkindliche Bildungs- und Betreuungsangebote bereit zu stellen, wäre ein sinnvoller Ansatz. Hier fehlen noch Mittel.

C. Katharina Spieß

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und FU Berlin
kspiess@diw.de

Kreislaufwirtschaftsgesetz

Pfade offenhalten

Am 28. Oktober hat der Bundestag das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz verabschiedet. Am 25. November wurde es vom Bundesrat jedoch abgelehnt und an den Vermittlungsausschuss verwiesen, wo die Novelle am 14. Dezember auf der Tagesordnung steht. Was steckt hinter diesen Entwicklungen?

Um EU-rechtliche Vorgaben zu erfüllen, hat die Bundesregierung Ende März die Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes beschlossen. Sie soll zugleich die Ressourceneffizienz in der Abfallwirtschaft erhöhen und damit deren Beitrag zum Umweltschutz stärken. Stein des Anstoßes innerhalb der Novelle ist die künftige Aufgabenteilung zwischen der kommunalen und der privaten Entsorgungswirtschaft. Derzeit ist es privaten Entsorgungsunternehmen gestattet, sogenannte gewerbliche Sammlungen durchzuführen, wenn dies zu einer ordnungsgemäßen Verwertung führt und öffentliche Interessen nicht beeinträchtigt werden. Auch künftig könnten gewerbliche Sammlungen unterbunden werden, wenn sie überwiegend öffentlichen Interessen entgegenstehen.

Dies geht einigen Bundesländern als Sachwalter der Kommunen und ihrer Unternehmen aber nicht weit genug. Sie

sähen es lieber, wenn gewerbliche Sammlungen stärker eingeschränkt oder in bestimmten Bereichen unterbunden würden. Dies gewinnt dadurch an Bedeutung, dass in den nächsten Jahren die getrennte Erfassung von Verpackungsabfällen zu einer Wertstofftonne ausgebaut werden soll. Mit ihr sollen auch stoffgleiche Nichtverpackungen erfasst werden. Man erhofft sich davon in der getrennten Erfassung bis zu 7 kg pro Einwohner und Jahr an zusätzlichen Wertstoffen aus Kunststoffen und Metallen. Da die kommunale Entsorgungswirtschaft im Zuge der Daseinsvorsorge für den Hausmüll zuständig ist, könnten nach ihren Angaben die Müllgebühren steigen, sofern sie keinen garantierten Zugriff auf diese entgangenen Wertstoffe hätte.

Auf interessante Weise sind die Argumente beider Seiten zur Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes sehr ähnlich. Je nach endgültiger Ausgestaltung seien jeweils Arbeitsplatzverluste zu befürchten. Laut kommunalem Standpunkt könnten die Privaten zudem die Entsorgungs- und Verwertungsrosinen herauspicken und so steigende Müllgebühren verursachen. Die Privaten wiederum warnen vor den Ineffizienzen kommunaler Entsorgungsmonopole und den resultierenden Kosten bei den Verbrauchern sowie möglichen Einbußen bei Innovationen und Investitionen. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sind aber ohnehin nur die Nettoeffekte von Bedeutung und beide Argumentationslinien sind ohne genauere Untersuchung schwer von der Hand zu weisen. Zwar wurden im Auftrag des Bundesumweltministeriums zumindest verschiedene Zuständigkeitsvarianten hinsichtlich der Wertstofftonne näher analysiert. Jedoch konnte selbst hier keine klare Empfehlung abgeleitet werden.

Dies spricht umso mehr dafür, das Kreislaufwirtschaftsgesetz so zu novellieren, dass mehrere Pfade offengehalten werden. Statt entweder kommunalen oder privaten Akteuren per Gesetz einen Teil des abfallwirtschaftlichen Kuchens zuzusichern, sollte die Entsorgung dem effizientesten Anbieter – z.B. in einem Ausschreibungsverfahren – übertragen werden. Fraglos bedarf diese wettbewerbliche Lösung genauer Regelungen, um eine gleichermaßen wirtschaftliche wie hochwertige Entsorgung von Abfällen zu gewährleisten. Dies ist aber allemal besser als bestimmte Optionen grundsätzlich auszuschließen, wonach sowohl der Wettbewerb als auch die Interessen der Verbraucher auf der Strecke blieben.

Sven Schulze

Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut
s-schulze@hwwi.org

Literatur und Links zu diesen und anderen aktuellen wirtschaftspolitischen Themen finden Sie auf der Website der ZBW unter ECONIS Select www.zbw.eu/kataloge/econis_select.htm.