



**15 2006**

59. Jg., 31.–32. KW, 11. August 2006

## **ifo Schnelldienst**

### **Zur Diskussion gestellt**

*Ulf Böge, Henning Klodt, Wolf Schäfer, Wolfgang Kerber, Theresia Theurl, Georg Koopmann*

- Erfordern globale Unternehmensstrukturen globale Wettbewerbsregeln?

### **Daten und Prognosen**

*Chang Woon Nam und Rüdiger Parsche*

- Leichtes Absinken der Mehrwertsteuerausfallquote auch im Jahr 2006 zu erwarten

*Herbert Hofmann*

- Altenpflege und Soziale Dienste – wachsender Bedarf bei fehlenden Mitteln

*Manuel Birnbrich*

- Großhandel: Investitionsbereitschaft 2006 deutlich gestiegen

### **Im Blickpunkt**

*Nick Hoffmann*

- Arbeitnehmerfreizügigkeit in der erweiterten EU

*Erich Gluch*

- ifo Architektenumfrage: Geschäftsklima hellt sich weiter auf

*Hans G. Russ*

- ifo Konjunkturtest Juli 2006

**ifo Schnelldienst** ISSN 0018-974 X

Herausgeber: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.,  
Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,  
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifode.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn, Prof. Dr. Gebhard Flaig,  
Dr. Gernot Nerb, Dr. Wolfgang Ochel, Dr. Heidemarie C. Sherman, Dr. Martin Werding.

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Druck: Fritz Kriechbaumer, Taufkirchen.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

### Zur Diskussion gestellt

#### Erfordern globale Unternehmensstrukturen globale Wettbewerbsregeln?

3

Die fortschreitende wirtschaftliche Integration und die vielfältigen Möglichkeiten für globale unternehmerische Aktivitäten erfordern Strategien zu ihrer Umsetzung. Bedarf es globaler Wettbewerbsregeln, um den globalen Wettbewerb zu schützen? Für *Ulf Böge*, Bundeskartellamt, sollte der Weg zu einer internationalen Wettbewerbspolitik nicht über eine »harte Harmonisierung«, sondern Diskussionen und Kooperationen der nationalen Wettbewerbsbehörden führen. Auch *Wolf Schäfer*, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, teilt die Auffassung, dass eine Kooperation der Wettbewerbsbehörden einer administrativen Harmonisierung der Wettbewerbsregeln vorzuziehen sei. *Henning Klodt*, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, unterstreicht, dass globale Wettbewerbsregeln nationales Wettbewerbsrecht nicht ersetzen, sondern ergänzen und flankieren sollten. *Wolfgang Kerber*, Universität Marburg, vertritt die These, dass kein internationales Wettbewerbsrecht notwendig ist, aber dass internationale Verfahrensregeln erforderlich seien. *Theresia Theurl*, Universität Münster, sieht den Status quo darin, dass globale Wettbewerbsregeln nur in Ansätzen bestehen und die Gründe dafür in den Kosten, die sie verursachen, liegen. Und *Georg Koopmann*, HWWA, spricht sich vor allem für eine Internationalisierung der Wettbewerbspolitik aus.

### Daten und Prognosen

#### Leichtes Absinken der Mehrwertsteuerausfallquote auch im Jahr 2006 zu erwarten

22

*Chang Woon Nam und Rüdiger Parsche*

Die vom ifo Institut quantifizierte Mehrwertsteuerausfallquote stieg im Jahr 2001 sprunghaft an und verharrte die folgenden Jahre auf hohem Niveau. Anfang 2005 konnte aber erstmals auf der Basis der für 2005 geschätzten gesamtwirtschaftlichen Eckwerte ein gewisses Absinken der Mehrwertsteuerausfallquote festgestellt werden. Dieser sich im Frühjahr andeutende Rückgang der Ausfallquote für 2005 hat sich nach den vorliegenden Daten bestätigt. Das könnte darauf hindeuten, dass nun doch die vom Gesetzgeber in den letzten Jahren ergriffenen Maßnahmen mit einer gewissen Zeitverzögerung helfen, das Mehrwertsteueraufkommen zu stabilisieren. Dafür spricht zudem, dass für 2006 ebenfalls ein leichter Rückgang der Steuerausfallquote von 11 auf 10,5% zu erwarten ist.

#### Altenpflege und Soziale Dienste – wachsender Bedarf bei fehlenden Mitteln

24

*Herbert Hofmann*

Aufgrund der demographischen Alterung wird die Zahl der Pflegebedürftigen in den nächsten Jahrzehnten deutlich ansteigen. Damit wird auch die gegenwärtig vorhandene Infrastruktur für die ambulante und stationäre Versorgung nicht ausreichen, um den notwendigen Pflegestandard zu erhalten oder sogar zu verbessern. Pflegedienste, Pflegeheime und entsprechend auch Pflegepersonal werden fehlen: Eine Vorausberechnung des Personalbedarfs in Vollzeitäquivalenten auf Basis der bekannten Personal/Pflegefall-Quoten ergibt, dass bis zum Jahr 2010 im Pflegesektor insgesamt knapp 150 000 Vollzeitbeschäftigte (Vollzeitäquivalente) gebraucht werden. Bis 2020 könnten es rund 250 000 sein. Somit werden die

Ausgaben der Pflegeversicherung weiter steigen. Da – nach den gegenwärtigen Regeln – nicht für ein Ausgleich auf der Einnahmenseite gesorgt wird, ist eine grundlegende Reform der Pflegeversicherung dringend notwendig.

### **Großhandel: Investitionsbereitschaft 2006 deutlich gestiegen**

31

*Manuel Birnbrich*

Nach den Ergebnissen der diesjährigen ifo Investitionserhebung wird der Großhandel 2006 deutlich mehr investieren als im vergangenen Jahr. Der Wirtschaftssektor konnte sich zuletzt über fortwährend steigende Umsätze freuen. Wegen des anhaltend positiven Geschäftsverlaufs im verarbeitenden Gewerbe, der Erholung im Bauhauptgewerbe und Anzeichen für eine Belebung des privaten Konsums dürfte das Umsatzwachstum des Großhandels 2006 noch stärker ausfallen als 2005. Der Beschäftigtenrückgang wird voraussichtlich zum Stillstand kommen, in Teilbereichen wird es sogar Zuwächse geben. Die Ergebnisse des ifo Investitionstests im Großhandel lassen einen spürbaren Schub bei den Ausrüstungsinvestitionen erwarten, aber auch die Bauinvestitionen werden voraussichtlich etwas zulegen. Insgesamt dürften die Bruttoanlageinvestitionen im Jahr 2006 um mehr als 10% steigen.

## **Im Blickpunkt**

### **Arbeitnehmerfreizügigkeit in der erweiterten EU – die zweite Phase des 2 + 3 + 2-Modells hat begonnen**

35

*Nick Hoffmann*

Mit dem Beitritt der zehn mittel- und osteuropäischen Länder am 1. Mai 2004 ist es den Staaten der bisherigen Europäischen Union möglich, die Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bürger aus den neuen Mitgliedsländern einzuschränken. Über einen Zeitraum von insgesamt sieben Jahren können nationale Regelungen zur Steuerung des Zugangs zum Arbeitsmarkt erlassen werden. Der Beitrag gibt eine Übersicht über die jeweilige gesetzliche Regelung in den »alten« EU-15-Ländern.

### **ifo Architektenumfrage: Geschäftsklima hellt sich weiter auf**

39

*Erich Gluch*

Nach den Ergebnissen der vierteljährlichen Umfrage des ifo Instituts bei den freischaffenden Architekten hat sich das Geschäftsklima zu Beginn des 2. Quartals 2005 weiter aufgehellt. Die befragten Architekten waren mit ihrer aktuellen Geschäftslage sichtlich weniger unzufrieden als im Vorquartal. Auch die Geschäftserwartungen ließen wachsende Zuversicht erkennen.

### **ifo Konjunkturtest Juli 2006 in Kürze**

41

*Hans G. Russ*

Das Geschäftsklima in der gewerblichen Wirtschaft Deutschlands hat sich im Juli etwas abgeschwächt und entsprach wieder etwa dem Stand vom vorletzten Monat. Ausschlaggebend hierfür war vor allem der nachlassende Optimismus in den Geschäftserwartungen, aber auch die aktuelle Situation wurde von den Unternehmen etwas weniger positiv bewertet. Die konjunkturelle Grundtendenz bleibt dennoch aufwärtsgerichtet, wenngleich einige Faktoren wie ein anhaltend hoher oder sogar noch steigender Ölpreis, eine sich voraussichtlich abschwächende Weltkonjunktur und die bevorstehende Mehrwertsteuererhöhung dämpfend wirken könnten.

Die fortschreitende wirtschaftliche Integration und die vielfältigen Möglichkeiten für globale unternehmerische Aktivitäten erfordern Strategien zu ihrer Umsetzung. In den Mittelpunkt der Diskussion dürfte auch bald wieder die Frage nach einem internationalen Schutz des Wettbewerbs rücken: Bedarf es globaler Wettbewerbsregeln, um den globalen Wettbewerb zu schützen?

## Auf dem Weg zu einer internationalen Wettbewerbspolitik: Harmonisierung von oben oder Streben nach Konvergenz?

In der Diskussion über die Verflechtung der Weltwirtschaft stellt sich zunehmend die Frage nach einem internationalen Schutz des Wettbewerbs. Benötigt die globale Tätigkeit von Unternehmen besondere Regeln in Form einer internationalen Wettbewerbsordnung? Ist das jeweils nationale Wettbewerbsrecht noch ausreichend, um Wettbewerbsbeschränkungen mit internationalem Charakter zu erfassen? Welche Rolle nehmen die nationalen Wettbewerbsregime in der globalen Marktwirtschaft ein?

## Das Wettbewerbsrecht als Ordnungsfaktor in einer freien Marktwirtschaft

In Deutschland und in den meisten anderen Ländern der Welt hat man sich für eine am Wettbewerbsprinzip orientierte Wirtschaftsordnung entschieden. In einer Marktwirtschaft werden die Aktivitäten von Produzenten und Konsumenten nicht von einer zentralen Instanz, sondern individuell von den Wirtschaftsteilnehmern geplant. Die Koordinierung dieser Pläne leistet der Wettbewerb. Er ermöglicht, dass sich durch das freie Zusammentreffen von Anbietern und Nachfragern auf Märkten Preise bilden, die eine wichtige Steuerungsfunktion für den Austausch von Waren und Dienstleistungen besitzen. Die Preise zeigen den Anbietern, in welchen Bereichen sie ihre Produktionsfaktoren am effizientesten einsetzen können; den Nachfragern geben sie Anhaltspunkte, wo

sie ihren Bedarf am günstigsten decken können. Durch das Konkurrieren um die Nachfrager schafft ein Wettbewerbssystem einen Anreiz zu Preissenkungen und Qualitätsverbesserungen. Durch Innovationen und technischen Fortschritt winken den Unternehmen höhere Gewinnchancen. Schlechte Leistungen werden durch Verluste sanktioniert, in letzter Konsequenz kann es das Ausscheiden aus dem Markt bedeuten. Adam Smith beschrieb diesen Wettbewerbsprozess als das Wirken der »unsichtbaren Hand« des Marktes (im Gegensatz zur sichtbaren Hand des Staates).

## Veränderte Marktstrukturen infolge der Globalisierung

Im Zuge der Globalisierung steht es den Marktteilnehmern in zunehmendem Ausmaß frei, auch im Ausland nachzufragen und anzubieten. Damit erfährt das Entdeckungsverfahren Wettbewerb eine Bereicherung um die weltweit angebotenen Lösungsoptionen. In der globalen Öffnung der Märkte liegt somit eine große Chance für die weltweite Wohlfahrtssteigerung. Wie schnell wirtschaftliche Prozesse mittlerweile voranschreiten, wird schon allein daran deutlich, dass man heute in New York, Istanbul und Peking – sofern man dies denn möchte – überall die gleichen Produkte kaufen könnte. Kommt beispielsweise heute ein neues Modell für ein Mobiltelefon auf den Markt, könnte man es morgen in diesen drei Städten ohne weiteres erwerben, und nicht nur dort, sondern auch in Ho Chi Minh City, Kapstadt oder Ulaan Bator. Und die Liste der Produkte, auf die dies zutrifft, lässt sich unendlich fortsetzen. Für unsere Kinder gehört dies zur Normalität. Vor fünfzig Jahren wäre es noch nahezu undenkbar gewesen.

Doch ist auch das Problem offensichtlich, welches daraus für uns Wettbewerbsleu-



Ulf Böge\*

\* Dr. Ulf Böge ist Präsident des Bundeskartellamtes und Vorsitzender der Steering Group des International Competition Network (ICN).

te resultiert, festzumachen an dem Satz: Commerce is increasing global but competition law is still national. Denn mit der immer weiter voranschreitenden Öffnung der Märkte wachsen nicht nur die Chancen, sondern es wächst auch der Wettbewerbsdruck auf die Unternehmen. Viele wehren sich dagegen durch Fusionen, durch die Ausnutzung marktbeherrschender Positionen und durch Kartelle. Die Zahl grenzüberschreitender Kartellabsprachen ist seitdem rapide angestiegen. Erinnert sei hier nur an das weltumspannende Vitaminkartell, in das unter anderem Unternehmen aus Nord- und Südamerika, Europa, Australien und Asien verwickelt waren. Wie kann und muss die internationale Gemeinschaft auf diese Entwicklungen reagieren?

### **Unterschiedliche Arten von grenzüberschreitenden Wettbewerbsbeschränkungen**

Hierbei muss man sich zunächst vergegenwärtigen, dass grenzüberschreitende Wettbewerbsbeschränkungen in ganz unterschiedlichen Ausgestaltungen auftreten. Grob zu unterscheiden sind staatliche und private Wettbewerbsbeschränkungen, und bei den privaten handelsrelevante und wettbewerbsrelevante.

Staatliche Wettbewerbsbeschränkungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie den Freihandel beschränken. Freihandel ist der von staatlichen Hemmnissen freie, grenzüberschreitende Wettbewerb. Hierzu gehört insbesondere ein freier Marktzugang für in- und ausländische Unternehmen. Andere staatliche Wettbewerbsbeschränkungen sind z.B. die Einführung besonderer nationaler technischer Standards oder die Subventionierung inländischer Industrien. Der extremste Fall staatlicher Wettbewerbsbeschränkungen sind Kartelle von Staaten, wie z.B. das OPEC-Kartell. Von diesen staatlichen Maßnahmen ist in der Regel in erster Linie das Ausland betroffen. Aus der Betroffenheit des Auslandes durch staatliche Eingriffe in den Marktprozess ergibt sich die typische Verhandlungssituation, wie wir sie von internationalen Foren wie der WTO kennen, in der die Verminderung oder Aufgabe der gegenseitigen staatlichen Beschränkungen herbeigeführt werden soll. Im Falle der staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen ist somit die umfassende Durchsetzung des Wettbewerbsprinzips ohne politisches Handeln ausgeschlossen.

Zu einem wirklichen internationalen Freihandel gehört aber auch der flächendeckende Schutz des Wettbewerbs vor privaten Beschränkungen: Zu den handelsrelevanten privaten Wettbewerbsbeschränkungen sind jene zu zählen, die zwar die Freiheit ausländischer Wirtschaftssubjekte beschränken und die Wohlfahrt auch ausländischer Volkswirtschaften mindern, jedoch keinen unmittelbaren Effekt auf den Wettbewerb in deren Hoheitsgebiet haben müssen. Sie bewirken im Wesentlichen Marktzutrittsbarrieren für ausländische Kon-

kurrenten. Denkbar sind marktabschließende vertikale Vereinbarungen, die ausländischen Konkurrenten den Marktzutritt verwehren. Ähnlich können Verdrängungsstrategien tolerierter Monopolisten in einzelnen nationalen Märkten wirken. Solche Beschränkungen sind letztlich nur zu praktizieren, wenn das Verhalten im »Verursacherstaat« zumindest geduldet oder politisch sogar gedeckt wird. In ihrer Wirkung entsprechen sie damit originären Handelsproblemen. Die Aktionsmöglichkeiten der nationalen Wettbewerbsbehörden reichen nicht aus, diesen Wettbewerbsbeschränkungen wirksam zu begegnen. Ihre Lösung erfordert das politische Zugeständnis der Staaten, ausländische Unternehmen in wettbewerbsrechtlichen Fragen nicht anders als einheimische Unternehmen zu behandeln und Entscheidungsprozesse transparent zu gestalten. Auch hier ist also ein Handeln auf politischer Ebene erforderlich.

Im Gegensatz zu den handelsrelevanten sind die wettbewerbsrelevanten privaten Wettbewerbsbeschränkungen prinzipiell geeignet, auch den Wettbewerb in anderen Ländern zu beeinträchtigen. Hierzu zählen insbesondere Verhaltensweisen von Unternehmen, die aufgrund ihrer internationalen Auswirkung von mehreren Rechtsordnungen erfasst werden. Dies sind internationale Kartelle, supranationaler Missbrauch von Marktmacht und unter bestimmten Bedingungen größere Fusionen. In diesen Parallelverfahren stellen sich Fragen wie: Welches Recht findet Anwendung, welche Möglichkeiten der Zusammenarbeit bestehen für die Wettbewerbsbehörden und nach welchen Regeln arbeiten sie zusammen?

### **Modelle internationaler Wettbewerbsregime besuchen**

Mit diesen Fragestellungen beschäftigt sich die internationale Staatengemeinschaft nun seit einiger Zeit. Die erste Entscheidung des U.S. Supreme Court hierzu stammt bereits aus dem Jahre 1945. In dieser Entscheidung legte der U.S. Supreme Court den Grundstein für die Anerkennung des Auswirkungsprinzips, häufig auch als sog. effects doctrine bezeichnet. Das Auswirkungsprinzip ermöglicht es der Wettbewerbsbehörde, in dem betroffenen Land gegen Beschränkungen vorzugehen, die sich auf den inländischen Markt auswirken, unabhängig davon, wo das Unternehmen seinen Sitz hat, von dem die Beschränkung ausgeht. Die Anwendung des Auswirkungsprinzips hat sich mittlerweile weitestgehend durchgesetzt.

Doch kann es im Zweifelsfall sehr schwierig sein, die Grenzen des Auswirkungsprinzips festzulegen. Denn rein ökonomisch betrachtet kann jede den Wettbewerb beschränkende Handlung irgendwo auf der Welt Auswirkungen oder Rückwirkungen auf den Inlandsmarkt haben. Es ist jedoch weder aus wettbewerbsrechtlicher Perspektive sinnvoll noch po-



litisch gewollt, dass jede noch so insignifikante Auswirkung auch gleich die Jurisdiktion eines Landes begründet. Im Gegenteil – eine derartig überdehnte Anwendung der nationalen Wettbewerbsordnungen kann gerade dazu führen, die Ziele und Anstrengungen einer internationalen Wettbewerbspolitik zu unterlaufen. Denn wenn jeder Staat für sich Jurisdiktionshoheit in Anspruch nimmt, ist eine Kooperation der Wettbewerbsbehörden und eine Koordination der Wettbewerbspolitik nicht möglich. Die Anwendung des Auswirkungsprinzips begegnet zum Teil aber auch erheblichen praktischen Hindernissen, da in diesen Fällen oftmals Ermittlungen im Ausland erforderlich sind. Ermittlungen im Ausland können aber regelmäßig nur mit der Unterstützung der dortigen Wettbewerbsbehörde im Wege der Rechtshilfe vorgenommen werden. Selbst informelle Befragungen durch eine Wettbewerbsbehörde im Ausland werden als problematisch angesehen.

Um diesen Ineffizienzen bei der Anwendung des Auswirkungsprinzips entgegenzuwirken, sind zahlreiche bilaterale Abkommen ausgehandelt worden, wie z.B. das deutsch-amerikanische Rechtshilfeabkommen, welches gerade ratifiziert wird. Daneben gibt es immer wieder Bestrebungen, internationale Regeln für die Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden bzw. internationale Wettbewerbsregime zu schaffen. Beispiele hierfür sind die wettbewerbspolitischen Beratungen im Rahmen der WTO und der OECD, der UNCTAD, des International Competition Network (ICN) und des European Competition Network (ECN), um nur die wichtigsten zu nennen.

Grundsätzlich kann man zwei verschiedene Wege der internationalen Zusammenarbeit einschlagen. Sie unterscheiden sich vor allem durch den Grad an Verbindlichkeit der Kooperation oder Koordination. Der eine Weg zielt auf ein umfassendes internationales Kartellrecht, dessen Regelwerk primär durch ein Weltkartellamt durchzusetzen wäre. Diese Vorstellung stellt sozusagen eine »harte« Harmonisierung von oben nach unten (»top down«) dar. Die WTO verfolgte seit 1996 das Ziel, ein internationales Rahmenabkommen zum Wettbewerbsrecht zu schaffen. Allerdings konnte bislang noch keine positive Entscheidung über die Aufnahme konkreter Verhandlungen herbeigeführt werden, und die Verankerung des Wettbewerbsrechts im Regelwerk der WTO scheint zunehmend ungewiss.

Hieran wird deutlich, wie schwierig die Verhandlung eines internationalen Wettbewerbsabkommens ist. Denn die Besonderheit eines Wettbewerbsabkommens liegt darin, dass Wettbewerbschutz viele verschiedene Ausgestaltungsformen annehmen kann. Die ökonomische Theorie hat bisher noch keine eindeutige Lösung für einen objektiv optimalen Wettbewerbschutz bieten können. Während im Handelsbereich Verstöße gegen den Grundsatz der staatlichen Enthaltung aus den Marktprozessen meist eindeutig zu identi-

fizieren sind, hängt das Vorliegen eines Wettbewerbsverstoßes oft auch von der wettbewerbstheoretischen Überzeugung ab. Ein Abkommen könnte sich in Bezug auf diese Probleme daher nur auf wenige materielle Grundsätze beschränken, über die international Einigkeit besteht. Dabei kann und soll allerdings nicht das materielle Recht international detailliert festgelegt werden. Dafür sind die bestehenden Meinungs- und Systemunterschiede in vielen Bereichen zu groß. Ferner ist anzunehmen, dass die historisch gewachsenen Rechtssysteme den nationalen rechtlichen und wirtschaftlichen Besonderheiten adäquat Rechnung tragen, was durch ein international harmonisiertes Recht verloren ginge. Die Fehleranfälligkeit eines dezentralen Systems ist zudem geringer, und unterschiedliche wettbewerbsrechtliche Ansätze können zunächst auf begrenztem Terrain getestet werden. Aus den gleichen Gründen ist auch ein Weltkartellamt abzulehnen. Der Weg zu einer internationalen Wettbewerbspolitik über eine harte Harmonisierung ist daher weder gangbar noch wünschenswert.

Der »bottom up«-Ansatz schlägt den umgekehrten Weg ein. Statt einer Harmonisierung von oben, zielt er auf eine Entwicklung hin zu mehr Konvergenz im Wege gegenseitiger Verständigung. Diskussionen und Kooperationen der Wettbewerbsbehörden sollen in mehr Konvergenz münden. Unterschiedliche Bestimmungen sollen schrittweise unter Berücksichtigung des tatsächlich Notwendigen sowie des wirtschaftlich, politisch oder rechtlich Machbaren angeglichen werden. So kann unter Berücksichtigung der nationalen Besonderheiten in sinnvoller Weise eine Koordination und Kooperation der Wettbewerbsbehörden bewirkt werden. Dies zeigen die Bemühungen im Rahmen der UNCTAD, der OECD und des ICN.

Insbesondere das ICN verfolgt einen vollkommen neuen Ansatz internationaler Zusammenarbeit, da er ausschließlich auf einem freiwilligen multilateralen Vorgehen basiert. Alle erzielten Arbeitsergebnisse des ICN sind für die beteiligten Wettbewerbsbehörden unverbindlich. Die Anwendung und Durchsetzung beruht im Wesentlichen vielmehr auf zwei Anpassungsmechanismen: (1) kognitive Konvergenz durch einen permanenten Austausch und (2) einem durch Gruppendynamik ausgelösten Anreiz, den Arbeitsergebnissen zu entsprechen, dem sog. »peer pressure«. Der Erfolg gibt dem ICN recht: Innerhalb von nur fünf Jahren hat es sich aufgrund seiner unkonventionellen Arbeitsweise und seiner sehr stark praxisbezogenen Arbeitsergebnisse einen festen Platz in der internationalen Wettbewerbsfamilie erarbeitet. Aber auch die UNCTAD und die OECD, die mit ganz unterschiedlichen Schwerpunkten arbeiten, haben jede für sich einen erheblichen Beitrag zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbspolitik geleistet.

Ziel einer internationalen Wettbewerbspolitik ist es, Wettbewerb global besser zu schützen. Sie muss sich dabei

zwangsläufig an dem politisch Machbaren orientieren. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die Schaffung globaler Wettbewerbsregeln, die für alle Staaten gleichermaßen verbindlich sind, derzeit politisch nicht durchsetzbar sind. Hingegen konnten viele Fortschritte auf dem Weg zu einer verstärkten Kooperation der Wettbewerbsbehörden durch eine schrittweise Annäherung der nationalen Wettbewerbsregime erreicht werden. An diesem Weg der gegenseitigen Verständigung sollte die internationale Wettbewerbsfamilie daher festhalten. Dies schließt nicht aus, dass Grundsätze zunächst unverbindlich und in einem späteren Schritt verbindlich festgelegt werden. Ein gutes Beispiel hierfür ist das ECN, welches durchaus als Mischform der beiden Ansätze bezeichnet wird. Dieser Verbund der Wettbewerbsbehörden aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union besteht seit 2004 und bietet derzeit die intensivste Form der Zusammenarbeit. Die Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden basiert auf gemeinsamen europäischen Wettbewerbsregeln, während die Durchsetzung dezentral erfolgt. Das ECN ist ein regionaler Verbund und damit als Modell eines internationalen Wettbewerbsregime keineswegs auf die gesamte internationale Staatengemeinschaft übertragbar. Doch zeigt es letztlich, welcher Grad an Konvergenz und Kooperation zwischen den verschiedenen nationalen Wettbewerbsbehörden möglich ist.

Das Ziel und der Weg sind damit vorgegeben – unsere Aufgabe als Wettbewerbsleute ist es, beides weiterhin konsequent zu verfolgen.



Henning Klodt\*

### **Globale Wettbewerbsregeln zur Flankierung nationalen Wettbewerbsrechts**

Sechs Jahre nach dem Ende der letzten großen Fusionswelle baut sich – von der wirtschaftspolitischen Öffentlichkeit weitgehend unkommentiert – eine neue Welle internationaler Fusionen und Übernahmen auf, die ihren Höhepunkt offenkundig noch nicht erreicht hat. Damit steigt auch wieder die Wahrscheinlichkeit, dass es zu Konflikten zwischen verschiedenen nationalen Kartellbehörden kommt, wenn es um die wettbewerbspolitische Beurteilung von Unternehmenszusammenschlüssen mit grenzüberschreitender Wirkung geht. Die Frage, ob es globaler Wettbewerbsregeln bedarf, um den globalen Wettbewerb zu schützen, dürfte auf der wirtschaftspolitischen Agenda schon bald wieder nach vorne rücken.

### **Extraterritoriale Anwendung nationalen Wettbewerbsrechts**

Völlig schutzlos ist der globale Wettbewerb allerdings auch heute schon nicht. Nach der so genannten effects doctrine (Auswirkungsprinzip) können nationale Kartellbehörden gegen jegliche Wettbewerbsbeschränkungen vorgehen, die sich auf den Wettbewerb in ihrem eigenen Rechtsgebiet auswirken – unabhängig davon, in welchem Rechtsgebiet die wettbewerbswidrige Handlung vollzogen wurde.<sup>1</sup> Erstmals geltend gemacht wurde die effects doctrine im Jahre 1945 in der Alcoa-Entscheidung des U.S. Supreme Court, mit der ein in der Schweiz abgeschlossenes Quotenkartell, das sich auf den amerikanischen Aluminium-Markt auswirkte, un-

\* Prof. Dr. Henning Klodt leitet am Institut für Weltwirtschaft in Kiel das Zentrum Bildungsprogramme.

<sup>1</sup> Für einen Überblick zu den Grundlagen der internationalen Wettbewerbspolitik vgl. Basedow (1998).



tersagt wurde. Schlagzeilen in Deutschland machte Ende der siebziger Jahre die Philip Morris/Rothmans-Entscheidung des Bundeskartellamtes, in der die Fusion zwischen einem amerikanischen und einem britisch-südafrikanischen Tabakkonzern verboten wurde. Diese Entscheidung, die das Kammergericht Berlin im Jahre 1983 bestätigte, wurde in der Öffentlichkeit zunächst eher belächelt, da absehbar war, dass sich die beteiligten Konzerne durch das wettbewerbspolitische Störfeuer aus Deutschland nicht von ihrem Fusionsvorhaben abbringen lassen würden. Als das Bundeskartellamt aber damit drohte, sämtliche Umsätze dieser Konzerne auf dem deutschen Absatzmarkt mit einer Strafzahlung zu belegen, stieg die Verhandlungsbereitschaft der fusionswilligen Unternehmen spürbar. Immerhin konnte so durchgesetzt werden, dass sich Rothmans von seiner deutschen Tochtergesellschaft Haus Brinkmann trennte, wodurch die Auswirkungen der Fusion auf die Marktanteile im deutschen Zigarettenmarkt gering gehalten werden konnten.<sup>2</sup>

Vom Grundsatz her ist es also auch heute schon – ohne eigenständige globale Wettbewerbsregeln – möglich, globalen Wettbewerbsbeschränkungen durch nationale Politikmaßnahmen Einhalt zu gebieten. Die konsequente Anwendung der effects doctrine kann allerdings nicht nur zur Lösung globaler Wettbewerbsfragen beitragen, sondern sie kann auch selbst zum Auslöser internationaler Konflikte in der Wettbewerbspolitik werden. Wenn etwa zwei amerikanische Unternehmen mit dem Segen der dortigen Kartellbehörden fusionieren, obwohl daraus Wettbewerbsbeschränkungen für den europäischen Markt resultieren, dann können das amerikanische Wettbewerbsrecht und das über die effects doctrine auf Nordamerika ausgedehnte europäische Wettbewerbsrecht miteinander in Konflikt geraten.

### Zunehmendes Konfliktpotential unter der effects doctrine

In der Frühphase der vergangenen internationalen Fusionswelle trat dieser Fall ein, als die Fusion von Boeing und McDonnell-Douglas im Jahre 1997 von der Federal Trade Commission ohne Auflagen genehmigt wurde, obwohl kaum zu übersehen war, wie dadurch die marktbeherrschende Stellung von Boeing sowohl in Europa als auch in den Vereinigten Staaten selbst nachhaltig gestärkt wurde. Die Europäische Kommission leistete auf diplomatischer Ebene energischen Widerstand, verzichtete aber letztlich auf die rechtliche mögliche Sanktion, ein Bußgeld in Höhe von 10% des Gesamtumsatzes des neuen Konzerns zu erheben, um einem weitreichenden Handelskonflikt aus dem Weg zu gehen.

Auf dem Höhepunkt der letzten Fusionswelle im Jahre 2001 wiederholte sich diese Situation, als es um die Fusion von General Electric und Honeywell ging. Auch hier genehmigten die U.S.-Behörden ohne Auflagen, während die EU-Kommission unter dem Hinweis auf neu entstehende »Bündelungsvorteile« der beteiligten Unternehmen in den Bereichen Triebwerke, Avionik und Flugzeug-Leasing eine Untersagungsverfügung erließ. Die Konzessionsbereitschaft der EU-Kommission war dabei vielleicht auch dadurch begrenzt, dass die U.S.-Seite im Jahr zuvor die Fusion des französischen Industriegasherstellers Air Liquide mit seinem britischen Konkurrenten BOC untersagt hatte.

Manche Beobachter argumentieren, dass derartige Konfliktfälle keineswegs globale Wettbewerbsregeln nötig machten, sondern auch durch eine bessere Zusammenarbeit nationaler Kartellbehörden und gegenseitige Amtshilfe (Comity) gelöst werden könnten. Tatsächlich hat die Europäische Union in den vergangenen Jahren eine Reihe von Comity-Abkommen mit verschiedenen Drittländern – darunter auch mit den Vereinigten Staaten – geschlossen. Diese können allerdings nur dann zur Konfliktlösung beitragen, wenn die Bereitschaft dazu auf beiden Seiten vorhanden ist.

Eine solche Bereitschaft wird sicherlich gegeben sein, wenn unterschiedliche wettbewerbsrechtliche Beurteilungen auf unterschiedlichen Ermittlungsständen der Behörden beruhen. Hier kann Comity zur Verbesserung der Informationsgrundlagen wettbewerbsrechtlicher Entscheidungen beitragen. Wenn die unterschiedlichen Beurteilungen dagegen auf grundsätzlichen Unterschieden in den Rechtsordnungen beruhen – weil beispielsweise in einem Land der Schutz der Konsumenten und im anderen Land der Schutz des Wettbewerbs als Institution im Vordergrund stehen –, läuft Comity ins Leere. Auch bei industriepolitisch motivierten Fusionen, die mehr oder weniger explizit darauf abzielen, dem eigenen Land Vorteile auf Kosten des Auslandes zu verschaffen, lassen sich internationale Konflikte kaum durch Comity lösen. Letztere Konstellation dürfte die Fälle Boeing/McDonnell Douglas und General Electric/Honeywell zutreffend charakterisieren.

Weitere Konfliktpotentiale rühren daher, dass es bei einer Anerkennung der effects doctrine als internationales Rechtsprinzip eigentlich notwendig wäre, einen potentiell wettbewerbsbeschränkenden Unternehmenszusammenschluss in all jenen Ländern zu notifizieren, deren Märkte von der jeweiligen Maßnahme betroffen sein könnten. Falls die beteiligten Unternehmen dies versäumen, müssen sie stets damit rechnen, im Nachhinein aus Ländern, die vielleicht für die Fusionsentscheidung gar keine Rolle gespielt haben, mit Sanktionen belegt zu werden, da nationale Kartellrechtssysteme oftmals strenge Vollzugsverbote vor Abschluss der Fusionskontrollverfahren aufweisen. In der Praxis behilft man sich zumeist damit, nur in jenen (größeren) Ländern zu no-

<sup>2</sup> Für eine ausführlichere Analyse dieser und weiterer Konfliktfälle der internationalen Wettbewerbspolitik vgl. Klodt (2001).

tifizieren, denen man überhaupt zutraut, gewichtigen Widerstand gegen eine extraterritoriale Fusion zu leisten (Bechtold 2006). Dies mag als modus vivendi nachvollziehbar erscheinen, aber eine international verlässliche Wettbewerbsordnung sieht sicherlich anders aus.

Wenn sich bei fortschreitender Globalisierung die Interdependenzen zwischen nationalen Märkten verstärken, dürften sich auch die Konfliktfälle in der internationalen Wettbewerbspolitik häufen, zumal bei den Regierungen vieler Länder unverkennbar die Neigung zunimmt, das internationale Fusionsgeschäft als industriepolitisches Monopoly zu begreifen (Klodt 2006). Die Flankierung nationaler Wettbewerbspolitik durch globale Wettbewerbsregeln nimmt damit an Dringlichkeit zu.<sup>3</sup>

Diese Einschätzung teilt auch die EU-Kommission. Sie hatte sich im Vorfeld der aktuellen Welthandelsrunde der WTO (Doha-Runde) stark dafür eingesetzt, das Thema internationale Wettbewerbsregeln auf die Tagesordnung zu setzen. Sie konnte sich damit allerdings nicht durchsetzen, da befürchtet wurde, eine Überfrachtung der Doha-Agenda mit allzu sensiblen Themen könne zum Scheitern der gesamten Handelsrunde führen. Jetzt hat es den Anschein, dass die Doha-Runde, die formal bis Ende 2006 abgeschlossen sein soll, trotz verkürzter Tagesordnung de facto scheitern wird. Auf Dauer wird sich die WTO dem Thema der so genannten TRAPs (trade-related antitrust principles) jedoch nicht entziehen können, denn Beschränkungen des internationalen Wettbewerbs und Beschränkungen des internationalen Handels greifen immer mehr ineinander.

### Keine »Verwässerung« nationalen Wettbewerbsrechts

Es gibt allerdings einen gewichtigen Einwand gegen die Einführung globaler Wettbewerbsregeln: Da solche Regeln das Ergebnis internationaler Verhandlungen und damit notwendigerweise auch Ergebnis vielfältiger Kompromisse bei diesen Verhandlungen sein müssen, ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass man sich dabei nicht auf gesamtwirtschaftlich effiziente Regeln, sondern auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigt. Wenn nun diese globalen Wettbewerbsregeln an die Stelle nationalen Wettbewerbsrechts träten, dann könnte dadurch das nationale Wettbewerbsrecht in jenen Ländern, in denen es relativ hoch entwickelt ist, »verwässert« werden. Davon betroffen wären nicht zuletzt Deutschland und die Europäische Union (Möschel 2006).

<sup>3</sup> Eine andere Sicht vertreten Röller und Wey (2003). Sie argumentieren, durch die Globalisierung würden sich die Marktstrukturen in den verschiedenen Ländern so weit aneinander angleichen, dass sich damit auch die wettbewerbspolitischen Beurteilungen in den verschiedenen Ländern angleichen würden.

Um dieser Gefahr vorzubeugen, sollten globale Wettbewerbsregeln so abgefasst werden, dass sie nationales Wettbewerbsrecht nicht ersetzen, sondern ergänzen und flankieren. Sie sollten die nationalen Rechtssysteme im Kern unberührt lassen und lediglich dann greifen, wenn die Anwendung unterschiedlichen nationalen Rechts auf konkrete Einzelfälle zu unterschiedlichen Ergebnissen und damit zu internationalen Konflikten führt. Derart ausgestaltete Regeln würden keine nationale Kartellbehörde dazu zwingen, Wettbewerbsbehinderungen, die vom eigenen Territorium ausgehen, permissiver zu behandeln als zuvor. Und sie würden den nationalen Behörden zugleich eine Handhabe geben, wirkungsvoller gegen extraterritorial verursachte Wettbewerbsbehinderungen vorzugehen. Von einer »Verwässerung« nationalen Wettbewerbsrechts durch globale Wettbewerbsregeln könnte dann keine Rede sein.

Zudem sollten globale Wettbewerbsregeln als Minimalregeln ausgestaltet sein, um den Systemwettbewerb zwischen nationalen Wettbewerbspolitiken nicht unnötig zu behindern. Die Relevanz des Systemwettbewerbs als »Entdeckungsverfahren« im Hayek'schen Sinne ist aber umso geringer, je geringer die Unsicherheiten darüber sind, welche Art von wirtschaftspolitischen Maßnahmen effizienzfördernd sind und welche nicht. So gibt es kaum Zweifel, dass so genannte Hard-core-Kartelle sowie horizontale Fusionen, die zu Marktbeherrschung führen oder Marktbeherrschung verstärken, die gesamte wirtschaftliche Wohlfahrt beeinträchtigen und deshalb verboten werden sollten. Hier gibt es kaum etwas Neues zu entdecken für den internationalen Systemwettbewerb, so dass die Einführung globaler Wettbewerbsregeln hier relativ problemlos wäre. Dies könnte ein erster Schritt hin zur Etablierung einer globalen Wettbewerbsordnung sein, dem (wenn er sich bewährt) nicht notwendigerweise weitere Schritte folgen müssten.

### Klagerecht vor nationalen Gerichten

Doch auch die besten globalen Wettbewerbsregeln nützen wenig, wenn es keine Sanktionsmechanismen gibt, mit denen diese Regeln durchgesetzt werden können. Kaum ein Nationalstaat wäre wohl bereit, seine Souveränität so weit einzuschränken, dass er einer globalen Kartellbehörde den direkten Durchgriff auf wettbewerbsbeschränkende Praktiken in seinem eigenen Territorium gestatten würde. Auch die Vorstellung, globale Wettbewerbsregeln im Rahmen der WTO mit handelspolitischen Sanktionen durchzusetzen, ist eher abschreckend, da die internationale Handelspolitik dieser zusätzlichen Belastung kaum gewachsen wäre. Am Ende wäre für den Wettbewerb wenig gewonnen, aber für den internationalen Handel viel verloren.

Sinnvoller erscheint es, einen schon fast in Vergessenheit geratenen Vorschlag der »International Antitrust Code Wor-

king Group« (Fikentscher und Immenga 1995) aufzugreifen, nach dem einer internationalen Kartellbehörde das Recht eingeräumt werden sollte, bei Verletzung globaler Wettbewerbsregeln Klage vor nationalen Gerichten zu erheben (»principle of international procedural initiative«). Immerhin gibt es mittlerweile fast 150 Länder, die über ein eigenständiges nationales Kartellrecht verfügen. Überall dort würde das Klagerecht der internationalen Kartellbehörde also unmittelbare Ansatzpunkte zur Durchsetzung globaler Wettbewerbsregeln bieten. Doch auch ohne nationales Kartellrecht könnten globale Wettbewerbsregeln vor nationalen Gerichten durchsetzbar sein, wenn das betreffende Land diese Regeln als verbindliches internationales Recht anerkannt hat. Insbesondere solche Wettbewerbsbehinderungen, die auf nationaler Ebene aus industriepolitischen Motiven heraus toleriert werden, dürften auf gerichtlicher Ebene leichter zu bekämpfen sein als auf politischer Ebene.

Wo eine derartige internationale Kartellbehörde organisatorisch angesiedelt sein sollte – etwa bei der WTO oder der OECD –, ist eine weniger dringliche Frage, in die man sich nicht verstricken sollte, bevor über die anderen in diesem Beitrag angesprochenen Punkte kein Konsens erzielt worden ist. Vordringlicher ist es jetzt, nach dem Scheitern der WTO-Verhandlungen zu den TRAPs neue Initiativen zur Etablierung einer funktionsfähigen globalen Wettbewerbsordnung auf den Weg zu bringen.

## Literatur

- Basedow, J. (1998), *Weltkartellrecht: Ausgangslage und Ziele, Methoden und Grenzen der internationalen Vereinheitlichung des Rechts der Wettbewerbsbeschränkungen*, Beiträge zum ausländischen und internationalen Privatrecht 63, Tübingen.
- Bechtold, R. (2006), »Internationale Wettbewerbspolitik aus Sicht der Rechtspraxis unter besonderer Berücksichtigung von internationalen Fusionskontrollfällen«, in: P. Oberender (Hrsg.), *Internationale Wettbewerbspolitik*, Schriften des Vereins für Socialpolitik 311, Berlin, 129–147.
- Fikentscher, W., und U. Immenga (1995), *Draft International Antitrust Code: Kommentierter Entwurf mit ergänzenden Beiträgen*, Baden-Baden.
- Klodt, H. (2001), »Conflicts and Conflict Resolution in International Anti-trust«, *The World Economy* 24(7), 877–888.
- Klodt, H. (2006), »Industriepolitische Monopoly«, *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 35(6), 301.
- Möschel, W. (2006), »Wettbewerbspolitik im Systemwettbewerb«, in: W. Schäfer (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik im Systemwettbewerb*, Schriften des Vereins für Socialpolitik 309, Berlin, 21–30.
- Röller, L.-H., und Chr. Wey (2003), »Merger Control in the New Economy«, *Netnomics* 6(1), 5–20.



Wolf Schäfer\*

## Ideenwettbewerb statt administrativer Verordnung

Globalisierung heißt Entmonopolisierung des Nationalen. Sie führt zu einem Schwund traditioneller Staatlichkeit, denn das Entscheidungs- und Durchsetzungsmonopol der Staaten in offenen Jurisdiktionen mit zunehmenden Exit-Optionen der Privaten verliert an Macht. Ökonomische – und politische – Netzwerke bilden sich zunehmend transnational. Politische Grenzen werden ökonomisch mehr und mehr relativiert, *stateless companies* konkurrieren in einer globalen Welt monopolistischer Konkurrenz. Damit stellt sich die Frage nach den institutionellen Arrangements, die für die zunehmenden transnationalen Aktivitäten angemessen sind. Insbesondere bezieht sich diese Frage auf die adäquaten Wettbewerbsregeln in einer Welt globaler Unternehmensstrukturen.

Globalisierung bedeutet, dass die immobilen Faktoren eines Standorts im Wettbewerb stehen um die mobilen Ressourcen dieser Welt, damit sich letztere mit ersteren komplementär verbinden. Hier kommt das ins Spiel, was wir Systemwettbewerb nennen. Dieser besteht aus zwei Komponenten: dem politischen Wettbewerb der Regierungen um kollektive Problemlösungen und dem ökonomischen Wettbewerb der Unternehmen um private Problemlösungen. Es geht mithin um die Suche nach einer integrierten Wettbewerbsordnung, die sowohl den ökonomischen als auch den politischen Wettbewerb umfasst, also um eine Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb.

Dabei scheint ein Dilemma auf: Unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen in alternativen Jurisdiktionen können privaten Unternehmen institutionell bedingte Wettbewerbsvorteile gegenüber Unternehmen in anderen Standorten verschaffen, die sie bei international vereinheitlichten Wettbe-

\* Prof. Dr. Wolf Schäfer lehrt am Institut für Theoretische Volkswirtschaftslehre an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg.

werbsregeln (*level playing field*) nicht hätten. Zuweilen wird dies als national-institutionelle »Verzerrung« des international-ökonomischen Wettbewerbs angesehen. Eine internationale Harmonisierung der Wettbewerbsregeln hieße aber andererseits, dass der politische Wettbewerb um die besseren Wettbewerbsregeln international ausgeschaltet würde. Man triebe dann den Teufel mit dem Beelzebub aus, denn der Wettbewerb in seiner evolutorischen Funktion hat ja gerade die Aufgabe, einen dauerhaften Prozess der Fehlerkorrektur und der mit ihr verbundenen Suche nach neuen überlegenen Lösungen zu installieren, da niemand die »beste« Lösung von vornherein kennt. Wettbewerb impliziert mithin ein Lernen aus Fehlern. Zudem sind ja auch die Präferenzen und Umfeldbedingungen in den einzelnen Jurisdiktionen keineswegs einheitlich und statisch, so dass die Nachfrage der Privaten nach spezifischen Institutionen – einschließlich der Wettbewerbsregeln – sich international unterscheidet und ändert. Dies betrifft insbesondere die Entwicklungs- und Transformationsländer, bei denen es oft genug gar nicht primär um die Installierung von Wettbewerbsregeln, sondern zuvorderst um ein funktionsfähiges allgemeines Rechtssystem geht, dem das Kartellrecht dann meist zeitlich nachgeordnet ist.

Der Ruf nach einem *level playing field*, das dem Wettbewerbsrecht – und im Übrigen auch anderen institutionellen Arrangements wie z.B. dem Steuerrecht – unterliegen sollte, impliziert viel zu häufig den Wunsch von Regierungen und Interessengruppen, die komparativen Wettbewerbsvorteile von Mitbewerbern wegzuharmonisieren, um sich ihrer zu entledigen. Damit werden dann die eigenen komparativen Nachteile relativiert, zugleich aber auch die Grundlagen wettbewerblicher Prozesse eliminiert, die ja prinzipiell nicht auf Gleichheiten, sondern auf Unterschieden in den Umfeldbedingungen basieren, also auf einem *uneven playing field*. Die wettbewerbsfeindliche Strategie des *raising the rivals' costs* gehört ebenfalls in diesen Kontext.

Eine globale administrative Harmonisierung der Wettbewerbsregeln kann mithin nicht erwünscht sein – abgesehen davon, dass sie aufgrund der Unterschiede in den präferenziellen und institutionellen Ausstattungen der Jurisdiktionen dieser Welt praktisch wohl auch kaum zustande käme.

Dies bezieht sich dezidiert auf die Regeln, die das materielle Wettbewerbsrecht betreffen. Bei reinen Verfahrensregeln (z.B. Fristen und Formblätter bei Fusionskontrollen) mag in Analogie zu Transaktionskosten senkenden Normenkartellen eine gewisse Harmonisierung durchaus sinnvoll sein. In Bezug auf das materielle Kartellrecht ist das Kostensenkungsargument einer Harmonisierung dagegen unbedeutend gegenüber der dynamischen Innovationsfunktion des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren. Ungeachtet der Tatsache, dass realiter die nationalen Kartellgesetze dieser Welt trotz Einbettung in unterschiedliche Rechtskulturen be-

reits signifikante Übereinstimmungen aufweisen, sollte der Wettbewerb der Wettbewerbsgesetze das dominierende Prinzip sein und bleiben. Deshalb wären ein Weltkartellrecht oder gar ein Weltkartellamt die Inkarnation der globalen administrativen Wissensanmaßung in Bezug auf den optimalen Weltstandard von Wettbewerbsregeln. Sie entsprächen dem statischen Konzept der vollständigen Konkurrenz, dessen Gleichgewichtslösung bekanntlich ein wettbewerbsloser Endzustand ist. Weltkartellrecht und Weltkartellamt würden zu einer globalen administrativen Erstarrung führen, die ein wettbewerbsrechtliches Lernen in der dezentralen Suche nach besseren Lösungen weitestgehend verunmöglicht.

Gleichwohl funktioniert das Nebeneinander international konkurrierender Wettbewerbsregeln in der Realität nicht problemlos. Da auch im politischen Wettbewerb der Jurisdiktionen die Neigung von Regierungen zu kartellähnlichen Absprachen besteht und dieser Wettbewerb zudem *rent-seeking*-Charakter haben kann, wenn die Regierungen den Präferenzen ausgewählter Interessengruppen selektiv entgegenkommen, existiert das Problem, dass die jurisdiktionelle Freiheit der Wahl eigener Wettbewerbsregeln auch die Freiheit zur Wahl protektionistischer Politikpraktiken oder auch zur politischen Duldung privater Protektionspraktiken einschließt. Daraus resultieren dann transnationale negative Externalitäten, die den internationalen Handel beeinträchtigen.

Aktive politische Protektionspraktiken sind bekanntlich GATT-relevant oder sollten es sein, denn es geht um den Abbau staatlich verursachter Handelshemmnisse zur Durchsetzung des Prinzips totaler Inländerbehandlung. Insofern bestehen für den Systemwettbewerb in seiner politischen Komponente handelsliberalisierungsbedingte Grenzen. Das erscheint sinnvoll auch und gerade unter dem Aspekt der innovativen Lernfunktion des Wettbewerbs, als deren Ergebnis die Erfahrung steht, dass Protektion dem Freihandel unterlegen ist.

Die Frage ist, ob auch die politische Duldung privater Wettbewerbsbeschränkungen, die handelsbeeinträchtigend wirken, dem GATT-Reglement unterstellt werden sollten. Grundsätzlich wird die Tolerierung privaten Handelns, also die Nutzung des staatlichen Handlungsrahmens durch private Verträge, nicht als staatliche Handelsbeeinträchtigung angesehen, so dass das GATT nicht anwendbar ist. Aber spätestens seit der von den USA während der Uruguay-Runde gegenüber Japan ergriffenen *strategic impediments initiative* wurde die Verzahnung von Wettbewerbs- und Handelspolitik evident: Die USA beschuldigten Japan, den Zugang zum Binnenmarkt durch Duldung privater Wettbewerbsbeschränkungen zu erschweren. Dieser ebenso wie der bekannte Kodak-Fuji-Fall lieferten die spektakuläre Basis für die Forderungen nach internationaler Vereinheitlichung des Wettbewerbsrechts im Rahmen des GATT-Regimes. Nach TRIPs und TRIMs könnten das zu TRAMs (*Trade Related Antitrust Measures*) führen.



Die EU stand einer Übertragung wettbewerbspolitischer Kompetenzen an die WTO zunächst sehr positiv gegenüber, inzwischen ist aber nach den bekannten Bananen- und Hormonfleischfällen diesbezüglich größere Nüchternheit eingetreten. Die USA dagegen waren von Anfang an ablehnend und sind es noch, weil sie die internationale Einschränkung der eigenen Anwendung ihres Antitrustrechts befürchten. Deshalb erscheint die Ergänzung der WTO-Verträge hinsichtlich einer Kartellrechtsharmonisierung als neue GATT-Disziplin in absehbarer Zeit nicht realistisch. Zudem muss gesehen werden, dass eine institutionelle Erweiterung der WTO-Reglements um eine Kartellrechtsdisziplin ein weiterer Schritt in eine Kompetenzkonzentration global agierender Institutionen ist, die sich dann in ihrem Tun immer weniger dem institutionellen Wettbewerb stellen müssen.

In der Praxis treten weitere Probleme eines Nebeneinanders unterschiedlicher Wettbewerbsregeln auf. Zu nennen sind z.B. Konflikte, die entstehen, wenn im Falle grenzüberschreitender Wirkungen das Kartellrecht einer Jurisdiktion eine Erlaubnis und das einer anderen Jurisdiktion ein Verbot oder eine nur bedingte Erlaubnis enthält. Im Fall des Zusammenschlusses von Boeing und McDonnell Douglas haben bekanntlich die USA sofort zugestimmt, die EU dagegen erst mit Zögern und unter Auflagen. Zuweilen wird auch verwiesen auf die moralische Zwiespältigkeit, wenn in einem Land Kartelle grundsätzlich verboten, Exportkartelle aber von diesem Verbot ausgenommen werden. Diese moralischen Bedenken werden allerdings in der Realität durch das prinzipiell anerkannte Auswirkungsprinzip relativiert, das den vom Exportkartell betroffenen Staaten erlaubt, gegen dieses Kartell Maßnahmen zu ergreifen.

Aber dieses Auswirkungsprinzip selbst funktioniert in der Praxis nicht grenzenlos, z.B. dann nicht, wenn nationale Abwehrgesetze gegen das Prinzip gemacht werden, weil ein Land sich in einem speziellen Fall gegen die von diesem Prinzip ausgehende »Einmischung« einer anderen Jurisdiktion in seine interne autonome Regelungskompetenz verwahren will. Allerdings werden solche Abwehrgesetze meist nur von kleineren Ländern initiiert, in den dominierenden Kartellrechtsordnungen ist das Auswirkungsprinzip dagegen unumstritten. Zuweilen wird deshalb sogar argumentiert, dass die Relativierung dieser Dominanz – vor allem der USA, aber auch der EU – durch Abwehrgesetze kleinerer Staaten den Argumentationswettbewerb in Bezug auf manche Folgen des Auswirkungsprinzips durchaus stimulieren kann.

Wenn also nun im Ergebnis die reine Lösung des dezentralen Wettbewerbs der nationalen Wettbewerbsregeln in der Realität nicht ohne Probleme funktioniert, die Lösung der zentralisiert-administrativen Harmonisierung der materiellen Wettbewerbsregeln aber die alles überragende Innovationsfunktion des Systemwettbewerbs ausschaltet und deshalb nicht angestrebt werden sollte, so könnte für die praktische

Lösungsgestaltung der Weg über eine Kooperation der Wettbewerbsbehörden fruchtbar sein.

Das im Oktober 2001 ins Leben gerufene *International Competition Network (ICN)* scheint einer solchen Lösung im Großen und Ganzen zu entsprechen. Das ICN ist als Institution gedacht, die den Ideenwettbewerb über Wettbewerbsordnungen sucht und fördern will. Ursprünglich von 14 Kartellbehörden vereinbart, ist das ICN, an dem sich mittlerweile wohl rund 100 Kartellbehörden beteiligen, eine pragmatische Kooperationsform ohne internationalen Vertrag. Es handelt sich hier um ein informelles Kooperationsnetzwerk, das sich insbesondere der Probleme transnationaler Unternehmenszusammenschlüsse, der Verfolgung internationaler Kartelle sowie des Überschneidungsbereichs von Handels- und Wettbewerbspolitik annimmt. Ziel des ICN – zu dem neben Kartellbehörden auch private Organisationen und natürliche Personen Zugang haben und demgegenüber die WTO wegen der Handelsbezogenheit der Kartellrechtsvereinbarungen nicht beiseite stehen sollte – ist es, einen multinationalen Informationsaustausch zu installieren und auch Regeln zu erarbeiten, die allerdings für keine der beteiligten Kartellbehörden obligatorisch sind. Man will bewusst auf Anreizmechanismen bauen, die in der Institutionenökonomie als *cognitive convergence* durch Informationsaustausch und *peer pressure* zur Nachahmung für ein möglichst regelkonformes freiwilliges Verhalten bekannt sind. Im besonderen Fokus des ICN stehen die Entwicklungs- und Transformationsländer, denen man beim Aufbau ihrer Gesetzgebung gegen Wettbewerbsbeschränkungen aktive Unterstützung geben möchte, ohne das Prinzip der Freiwilligkeit einzuschränken.

Erfordern globale Unternehmensstrukturen also globale Wettbewerbsregeln? Eindeutig nein, wenn an ein *top-down*-Modell gedacht ist, das den nationalen Wettbewerbsbehörden durch eine *ex-ante*-Harmonisierung verbindliche Vorgaben im Sinne eines internationalen oder gar Weltkartellrechts – womöglich noch überwacht und sanktioniert durch ein dem Wettbewerb selbst entzogenes Weltkartellamt – machen soll. Gegen einen *bottom-up*-Ansatz freiwilliger globaler Netzwerke von Kartellbehörden, die aus unterschiedlichen Wettbewerbskulturen heraus kooperieren und lernen, ist nichts einzuwenden. Ganz im Gegenteil. So ist z.B. die Kooperation zwischen den USA und der EU als den beiden wichtigsten Kartellrechtsordnungen dieser Welt im Wesentlichen ein Erfolg. Zu verweisen ist hier z.B. auf die Bildung von *joint teams* zwischen der EU und den USA, wenn ein Wettbewerbsfall beide Rechtsordnungen berührt, oder auch die Unterstützung eines ausländischen Verfahrens durch die heimische Kartellbehörde (*positive international comity*) bzw. die Rücksichtnahme auf die Interessen eines anderen Staates bei der Anwendung heimischen Kartellrechts (*negative international comity*).

Im Rahmen des ICN als einem global angelegten pragmatischen Ansatz zur Gestaltung eines ähnlichen Vorgehens

kann und wird es dann auch zu – vielleicht globalen – Regelharmonisierungen kommen. Diese sollten dann aber das Ergebnis einer grundsätzlich wettbewerbsgesteuerten Ideendarbeit sein und nicht einer wissensanmaßenden administrativen Verordnung, die transnationale ökonomische Kartelle zwar verfolgt, aber selbst im Glashaus eines globalen politischen Kartells sitzt. So ist es jedenfalls gedacht. Deshalb wäre zu wünschen, dass auch das ICN dem allenthalben erkennbaren Druck zur wettbewerbswidrigen Zentralisierung und Harmonisierung von institutionellen Arrangements widersteht und die Meinungskonvergenz über den Ideenwettbewerb dauerhaft als Grundsatz installiert. Bisher jedenfalls huldigt es offiziell dem überzeugenden Prinzip des Wettbewerbs der Wettbewerbsordnungen.



Wolfgang Kerber\*

### **Internationale Verfahrensregeln: ja! Globales Wettbewerbsrecht: nein!**

Die seit langem bestehende Internationalisierung von Unternehmen und Märkten hat sich seit den neunziger Jahren stark beschleunigt. Zwar wird durch eine solche Vergrößerung von Märkten der Wettbewerb stimuliert, gleichzeitig aber können ebenfalls verstärkt internationale Unternehmenszusammenschlüsse sowie internationale Kartelle (wie die vor wenigen Jahren aufgedeckten weltweit agierenden Vitaminkartelle) auftreten.

Benötigen diese transnationalen Märkte ein eigenes internationales Wettbewerbsrecht oder sind das europäische Wettbewerbsrecht, die U.S.-Antitrustpolitik und andere nationale Wettbewerbspolitiken ausreichend in der Lage, private Beschränkungen des Wettbewerbs auf solchen Märkten erfolgreich zu bekämpfen? Hier wird die These vertreten, dass kein materielles internationales Wettbewerbsrecht notwendig ist, aber dass für eine wirksame Anwendung nationalen Wettbewerbsrechts auf diesen transnationalen Märkten internationale Verfahrensregeln innerhalb eines globalen Mehr-Ebenen-Systems wettbewerbsrechtlicher Regeln erforderlich sind.

### **Warum nationales Wettbewerbsrecht nicht ausreicht**

Die räumliche Größe vieler Märkte geht inzwischen weit über die territorialen Grenzen der einzelnen Staaten mit ihren jeweiligen Wettbewerbspolitiken hinaus. Insofern können im Ausland stattfindende Preisabsprachen oder der Zusammenschluss zweier ausländischer Unternehmen zu wettbewerbsbeschränkenden Effekten im Inland führen, ohne dass die in-

\* Prof. Dr. Wolfgang Kerber ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik an der Universität Marburg.



ländischen Wettbewerbsbehörden erfolgreich gegen solche Wettbewerbsbeschränkungen vorgehen können.

Zwar beanspruchen inzwischen fast alle nationalen Wettbewerbspolitiken (ebenso wie das europäische Wettbewerbsrecht), auch im Ausland stattfindende Verhaltensweisen von Unternehmen auf ihre Vereinbarkeit mit ihrem nationalen Wettbewerbsrecht zu prüfen, falls sich dieses Verhalten negativ auf das Inland auswirken kann (Auswirkungsprinzip). Allerdings gibt es eine Fülle von Problemen bei der extraterritorialen Durchsetzung des Wettbewerbsrechts gegenüber im Ausland ansässigen Unternehmen, insbes. bei Untersagungen, Bußgeldern oder der Beschaffung von notwendigen Informationen. Auch die Versuche, solche Durchsetzungsprobleme durch wechselseitige Hilfe der nationalen Wettbewerbsbehörden zu lösen, sind trotz entsprechender bilateraler Abkommen, wie bspw. zwischen den USA und der EU, im Wesentlichen gescheitert.

Umgekehrt kann es auch zu dem Problem kommen, dass fusionierende internationale Großunternehmen aufgrund des Auswirkungsprinzips gleichzeitig bei mehreren (oder gar vielen) nationalen Wettbewerbsbehörden ein Fusionskontrollverfahren durchlaufen müssen. Solche Parallelverfahren können nicht nur zu übermäßigen Verfahrenskosten, sondern bei unterschiedlicher wettbewerblcher Beurteilung auch zu Konflikten führen. Ein bekanntes Beispiel ist die Untersagung der Fusion der beiden US-amerikanischen Unternehmen General Electric und Honeywell durch die EU-Kommission trotz deren Freigabe durch die U.S.-Antitrustbehörden.

Ein weiterer Problemkreis besteht in den vielfältigen Möglichkeiten einer Instrumentalisierung des Wettbewerbsrechts für eine strategische Industriepolitik. Seit langem ist es üblich, dass Wettbewerbsbeschränkungen im Inland, die sich nur auf das Ausland negativ auswirken, von den inländischen Wettbewerbsbehörden nicht bekämpft werden (bspw. Exportkartelle). Hier sind auch die vielfältigen Versuche zu erwähnen, »nationale Champions« mit marktbeherrschenden Stellungen wettbewerbspolitisch zu tolerieren, um so deren internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Erfahrungsgemäß scheitern jedoch solche Strategien regelmäßig bzw. führen lediglich zu marktmachtbedingten Umverteilungen zugunsten der (vom Wettbewerb geschützten) Unternehmen auf Kosten der inländischen Konsumenten. Eine andere Form der strategischen Wettbewerbspolitik besteht darin, inländische Unternehmen dadurch zu schützen, dass die inländische Wettbewerbsbehörde aggressiv gegen angeblich wettbewerbswidrige Geschäftspraktiken oder Fusionen bei ausländischen Unternehmen vorgeht – so die US-amerikanischen Vorwürfe gegen die EU-Kommission im erwähnten Untersagungsfall General Electric/Honeywell.

Die nicht-koordinierte Koexistenz nationaler Wettbewerbspolitiken weist somit eine Fülle von Problemen auf: So kann

der Wettbewerb auf internationalen Märkten einerseits aufgrund der Durchsetzungsprobleme bei der extraterritorialen Anwendung nationalen Wettbewerbsrechts zu wenig geschützt werden, andererseits können durch strategische Wettbewerbspolitiken negative Externalitäten mit negativen Wohlfahrtswirkungen für andere Länder produziert werden. Von daher liegt es nahe, über Möglichkeiten einer internationalen Wettbewerbspolitik nachzudenken.

Das oft vorgebrachte Argument, dass die EU und die USA aufgrund ihrer starken Wettbewerbspolitik sich durchaus alleine vor Wettbewerbsbeschränkungen auf internationalen Märkten schützen können, ist zwar nicht gänzlich von der Hand zu weisen, übersieht aber das Problem auftretender Konflikte, hoher Verfahrenskosten bei parallelen Fusionsverfahren sowie das Problem, dass dann nur ein sehr asymmetrischer Schutz der Länder vor internationalen Wettbewerbsbeschränkungen besteht.

### Warum ein globales Wettbewerbsrecht nicht wünschenswert ist

Theoretisch nahe liegend wäre es durchaus, sich die Entwicklung innerhalb der EU mit der Schaffung des supranationalen europäischen Wettbewerbsrechts (und der EU-Kommission als Wettbewerbsbehörde und dem Europäischen Gerichtshof als gerichtliche Überprüfungsinstanz) auch auf globaler Ebene als Vorbild zu nehmen. Dies würde die Einführung eines globalen Wettbewerbsrechts (bspw. innerhalb der WTO), einer Weltwettbewerbsbehörde sowie einer verbindlichen Streitschlichtungsinstanz erfordern. Politisch ist dies vermutlich für lange Zeit völlig illusorisch, weil die Staaten (allen voran die USA) nicht zu einem entsprechenden Verzicht auf eigene Wettbewerbspolitik bereit sein werden.

Eine solche Entwicklung wäre aber auch aus theoretischer Sicht nicht wünschenswert. Neben der Gefahr einer internationalen Mammutwettbewerbsbehörde mit entsprechenden Bürokratiekosten würde eine solche Lösung auch einen umfassenden Konsens zwischen den Ländern auf einheitliche wettbewerbsrechtliche Regeln erfordern. Dies würde zum einen einen einheitlichen Zielkatalog für die Wettbewerbspolitik voraussetzen. Tatsächlich wird von den nationalen Wettbewerbspolitiken aber eine Anzahl unterschiedlicher ökonomischer und nichtökonomischer Ziele verfolgt. Selbst unter wohlfahrtsökonomisch orientierten Ökonomen gibt es eine Diskussion um die Frage von Gesamtwohlfahrtsstandard versus Konsumentenwohlfahrtsstandard sowie das Verhältnis zwischen statischer Allokationseffizienz, Produktionseffizienz und dynamischer Effizienz (Innovationen).

Weiterhin bestehen unterschiedliche theoretische Auffassungen, was unter Wettbewerb und Wettbewerbsbeschränkungen zu verstehen ist und welche Marktstrukturen und

Verhaltensweisen den Wettbewerb beeinträchtigen. Die Wettbewerbsökonomik ist bisher nur beschränkt in der Lage ist, wettbewerbsbeschränkende Marktstrukturen und Verhaltensweisen eindeutig zu identifizieren. Aufgrund dieser Theorienvielfalt werden in den nationalen Wettbewerbspolitiken verschiedene Wettbewerbsregeln und Beurteilungskriterien als geeignet angesehen. Insofern hat das gegenwärtige nichtzentralisierte System nationaler Wettbewerbspolitiken den Vorteil, ein dezentrales Experimentieren mit unterschiedlichen wettbewerbsrechtlichen Lösungen und Methoden zu ermöglichen. Der daraus folgende Prozess des Experimentierens und wechselseitigen Lernens über bessere Wettbewerbspolitiken würde durch ein einheitliches globales Wettbewerbsrecht verhindert.

### **Konvergenz als Lösung? Nicht wirklich!**

In der Diskussion um eine internationale Wettbewerbspolitik wurde bereits frühzeitig die Strategie verfolgt, vor allem eine stärkere Konvergenz der nationalen Wettbewerbspolitiken anzustreben. Dies umfasst auch die Idee von einheitlichen Minimumstandards wie bspw. das Verbot von sog. Hard-core-Kartellen (wie Preiskartellen), um in möglichst vielen Ländern einen Mindestschutz vor privaten Wettbewerbsbeschränkungen zu erreichen.

Tatsächlich ist seit den neunziger Jahren festzustellen, dass sich erstens wettbewerbsrechtliche Regelungen überall auf der Welt stark ausgebreitet haben, auch wenn die Umsetzung noch oft zu wünschen übrig lässt. Zweitens ist bei der Anwendung der etablierten Wettbewerbspolitiken trotz der oben betonten Vielfalt ein gewisser Konvergenzprozess zu beobachten, der jedoch nicht überbewertet werden darf. Das 2001 von nationalen Wettbewerbsbehörden aus der ganzen Welt gegründete informelle International Competition Network kann als Institution zur Förderung einer größeren Konvergenz gesehen werden. Eines ihrer zentralen Ziele besteht darin, »best practices« für wettbewerbsrechtliche Regeln, Verfahren und Praktiken zu erarbeiten, um diese dann allen nationalen Wettbewerbsbehörden in unverbindlicher Form zu empfehlen. Erfolge sind dabei bspw. bei der Standardisierung von Verfahrensregeln zu erwarten.

Eine stärkere Konvergenz durch wechselseitiges Lernen über bessere Wettbewerbsregeln und ihre geeignete Anwendung ist zu begrüßen, da hierdurch die Verfahrenskosten sowie die Konflikte zwischen den nationalen Wettbewerbspolitiken reduziert werden können. Die Strategie, primär auf eine größere Konvergenz zu setzen, kann aber zwei gravierende Problemkreise nicht lösen: Zum einen verbleibt das Problem einer gewissen Vielfalt von normativen Zielsetzungen und theoretischen Ansätzen, die aufgrund unterschiedlicher Präferenzen und unseres beschränkten wettbewerbstheoretischen Wissens auch als langfristig bestehend akzeptiert wer-

den sollte. Insofern sollte der Versuchung, von einer Konvergenz zu einer weltweiten Harmonisierung wettbewerbsrechtlicher Regeln zu kommen, unbedingt widerstanden werden. Zum anderen löst eine solche Konvergenzstrategie nicht die Probleme einer mangelhaften extraterritorialen Durchsetzung nationalen Wettbewerbsrechts und der negativen Wirkungen strategischer Wettbewerbspolitiken.

### **Für ein konsistentes Mehrebenensystem von Wettbewerbspolitiken**

Insofern wird hier eine prinzipielle andere Lösungsperspektive vorgeschlagen. Statt auf eine Konvergenz und Vereinheitlichung der materiell-rechtlichen Wettbewerbsregeln auf globaler Ebene zu setzen, sollte das Problem internationaler Wettbewerbspolitik als Teilproblem der Gestaltung eines optimalen Mehr-Ebenen-Systems von Wettbewerbspolitiken und damit als eine Frage nach dem optimalen Grad an Zentralität und Dezentralität für Regulierungen zum Schutz des Wettbewerbs gesehen werden.

Ausgehend von Ansätzen der Multi-level Governance und vor allem der ökonomischen Föderalismustheorie kann gefragt werden, welche Wettbewerbsprobleme mit welchen wettbewerbsrechtlichen Regeln auf welcher staatlichen Ebene gelöst werden sollen. Aus einer solchen Perspektive können wettbewerbsrechtliche Regeln sowie entsprechende Behörden und Gerichte auf der globalen Ebene, der Ebene eines regional integrierten Wirtschaftsraums (wie der EU-Ebene) sowie der nationale Ebene existieren. Für Märkte in Deutschland könnten damit wettbewerbsrechtliche Regeln (und Wettbewerbsbehörden) auf globaler Ebene, auf EU-Ebene oder auf deutscher Ebene zuständig sein. Damit stellt sich das Problem der vertikalen Abgrenzung der Kompetenzen der wettbewerbsrechtlichen Ebenen.

Aus föderalismustheoretischer Sicht können Kriterien für die Gestaltung eines wettbewerbsrechtlichen Mehr-Ebenen-Systems abgeleitet werden:

- Je größer die räumliche Größe von Märkten und damit je umfangreicher die grenzüberschreitenden Externalitäten durch Wettbewerbsbeschränkungen, desto stärker sollten solche Wettbewerbsprobleme auf einer höheren Ebene wie bspw. der europäischen oder der globalen Ebene gelöst werden. Hierbei sind auch die negativen Wirkungen durch politökonomisch verursachte strategische Wettbewerbspolitiken zu berücksichtigen (Externalitätenproblematik).
- Je stärker die normativen Vorstellungen über die Ziele der Wettbewerbspolitik divergieren, desto wichtiger ist, dass sich diese Heterogenität in unterschiedlichen Wettbewerbspolitiken auf einer stärker dezentralen Ebene widerspiegeln kann (Präferenzkonformität).

- Weiterhin sind auch die mit wettbewerbsrechtlichen Verfahren verbundenen Kosten für Wettbewerbsbehörden und Unternehmen zu berücksichtigen, wie bspw. bei dem Problem multipler Fusionskontrollverfahren (Kosteneffizienz).
- Eine nicht vollständige Zentralisierung und Harmonisierung der wettbewerbsrechtlichen Regeln und Methoden ihrer Anwendung erleichtert innovatives Experimentieren und wechselseitiges Lernen und somit die Entwicklung einer auch langfristig erfolgreichen Wettbewerbspolitik (Evolutionstauglichkeit).

Hierdurch werden die jeweiligen Vor- und Nachteile einer stärker zentralisierten oder dezentralisierten Wettbewerbspolitik und die sich daraus ergebenden Trade off-Probleme deutlich. Der grundlegende Vorteil eines solchen Mehr-Ebenen-Systems von Wettbewerbspolitiken besteht darin, durch eine geschickte Allokation von Wettbewerbsproblemen auf die jeweils für diese am besten geeignete Ebene ein möglichst effizientes System des Wettbewerbsschutzes zu erreichen – unter Berücksichtigung aller vier Kriterien Externalitäten, Präferenzkonformität, Kosteneffizienz und Evolutionstauglichkeit. Ein solches Mehr-Ebenen-System von Wettbewerbspolitiken benötigt vor allem aber auch einen konsistenten verfahrensrechtlichen Rahmen, der Kompetenzkonflikte eindeutig regelt, extraterritoriale Durchsetzungsprobleme löst und bei konfligierenden Entscheidungen eine verbindliche Streitschlichtung herbeiführt.

Für die Frage nach einer internationalen Wettbewerbspolitik folgt aus einer solchen Analyse, dass die Einführung eines globalen materiellen Wettbewerbsrechts mit einer entsprechenden Wettbewerbsbehörde angesichts der unterschiedlichen normativen Ziele und im Interesse der Evolutionstauglichkeit nicht sinnvoll ist. Allerdings sollte das nationale (bzw. europäische) materielle Wettbewerbsrecht durch verbindliche internationale Verfahrensregeln ergänzt werden – zur Lösung der Externalitätenproblematik und der Kosteneffizienz. Ein Beispiel könnten Regelungen wie das »verbindliche Leitjurisdiktionsmodell« sein, in dem eine Jurisdiktion mit ihrem Wettbewerbsrecht bspw. eine internationale Fusion stellvertretend für alle betroffenen Länder prüft und entscheidet, um Konflikte und parallele Verfahren zu vermeiden. Unterstützt würde eine solche internationale Verfahrensordnung durch eine verbindliche internationale Streitschlichtung.

## Fazit

Globale Unternehmensstrukturen und transnationale Märkte erfordern nicht unbedingt ein globales materielles Wettbewerbsrecht und eine Weltwettbewerbsbehörde. Notwendig können aber sehr wohl verbindliche internationale Verfahren zur Regelung von Kompetenzkonflikten zwischen nationalen Wettbewerbsrechten und zur ausreichenden extraterritorialen Durchsetzung wettbewerbsrechtlicher Entschei-

dungen sein. In diesem Sinne ist eine internationale Wettbewerbspolitik erforderlich.

## Literatur

- Basedow, J. (1998), *Weltkartellrecht*, Tübingen.  
 Budzinski, O. und W. Kerber (2006), »Internationale Wettbewerbspolitik aus ökonomischer Perspektive«, in: P. Oberender (Hrsg.), *Internationale Wettbewerbspolitik*, Berlin, 9–40.  
 Kerber, W. (2003), »International Multi-Level System of Competition Laws: Federalism in Antitrust«, in: J. Drexel (Hrsg.), *The Future of Transnational Antitrust: From Comparative to Common Competition Law*, Bern, 269–300.



Theresia Theurl\*

### Notwendig, aber nicht kostenlos

Die fortschreitende wirtschaftliche Integration korrespondiert mit einer Veränderung von Unternehmensstrategien und Unternehmensstrukturen. Dabei bedingen und verstärken sich die beiden Entwicklungen gegenseitig. Die vielfältigen Möglichkeiten für globale unternehmerische Aktivitäten erfordern Strategien zu ihrer Umsetzung, was bereits zu weit reichenden strukturellen Veränderungen in vielen Unternehmen geführt hat. Andererseits ist es neben politischen Integrationsmaßnahmen eben die grenzüberschreitende Tätigkeit von Unternehmen, die die Internationalisierung der Wirtschaft vorantreibt und die Grenzen und Segmentierungen von Märkten beseitigt. In diesem Prozess entsteht ein neues Wettbewerbsumfeld für die Unternehmen mit neuen Optionen und Verhaltensanreizen. Es bilden sich aber auch neue Quellen für die Entstehung und die Ausübung wirtschaftlicher Macht heraus ebenso wie geänderte Anforderungen an die wirtschaftliche Größe und an wettbewerbsfähige Geschäftsmodelle. Vor diesem Hintergrund sind die Fragen nahe liegend, ob sich auch die wettbewerbsrechtlichen Restriktionen für global tätige Unternehmen ändern müssen. Dies wird dann der Fall sein, wenn sich im Internationalisierungsprozess auch das wettbewerbsbeschränkende Verhalten internationalisiert oder wenn es über offene Grenzen in das Ausland verlagert werden kann.

### Größere Unternehmen, größere Märkte

Mehrere Mechanismen treiben die Internationalisierung von Unternehmen voran. So werden Beschaffungs- und Absatzmärkte im Ausland gewählt, wobei die Transaktionen zur Gestaltung der Wertschöpfungskette als Marktbeziehungen

stattfinden. Ein zweites Internationalisierungsmodell ist mit der globalen Organisation von Wertschöpfungsketten verbunden. Dies kann innerhalb von Unternehmen oder Konzernen mit globalen Strukturen geschehen, die einzelne Aktivitäten an unterschiedlichen, auch wechselnden, Standorten ausüben. Solche Organisationen entstehen meist über grenzüberschreitende Fusionen oder Unternehmenskäufe, Zunehmend werden Wertschöpfungsketten jedoch über globale Allianzen und andere Formen von Unternehmensnetzwerken organisiert. Auf diese Weise bilden sich virtuelle horizontale und vertikale Unternehmensgrenzen heraus, die weitgehend variabel sind. Häufig kooperieren Unternehmen auf kundenfernen Stufen der Wertschöpfungsketten, die dann aber Wettbewerber um die Kunden sind. So entsteht ein komplexer Mix aus kooperativen, manchmal kollusiven, und kompetitiven Anreizstrukturen. Der Tendenz nach werden Unternehmen mit globalen Strukturen virtuell (Allianzen, Netzwerke) oder real größer. Es entstehen zusätzliche Möglichkeiten und Anreize, sich grenzüberschreitend zulasten von Konkurrenten und/oder von Konsumenten abzusprechen. Doch auch die Märkte werden größer. Daher steigt im Internationalisierungsprozess die Anzahl der Wettbewerber. In Konsequenz ist davon auszugehen, dass nationale Kartelle und andere Absprachen auf den internationalen Märkten nicht mehr greifen und dass nationale Monopole unter Druck kommen. Märkte können so bestreitbar werden. Die Herausbildung globaler Unternehmensstrukturen geht also, isoliert betrachtet, mit einer Intensivierung des Wettbewerbs einher. Doch die neuen Größenverhältnisse und Anreizstrukturen sind nun genauer zu betrachten.

### Globalisierung von Wettbewerbsbeschränkungen

Im Prozess der Stärkung der Wettbewerbskräfte kommt es gleichzeitig zu Anreizen, Wettbewerbsbeschränkungen nun grenzüberschreitend zu organisieren. Die globalen Vitaminkartelle sind nur ein Beispiel für eine Vielzahl aufgedeckter, aber auch verborgener, internationaler Kartelle. Die Zunahme grenzüberschreitender Unternehmenszusammenschlüsse und Allianzen kann mit dem Entstehen von wirtschaftlicher Macht auf Märkten mit globaler Dimension verbunden sein. Dabei gilt, dass eine unter mehreren Gründungsursachen für internationale Unternehmensallianzen wettbewerbsrechtliche Restriktionen für Zusammenschlüsse sind. Wettbewerbsregeln selbst können also Unternehmensstrukturen prägen.

Die Notwendigkeit von Wettbewerbsregeln ist in Theorie und Praxis weitgehend unbestritten. Zu klären ist aber nun, ob vor den unternehmerischen Anreiz- und Organisationsstrukturen einer internationalen Ökonomie die bestehenden nationalen bzw. europäischen Regeln noch ausreichend sind. Globale Märkte überschreiten die politischen Grenzen, die die Gültigkeit von Gestaltungs- und Sanktionsrechte der Wettbewerbspolitik bestimmen, die auch die Ausübung von

\* Prof. Dr. Theresia Theurl ist geschäftsführende Direktorin des Instituts für Genossenschaftswesen im Centrum für Angewandte Wirtschaftsforschung, Universität Münster.



hoheitlicher Gewalt beinhalten. Auf globalen Märkten wirken sich ausländische Wettbewerbsverletzungen auch auf inländische Unternehmen und das Inland aus. Umgekehrt bleiben die Auswirkungen eines wettbewerbsbeschränkenden Verhaltens auf ausländische Unternehmen und Konsumenten meist unberücksichtigt, da die existierenden Wettbewerbsregeln primär den Wettbewerb im Inland adressieren. Viele Beispiele dafür aber auch solche für eine strategische Orientierung der Wettbewerbspolitik existieren, z.B. die bevorzugte Behandlung von Exportkartellen oder von inländischen Zusammenschlüssen gegenüber Übernahmen durch ausländische Unternehmen oder vertikale Kooperationen, die im inländischen Unternehmen zwar Transaktionskosten sparen, ausländischen Akteuren aber den Marktzutritt erschweren. Dazu kommt häufig eine selektive Interpretation und Anwendung von nationalen Wettbewerbsregeln im Zusammenhang mit den Wettbewerbsstrategien ausländischer Unternehmen. Wie die Erfahrungen zeigen, geht es dabei nicht um abstrakte, sondern um reale Gefahren, da heimische Gruppen- und Brancheninteressen in die Konzipierung und Auslegung von Wettbewerbsregeln einfließen können und die einzelnen Länder gegenüber international tätigen Unternehmen unterschiedliche Strategien anwenden. Es sind vor allem die großen Staaten oder Wirtschaftsräume, die in der Lage sind, international tätige Unternehmen mit wettbewerbspolitischen Restriktionen konfrontieren, kaum aber die kleinen.

Realistischerweise ist davon auszugehen, dass die einzelnen Staaten primär den Wettbewerb im eigenen Wirtschaftsraum im Fokus haben und die extern anfallenden Wirkungen bestenfalls als Nebeneffekte zur Kenntnis nehmen. Dies entspricht zwar der Logik von politischer Verantwortlichkeiten und Wahlkalkülen, führt jedoch dazu, dass die Sicherung des Wettbewerbs auf internationalen Märkten keine explizite Aufgabe darstellt. Es kommt also zu einem zu geringen Wettbewerbsschutz auf internationalen Märkten, zu einer Unterversorgung mit diesem öffentlichen Gut. Dies ist die Begründung für die Notwendigkeit globaler Wettbewerbsregeln bei Unternehmen mit globalen Strukturen. Dies ist aber auch die Begründung dafür, dass ein Wettbewerb von nationalen Wettbewerbsregeln nicht ausreicht, um den Wettbewerb auf globalen Märkten sicherzustellen

### Ansätze globaler Wettbewerbsregeln

Grenzüberschreitende Wettbewerbsbeschränkungen und einschlägige Entscheidungen von Wettbewerbsbehörden führen regelmäßig zu Diskussionen und nicht selten zu Konflikten zwischen Organisationen und sogar Staaten. Bei den konkreten Reaktionen ist einerseits zwischen dem theoretisch Gewünschten und dem praktisch Möglichen und andererseits zwischen dem europäischen und dem globalen Umfeld zu differenzieren ist. Innerhalb der Europäischen Union besteht nicht nur

eine starke inhaltliche Annäherung der nationalen Wettbewerbsregeln, sondern es existiert eine supranationale Wettbewerbspolitik mit einer klaren Arbeitsteilung zwischen der Kommission der Europäischen Union und den Wettbewerbsbehörden der Mitgliedsstaaten. Die Kompetenzverteilung erfolgt hauptsächlich gemäß den Kriterien der Binnenmarktwirksamkeit und von Umsatzgrößen. Auf globaler Ebene kann von der Existenz globaler Wettbewerbsregeln (noch) nicht gesprochen werden. Viele Wettbewerbsbehörden gehen nach dem Auswirkungsprinzip, der effects doctrine, vor. Unabhängig davon, ob die Wettbewerbsbeschränkungen ihre Ursache im In- oder im Ausland haben, werden die Wettbewerbsregeln auf all jene Fälle angewendet, die sich auf den Inlandsmarkt auswirken. Nationales Recht wird demnach extraterritorial angewendet. Zusätzlich bestehen zwischen einzelnen Staaten Kooperationsabkommen und das eher lose organisierte und unverbindliche International Competition Network.

### Auswirkungsprinzip

Das Auswirkungsprinzip in der konkreten Praxis kann weder aus der Sicht der Unternehmen noch aus der Sicht der Volkswirtschaften als eine optimale Lösung eingeschätzt werden. Häufig zeigen sich die praktischen Probleme der Durchsetzbarkeit inländischer Wettbewerbsregeln im Ausland. Für die Unternehmen bedeutet die Zuständigkeit mehrerer (aller betroffener) Staaten, dass ihre »Fälle« mehrfach vor- und aufzubereiten sind sowie dass sie mit widersprüchlichen Entscheidungen der Wettbewerbsbehörden sowie kumulierenden Auflagen und Sanktionen zu rechnen haben. Damit kann eine Verteuerung internationaler Transaktionen verbunden sein. Doch auch die Wettbewerbspolitik ist mit höheren Verfahrenskosten verbunden, wenn mehrere Behörden ermitteln, prüfen und entscheiden. Unterschiedliche Ergebnisse, die auch zu politischen Konflikten führen können, sind vor dem Hintergrund divergierender wettbewerbspolitischer Traditionen und Leitlinien, verwendeter theoretischer Modelle und Methoden zur Quantifizierung der Wirkungen sowie Unterschieden in der Einbindung der Wettbewerbsregeln in die gesamte Wirtschaftspolitik nicht auszuschließen. Bisher wurde argumentiert, dass im Falle einer mangelnden Übereinstimmung des Raums für durchsetzbare Wettbewerbsregeln und der Abgrenzung der Märkte, auf denen Unternehmen mit globalen Strukturen tätig sind, die politische Rationalität dazu führt, dass der Wettbewerbsschutz auf internationalen Märkten in den Hintergrund tritt. Das Auswirkungsprinzip hingegen ist kaum geeignet, ihn sicherzustellen.

### Globale Wettbewerbsregeln: notwendig, aber nicht kostenlos

Mit dem zunehmenden Auftreten globaler Unternehmensstrukturen sind Regeln für internationale Wettbewerbsfälle

zu vereinbaren. Sie legen die Verfahren fest und bestimmen die Akteure, die entscheidungs-, interpretations- und sanktionsberechtigt sind. Dabei weisen Gestaltungs- und Sanktionsrechte, die nur partiell oder die an mehrere Akteure zugewiesen wurden, einen unvollständigen Integrationsgrad auf. Je geringer der Anteil der Unternehmen mit globalen Strukturen ist, je weniger Wettbewerbsbeschränkungen grenzüberschreitend wirken und je geringer die Konkurrenz um die wettbewerbsrechtliche Zuständigkeiten ist, desto geringer sind auch die Kosten des Fehlens globaler Wettbewerbsregeln und umso weniger entsteht bei Gültigkeit des Auswirkungsprinzips der Wunsch, den Integrationsgrad der Gestaltungs- und Sanktionsrechte zu erhöhen. Dies ändert sich mit einem Anstieg der Kosten eines geringen Integrationsgrades. Doch auch die Vereinbarung globaler Wettbewerbsregeln bringt Kosten mit sich: So würde ein Verzicht auf die wettbewerbspolitischen Kompetenzen auch die Abgabe der angesprochenen strategisch einsetzbaren Instrumente bedeuten. Ein aktuell fehlender Konsens über die »richtigen Regeln«, divergente Traditionen und die Perspektive einer weiteren »Weltbehörde«, lassen zusätzlich hohe Koordinationskosten- und lange -zeiträume erwarten. Dabei verhalten sich die Kosten der Einrichtung und Etablierung globaler Wettbewerbsregeln in Abhängigkeit vom Integrationsgrad den Kosten einer geringen Integration entgegengesetzt. Da erstere mit dem Grad der Integration steigen, muss es dennoch nicht effizient sein, die Gestaltungs- und Sanktionsrechte vollständig zu integrieren.

### Status quo und Perspektive

Globale Wettbewerbsregeln bestehen nur in Ansätzen und die Gründe dafür liegen in den skizzierten Kostenrelationen. Mit einer zunehmenden Verbreitung globaler Unternehmensstrukturen wird dieses Thema auf der Agenda bleiben, während die normative Kraft des Faktischen bisher in Ansätzen die Koordination nationaler Wettbewerbsregeln, die Kooperation der einzelnen Wettbewerbsbehörden und das ICN geschaffen hat. Für eine nachhaltige Verhinderung von Wettbewerbsbeschränkungen auf internationalen Märkten und damit verbundenen Konfliktpotentialen ist dieses Regime zu punktuell, zu sehr auf die USA und die EU konzentriert und zu wenig verbindlich. Es stellt vielmehr das vor den aktuellen Rahmenbedingungen Erreichbare dar. Es ist nahe liegend, im Zuge einer sukzessiven Annäherung der nationalen Wettbewerbsregeln Mindeststandards ihrer Ausgestaltung zu vereinbaren, was mit einem partiellen Wettbewerbsschutz auf internationalen Märkten verbunden wäre. Solche Mindeststandards müssten nicht nur die verpflichtende Berücksichtigung von Auslandswirkungen inländischer Wettbewerbsbeschränkungen enthalten, sondern auch Verfahrensregeln, wie die Klärung von Zuständigkeits- und Streit-schlichtungsfragen. Doch auch ein solches Regime ist mit der Abgabe von Kompetenzen und mit einem Koordinati-

onsbedarf verbunden. Dies gilt auch für ein weiteres Modell, das von der Vereinbarung von Kriterien ausgeht, nach denen die wettbewerbspolitischen Kompetenzen auf unterschiedliche Ebenen zugeordnet werden. Zwar könnte so eine parallele Zuständigkeit vermieden werden, doch ist ein Konsens über die Kriterien Voraussetzung. Immer wieder wurde über die Integration internationaler Wettbewerbsregeln in die WTO diskutiert. Doch die Entwicklungen der letzten Monate lassen eine solche Lösung wenig wahrscheinlich erscheinen. Schließlich könnte das EU-Wettbewerbsrecht mit einem »Weltkartellamt« als Muster für globale Wettbewerbsregeln dienen, die sowohl die Probleme der Nicht-Zuständigkeit als auch der Mehrfachzuständigkeit lösen, also den höchsten Integrationsgrad erreichen würden, jedoch um den Preis hoher Etablierungskosten. Die skizzierten Modelle für globale Wettbewerbsregeln unterscheiden sich durch den Integrationsgrad der Gestaltungs- und Sanktionierungsrechte, der wiederum von Verhältnis der beiden Kostenpositionen abhängt.

### Fazit: Wettbewerbsschutz und Dispositionssicherheit bei globalen Unternehmensstrukturen

In den Ausführungen stand der Schutz vor der Ausübung wirtschaftlicher Macht durch Unternehmen, also der Schutz des Wettbewerbs, im Fokus. Es wurde argumentiert, dass mit der zunehmenden Herausbildung von globalen Unternehmensstrukturen auch ein Druck in Richtung einer Vereinbarung globaler Wettbewerbsregeln entsteht, also der Integration von wettbewerbspolitischen Gestaltungs- und Sanktionierungsrechten. Doch hierbei handelt es sich keinesfalls um eine Automatik, sondern um ein Abwägen unterschiedlicher Kosten, die in diesem Prozess auftreten, durch politische Akteure und Interessengruppen. Eine wichtige Facette dieses Prozesses wurde hier ausgeblendet, die jedoch nicht unberücksichtigt bleiben darf: Die Schaffung globaler Unternehmensstrukturen, die der Wahl von unternehmerischen Internationalisierungsstrategien entspricht, ist mit spezifischen Investitionen verbunden. Solche werden dann jedoch zunehmend unterbleiben, wenn es nicht gelingt, kalkulierbare wettbewerbsrechtliche Rahmenbedingungen mit eindeutigen Zuständigkeiten und mit Dispositionssicherheit zu schaffen.





Georg Koopmann\*

## Nationale Wettbewerbspolitik mit globalem Fokus!

Die globalen Unternehmensstrukturen der Gegenwart sind in mancher Hinsicht ein Resultat der Liberalisierung des internationalen Handels in der Vergangenheit. Der Abbau von Handelsschranken, ob unilateral, bilateral, regional oder multilateral, hat es den Unternehmen erleichtert, ihre Wertschöpfungsketten über die Ländergrenzen hinweg aufzuspalten und zu integrieren. Dies stärkt ihre Position im internationalen Wettbewerb, zu dessen Intensivierung ebenfalls die Handelsliberalisierung entscheidend beigetragen hat.

Die natürliche Neigung der Unternehmen, erhöhtem Wettbewerbsdruck auszuweichen, ist im Zuge der Globalisierung aber keineswegs erloschen. Mit der Internationalisierung der Märkte und des Wettbewerbs sind im Gegenteil Anreize zu einer korrespondierenden Internationalisierung der Wettbewerbsbeschränkungen entstanden. Das Potential für derartige restriktive Geschäftspraktiken zeigt sich etwa in wachsender internationaler Kartellbildung, einer starken Zunahme grenzüberschreitender Fusionen und Akquisitionen oder in vermehrten Missbrauchs- und Verdrängungsstrategien global agierender Unternehmen.

In solchen Fällen ist es durchaus möglich, dass Unternehmen auf die handelspolitische Öffnung von Märkten mit privaten Marktabschottungen reagieren und dadurch höhere Barrieren entstehen als durch die bisherigen Zölle und nicht-tarifären Handelshindernisse. Das »Gesetz der unbeabsichtigten Konsequenzen« würde auch hier seine Wirkung tun; die staatliche Handelsliberalisierung würde von privater Seite konterkariert. Um dies zu verhindern, wäre eine Wettbe-

werbspolitik notwendig, die auch den internationalen Wettbewerb effektiv schützt.

### Territorialitätsprinzip

Die real existierende Wettbewerbspolitik basiert auf dem Territorialitätsprinzip und ist infolgedessen auf wettbewerbswidriges Verhalten fokussiert, das vom eigenen, nationalen Territorium ausgeht und hier auch seinen Wirkungsschwerpunkt hat. Grundsätzlich kommen dabei Konzentrations-, Verhandlungs- und Behinderungsstrategien der Unternehmen in Betracht. Bei den Konzentrationsstrategien stehen Fusionen, Akquisitionen und die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen (Joint Ventures) im Vordergrund. Zu den Verhandlungsstrategien zählen in erster Linie Kooperationen, formelle Kartellabsprachen, stillschweigende Vereinbarungen und Bindungen auf horizontaler und vertikaler Ebene. Behinderungsstrategien umfassen im wesentlichen Verhaltensweisen wie die Abschreckung potentieller Konkurrenten durch eintrittshemmende Niedrigpreise und die Verdrängung aktueller Konkurrenten durch Dumpingpraktiken oder Kampfpreisunterbietungen, die mit Gewinnen aus anderen Märkten abgesichert werden. Auch vertikale Bindungen können sich zur Abschreckung oder Verdrängung von Wettbewerbern eignen.

Die Wirkungen der beschriebenen Unternehmensstrategien auf den Wettbewerb und die Wohlfahrt in den betroffenen Ländern lassen sich nicht immer zweifelsfrei bestimmen. Fusionen und Akquisitionen können zum Beispiel den Wettbewerb ebenso intensivieren wie verringern, und selbst wenn Unternehmen auf diese Weise ihre Marktmacht vergrößern, müssen damit nicht in jedem Falle Wohlfahrtseinbußen verbunden sein; die Vorteile möglicher Kosteneinsparungen könnten die Nachteile größerer Marktmacht übersteigen.

Unsicherheit über die Wirkungen wettbewerbsbeschränkender Unternehmenspraktiken führt zu unterschiedlichen Einschätzungen, Normen und Regeln zwischen den Wettbewerbsbehörden der einzelnen Länder. Gleichzeitig finden verstärkt wettbewerbsfremde Motive Eingang in die Wettbewerbspolitik. Ein Beispiel ist die Debatte über den ökonomischen Patriotismus in Europa, in dem sich auch eine neue Form des Merkantilismus offenbart: Die Verteidigung nationaler Unternehmen gegen ausländische Investoren – und gegen »vaterlandslose« Shareholder – ist häufig mit staatlicher Unterstützung inländischer Unternehmen bei ihrer Expansion im Ausland gepaart. In Frankreich etwa wurde zunächst der Verkauf des Energieunternehmens Suez an die italienische ENEL-Gruppe politisch blockiert und danach die Übernahme des belgischen Elektrizitätsanbieters Electrabel durch Suez staatlich gefördert. Die Unternehmen werden also ermuntert, im Ausland gerade das zu tun, was ausländischen Unternehmen im Inland verwehrt wird. Diskriminierende Über-

\* Georg Koopmann ist Senior Economist am Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) und lehrt Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union am Europa-Kolleg Hamburg.

nahmeregeln behindern überdies die Herausbildung effizienter globaler Unternehmensstrukturen und Netzwerke.

### Auswirkungsprinzip

Nicht eindeutig – und nicht minder konfliktträchtig – ist auch die »Geographie« der Wirkungen. Wettbewerbsbeschränkungen inländischen Ursprungs entfalten zunehmend internationale Wirkungen. Sie können sich primär auf den Inlands- oder Auslandsmärkten auswirken oder auch, wie etwa im Fall der Exportkartelle, allein im Ausland. Wenn zum Beispiel bei einer Fusion der Zuwachs an Marktmacht stärker zu Buche schlägt als die Effizienzsteigerung durch den Zusammenschluss, könnten die Länder, in denen die beteiligten Unternehmen ansässig sind, reduzierte Konsumentenrenten durch erhöhte Produzentengewinne kompensieren, während Drittländer eindeutig benachteiligt würden.

Hier liegt das eigentliche Problem der Wettbewerbspolitik in der Globalisierung: Die Liberalisierung und Integration der Märkte führt dazu, dass Verzerrungen des Wettbewerbs, die von einem Land ausgehen, immer häufiger negative Folgen in anderen Ländern nach sich ziehen. Für die Behörden des Ursprungslandes besteht in diesem Fall aber kaum ein Anreiz, gegen die Verursacher vorzugehen. Das Ursprungsland könnte eher versucht sein, die Wettbewerbspolitik »strategisch« zu nutzen, um auf Kosten des Auslandes einen wirtschaftlichen Vorteil zu erzielen. Umgekehrt verfügen die Zielländer angesichts der Territorialität des nationalen Rechts im Prinzip nicht über die Möglichkeit, wettbewerbspolitisch direkt einzuschreiten.

Die Ergänzung des Territorialitätsprinzips durch das Auswirkungsprinzip, etwa in der Europäischen Union und in den Vereinigten Staaten von Amerika, hat sich als ein unbefriedigender Lösungsansatz für das dargestellte Dilemma erwiesen. Der Auswirkungsdoktrin zufolge würde die nationale Wettbewerbspolitik auch bei im Ausland verursachten Wettbewerbsbeschränkungen einschreiten, sofern diese sich im Inland nach Einschätzung der hiesigen Behörden negativ auswirken. Ein solches Vorgehen enthält naturgemäß beträchtliches Konfliktpotential, zumal unterschiedliche wettbewerbspolitische Konzeptionen und Prozeduren oftmals durch industriepolitische Interessengegensätze überlagert werden. So standen die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen wegen des – am Ende vergeblichen – Widerstandes der Europäischen Kommission gegen den aus europäischer Sicht in erster Linie industriepolitisch motivierten Zusammenschluss der amerikanischen Flugzeughersteller Boeing und McDonnell Douglas im Jahre 1997 am Rande eines Handelskrieges. Ähnlich kontrovers war im Jahre 2001 die – dieses Mal von der Brüsseler Kommission verhindert – Fusion der US-Konglomerate General Electric und Honeywell.

### Kongruenzmodell

Als logisch »saubere« und konfliktfreie Lösung des Globalisierungsdilemmas mag das »Kongruenzmodell« erscheinen. Danach würde die wettbewerbspolitische an die handelspolitische Regulierungsebene und damit auch an den globalen Aktionsradius der Unternehmen angepasst. Die in den Abkommen der Welthandelsorganisation (WTO) bereits enthaltenen wettbewerbspolitischen Instrumente könnten zum Beispiel in ein einheitliches multilaterales Regelwerk für den internationalen Wettbewerb zwischen Unternehmen integriert werden. Ein solches Regime würde den bestehenden Ordnungsrahmen für staatliche Interventionen ergänzen und auch die Antidumpingpolitik einbeziehen. Die Anwendung der Regeln obläge einer internationalen Wettbewerbsbehörde, der die nationalen Kartellämter untergeordnet wären. Die Entscheidungen des »Weltkartellamtes« würden durch einen internationalen Gerichtshof kontrolliert. Zwischenstaatliche Konflikte auf Grund divergierender wettbewerbspolitischer Zielsetzungen und Regeln, einer unterschiedlichen Anwendung und Auslegung der Regeln und einer Vermengung von wettbewerbspolitischen mit wettbewerbsfremden (insbesondere industriepolitischen) Zielen würden im Keim erstickt.

Politökonomische, institutionenökonomische und »rein« ökonomische Argumente sprechen jedoch gegen eine Zentralisierung der Wettbewerbspolitik. Angesichts mangelnder Bereitschaft der Länder zum Souveränitätsverzicht wäre ein Weltkartellamt politisch kaum durchsetzbar. Dass multilaterale Wettbewerbsregeln in der WTO nicht »konsensfähig« sind, ist nicht erst seit dem Kollaps der Doha-Runde in der letzten Juli-Woche evident. Als eines der vier »Singapur-Themen« waren sie zusammen mit multilateralen Investitionsregeln und Transparenzregeln für das öffentliche Auftragswesen bereits im Herbst 2003 auf der WTO-Konferenz in Cancún ein Spaltpilz zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Im Sommer 2004 wurde das Thema endgültig von der Agenda der Doha-Runde gestrichen.

Gegen eine internationale Vereinheitlichung von Wettbewerbsregeln spricht auch, dass weder wissenschaftlicher noch politischer Konsens über die Wohlfahrtswirkungen von Wettbewerbsbeschränkungen zwischen Unternehmen herrscht. Außerdem könnte eine internationale Wettbewerbsbehörde den spezifischen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern kaum genügend Rechnung tragen. Zudem würde der institutionelle Wettbewerb zwischen den nationalen Regelwerken ausgeschaltet. Institutioneller Wettbewerb kann aber auch in der Wettbewerbspolitik ein leistungsfähiger Kontrollmechanismus sein, der Ineffizienz verhindert und zur Entdeckung besserer Konzepte und Verfahren führt. Die Gefahr eines »ruinösen« Wettbewerbs der Wettbewerbsregeln, der in ein *Race to the bottom* um die permissivste oder protektionistischste Wettbewerbspolitik mündet, ist eher gering einzuschätzen.

### Internationalisierung der Wettbewerbspolitik

Eine Strategie zur Vermeidung internationaler Konflikte und zur Effizienzsteigerung in der Wettbewerbspolitik könnte deshalb von einem Fortbestehen eigenständiger nationaler Wettbewerbspolitik – und einer natürlichen Disharmonie nationaler Interessen – ausgehen und müsste zugleich Anreize für eine Neuorientierung dieser Politik an der Realität der Internationalisierung des Wettbewerbs schaffen.

Die Initiative könnte dabei von den ausländischen Handelspartnern ausgehen. Diese müssten in die Lage versetzt werden, das Inland zu einer Wettbewerbspolitik zu veranlassen, die nicht mehr zwischen in- und ausländischen Unternehmen sowie Binnen- und Exportmärkten diskriminiert. Die Handelspartner würden im Gegenzug auf die extraterritoriale Anwendung ihrer eigenen Gesetze im Sinne der Auswirkungsdoktrin verzichten. In der Wettbewerbspolitik würde fortan allein das Ursprungslandprinzip gelten bzw. ein Territorialitätsprinzip, bei dem auch extraterritoriale Wirkungen von Wettbewerbsbeschränkungen berücksichtigt würden. Für die Durchsetzung der Politik könnte das Streitschlichtungsverfahren der WTO (einschließlich handelspolitischer Sanktionen als *ultima ratio*) genutzt werden.

Ein solche Regelung würde unterschiedlichen wettbewerbspolitischen Konzeptionen der Länder gerecht, es würde »an der Quelle« gegen wettbewerbswidriges Verhalten vorgegangen, und der institutionelle Wettbewerb um die besten Lösungen bliebe erhalten. In allen Fällen, in denen Unternehmen aus verschiedenen Ländern involviert sind, müsste Einvernehmen darüber hergestellt werden, welche nationalen Bestimmungen gelten sollen. Eine supranationale Wettbewerbsbehörde wäre nicht erforderlich. Notwendig wäre aber ein Konsens über wettbewerbspolitische Mindeststandards, weil sonst die wechselseitigen Vorteile für die Handelspartner nicht gesichert wären. Die Mindeststandards wären für alle Beteiligten verbindlich und würden insbesondere Verbotsregeln für Preis-, Mengen- und Gebietsabsprachen umfassen. Darüber hinaus wären Vorkehrungen zur Verhinderung von protektionistischer und »strategischer« Wettbewerbspolitik, etwa im Namen der nationalen Sicherheit oder der internationalen Wettbewerbsfähigkeit nationaler (und europäischer) »Champions«, zu treffen.

Insgesamt erfordern die weltweite Integration der Märkte, die Globalisierung der Unternehmensstrukturen und die Internationalisierung des Wettbewerbs auch eine Internationalisierung der Wettbewerbspolitik. Nicht notwendig ist dagegen eine Vereinheitlichung dieser Politik und die Errichtung eines Weltkartellamtes. Entscheidend ist vielmehr die Überwindung der Diskriminierung zwischen In- und Auslandsmärkten in der nationalen Wettbewerbspolitik. Der Streitschlichtungsmechanismus der WTO wäre ein hierzu geeignetes Instrument. Die Regierungen müssten sich au-

Berdem auf gemeinsame wettbewerbspolitische (und industriepolitische) Leitlinien verständigen, da ansonsten zu befürchten wäre, dass wettbewerbswidrige Verhaltensweisen der Unternehmen außer Kontrolle geraten und internationale Konflikte eskalieren.

# Leichtes Absinken der Mehrwertsteuerausfallquote auch im Jahr 2006 zu erwarten

22

Chang Woon Nam und Rüdiger Parsche

Anfang 2005 konnte erstmals seit längerem auf der Basis der für 2005 geschätzten gesamtwirtschaftlichen Eckwerte ein gewisses Absinken der Mehrwertsteuerausfallquote festgestellt werden.<sup>1</sup> Dieser sich im Frühjahr andeutende Rückgang der Ausfallquote für 2005 hat sich nach den vorliegenden Daten bestätigt. Das könnte darauf hindeuten, dass nun doch die vom Gesetzgeber in den letzten Jahren ergriffenen Maßnahmen mit einer gewissen Zeitverzögerung helfen, das Mehrwertsteueraufkommen zu stabilisieren.<sup>2</sup> Dafür spricht zudem, dass für 2006 ebenfalls ein leichter Rückgang der Steuerausfallquote von 11 auf 10,5% zu erwarten ist.

Die aktuelle ifo-Quantifizierung führt zu folgendem Verlauf der Mehrwertsteuerausfallquote und den entsprechenden Ausfallbeträgen seit 1998:

auch der Tatsache Rechnung, dass nicht mehr von einer Steuerhinterziehungsquote, sondern von einer Steuerausfallquote die Rede ist, da – wie dargelegt – eben

Jahre	1998	1999*	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Quote in %	8	7	9	11	11½	11½	11½	11	10½
Betrag in Mrd. €	12	11	14	17½	17½	17½	18	17	17

\* Der vorübergehende Rückgang der Hinterziehungsquote im Jahr 1999 geht auf steuerrechtliche Änderungen in diesem Jahr zurück, die zu Mehreinnahmen führten. Diese Steuereffekte konnten makroökonomisch nicht erfasst werden. Dadurch sank die Steuerhinterziehungsquote ab.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Im Rahmen der Quantifizierung wird weiterhin auf die Ausfälle bei der Mehrwertsteuer schlechthin abgestellt.<sup>3</sup> Deshalb werden die gesamten aus Insolvenzen resultierenden Steuerausfälle (d.h. sowohl die auf berechtigten Steuerkorrekturen infolge ausgefallener Forderungen gegenüber insolventen Vertragspartnern beruhenden als auch die direkt bei insolventen Unternehmen anfallenden) bei der Berechnung der Steuerausfallquote berücksichtigt. Die Modifizierung gegenüber den Berechnungen im Schnelldienst, Nr. 9/2005, sowie früheren Veröffentlichungen trägt

nicht nur die auf betrügerischen Aktivitäten beruhenden Ausfälle im Rahmen der Mehrwertsteuer abgebildet werden.

Diese Abgrenzung beinhaltet, dass die hier ausgewiesenen Beträge nicht in vollem Umfang durch eine Reform des Mehrwertsteuersystems oder verstärkte Kontrollen seitens der Finanzbehörden von der öffentlichen Hand vereinnahmt werden können. Lediglich ein Teil davon könnte bei einem Systemwechsel oder bei verstärkten Kontrollen zusätzlich in die Kassen fließen. Das zusätzliche Steueraufkommen dürfte nur im einstelligen Milliardenbereich anzusiedeln sein. Dies gilt insbesondere für den in den Medien viel zitierten Karussellbetrug. Eine wirkungsvolle Bekämpfung des Karussellbetrugs dürfte lediglich 1 bis 2 Mrd. € in die Kassen des Fiskus spülen, da die daraus resultierenden Ausfälle (nicht zuletzt infolge der verstärkten Kontrollen) in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen zu sein scheinen und zudem auch niemals im zweistelligen Milliardenbereich lagen, wie oft fälschlich behauptet. Aber auch diese Milliardenbeträge im einstelligen Bereich rechtfertigen Überlegungen in Bezug auf einen Systemwechsel, wenn dadurch tat-

<sup>1</sup> Vgl. ifo Schnelldienst, Nr. 9/2005, 12.

<sup>2</sup> In diesem Zusammenhang sind insbesondere das Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz, aber auch das Steueränderungsgesetz 2003 (vor allem mit Maßnahmen zur Vermeidung von Steuerausfällen bei Globalzessionen und bei Leasing- sowie Mietkaufmodellen) und das Haushaltsbegleitgesetz 2004 (Maßnahmen zur Vermeidung von Steuerausfällen bei Grundstückslieferungen und zur Sicherstellung des Steueranspruchs in der Baubranche) zu nennen. Zudem sind von der Bundesregierung zahlreiche Maßnahmen zur direkten bzw. indirekten Eindämmung schattenwirtschaftlicher Aktivitäten ergriffen worden. Exemplarisch sei nur an die Tarifenkungen der Steuerreform 2000, das Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und vor allem die intensivierten Kontrollaktivitäten, die sowohl auf Entdeckung als auch Abschreckung zielen, erinnert.

<sup>3</sup> Vgl. ifo Schnelldienst, Nr. 21/2005, 13–14.

sächlich zusätzliche Einnahmen ohne überbordenden Verwaltungsaufwand geschaffen werden können. Nachdem sich die EU-Kommission hinsichtlich eines Übergangs zum Reverse-Charge-System zurückhaltend zeigt, sollten allerdings auch andere Vorschläge in diese Überlegungen mit einbezogen werden.<sup>4</sup>

Zwischenzeitlich sollten allerdings die Aktivitäten zur Eindämmung von Steuerhinterziehung (insbesondere durch verstärkte Kontrollen, bessere Zusammenarbeit der einzelnen Verwaltungsebenen sowie Investitionen in Personal und IT-Anlagen) verstärkt und vor allem ein effizientes Risikomanagement installiert werden, auch wenn all dies einiges kosten wird. Denn durch diese Maßnahmen würde nicht nur den Steuerbetrüger ihr »Handwerk« deutlich erschwert und somit die Steuergerechtigkeit im Bereich Mehrwertsteuer erhöht. Zudem generieren diese Ausgaben spätestens in den Folgejahren auch zusätzliches Steueraufkommen.

Alles in allem gibt es erheblichen Handlungsbedarf, die Erfassung des potentiellen Mehrwertsteueraufkommens durch eine wirkungsvollere Bekämpfung der infolge schattenwirtschaftlicher und betrügerischer Aktivitäten entstehenden Ausfälle zu verbessern. Durch die angekündigte Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes um 3 Prozentpunkte mit Wirkung vom ersten Januar 2007 und die in diesem Zusammenhang zu erwartenden negativen Auswirkungen dürfte der Handlungsbedarf nochmals zugenommen haben.

<sup>4</sup> Siehe hierzu Lohse, W. Chr., R. Parsche und A. Gebauer, „Sicherung des MwSt-Aufkommens durch Ist-Versteuerung mit Quellensteuererhebung“, Betriebsberater (BB), 61. Jg., Nr. 27/2006, 1481–1484 sowie ifo Schnelldienst, 59. Jg., Nr. 13/2006, 9.



**Aufgrund der demographischen Alterung wird die Zahl der Pflegebedürftigen in den nächsten Jahrzehnten deutlich ansteigen. Damit wird auch die gegenwärtig vorhandene Infrastruktur für die ambulante und stationäre Versorgung nicht ausreichen, um den notwendigen Pflegestandard zu erhalten oder sogar zu verbessern. Pflegedienste, Pflegeheime und entsprechend auch Pflegepersonal werden fehlen. Da die Ausgaben der Pflegeversicherung weiter steigen, ohne dass nach den gegenwärtigen Regeln für einen Ausgleich auf der Einnahmenseite gesorgt wäre, ist eine grundlegende Reform der Pflegeversicherung, die bereits auf der politischen Agenda steht, dringend notwendig.**

In Deutschland sind rund 2,1 Mill. Menschen, das sind ca. 2,5% der gesamten Bevölkerung, pflegebedürftig. Bei den Pflegebedürftigen handelt es sich überwiegend um alte Menschen, denn das Risiko, pflegebedürftig zu werden, liegt vor dem 60. Lebensjahr bei nur 0,5%, zwischen dem 60. und 80. Lebensjahr bei 4% und nach dem 80. Lebensjahr bei 32%. Im Ergebnis sind ca. 70% aller durch ambulante Dienste betreuten und knapp 90% der stationär versorgten Personen 70 oder mehr Jahre alt.

Die Nachfrage nach Leistungen der Alten- und Pflegedienste unterscheidet sich nach dem Grad der meist altersbedingten Einschränkungen und Erkrankungen, der sozialen Einbindung und den finanziellen Möglichkeiten. Bei den Leistungsangeboten wird zwischen stationären und ambulanten Hilfen unterschieden. Die stationäre Altenhilfe orientiert sich am Konzept des Wohnens in einer Einrichtung, wobei nach einer am Bedürftigkeitsgrad der Bewohner ausgerichteten Funktionszuweisung zwischen Altenwohnheimen, Altenheimen und Altenpflegeheimen unterschieden wird. Quantitativ am bedeutendsten sind die Pflegeheime: Etwa 80 bis 90% der in Alteinrichtungen verfügbaren Plätze sind den Altenpflegeheimen zugeordnet. Findet die Versorgung in der häuslichen Umgebung statt, dann spricht man von einer ambulanten Pflege. Die professionelle ambulante Pflege durch spezialisierte Dienste wird häufig durch private, überwiegend von Angehörigen der Pflegebedürftigen erbrachte Hilfeleistungen ergänzt. Pflegebedürftige werden sogar immer noch zum größeren Teil informell, also weitgehend ohne professionelle Unterstützung, versorgt. Knapp 70% der zu Hause Versorgten<sup>1</sup> und damit fast die Hälfte aller Pflegefälle insgesamt wer-

den ausschließlich durch Angehörige betreut. Eine Brücke zwischen stationärer und ambulanter Pflege stellen die teilstationären Pflegeeinrichtungen (Tages- und Nachtpflege, Kurzzeitpflege) dar. Sie ergänzen die häusliche Pflege oder ersetzen sie für einen begrenzten Zeitraum.

Im Pflegesektor kann zwischen drei vorherrschenden Trägerformen unterschieden werden:

- freigemeinnützige Träger, zu denen neben den kirchlichen Trägern die anderen Wohlfahrtsverbände (Deutsches Rotes Kreuz, Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband) gehören,
- privatgewerbliche Träger, die aus Personen oder Gesellschaften bestehen, sowie
- Städte und Gemeinden, die als öffentliche Träger bezeichnet werden.

Die freigemeinnützigen Träger sind die größten Anbieter im Alten- und Pflegesektor. Sie stellten im Jahr 2003, dem aktuellsten Jahr der Pflegestatistik, ca. 55% der 9 743 zugelassenen stationären Einrichtungen und 61% der Pflegeplätze. Privatgewerbliche Träger führten 37% der Pflegeheime, die jedoch kleiner dimensioniert waren und nur 30% der insgesamt vorhandenen Pflegeplätze aufwiesen. Die öffentlichen Träger spielten mit 7% der Heime und 9% aller zugelassenen stationären Pflegeplätze eine deutlich geringere Rolle (vgl. Tab. 1 und 2).

Auch bei den ambulanten Pflegediensten sind die freigemeinnützigen Anbieter die »Marktführer«. Obwohl sich die Mehrzahl

<sup>1</sup> Pflegebedürftige im Sinne des Pflegeversicherungsgesetzes (SGB XI).



**Tab. 1**  
**Zugelassene Pflegeheime und ambulante Pflegedienste 2003**

	Pflegeheime		ambulante Pflegedienste	
	Veränderung 2003 gegenüber 2001 in %		Veränderung 2003 gegenüber 2001 in %	
	Anzahl		Anzahl	
Privatgewerbliche Träger	3 610	19,8	5 849	6,5
Freigemeinnützige Träger	5 405	5,4	4 587	- 6,3
Öffentliche Träger	728	- 2,8	183	- 10,3
Insgesamt	9 743	6,3	10 619	0,2

Quelle: Statistisches Bundesamt, Pflegestatistik Kurzbericht 2001 und Bericht 2003.

der Pflegedienste in privater Trägerschaft befinden – im Jahr 2003 wurden 55% der Dienste von privaten Unternehmen und 43% von freigemeinnützigen Einrichtungen geführt – versorgten die Freigemeinnützigen mit 57% deutlich mehr Pflegebedürftige (vgl. Tab. 2). Die öffentlichen Träger waren für nur 1,7% der auf ambulante Hilfe Angewiesenen zuständig und spielten – entsprechend dem gewünschten Vorrang der anderen Träger nach dem SGB XI – nur eine Nebenrolle. Im Durchschnitt betreute ein freigemeinnütziger Pflegedienst im Jahr 2003 ca. 56 Pflegebedürftige. Bei den privaten Anbietern handelte es sich um deutlich kleinere Einrichtungen. Hier wurden durchschnittlich 32 Pflegebedürftige versorgt (Statistisches Bundesamt 2005, 4).

Sowohl im Bereich der stationären als auch ambulanten Pflege haben sich die Versorgungsstrukturen in den letzten Jahren in Richtung der privaten Anbieter verschoben. Von 2001 bis 2003 nahmen die privatgewerblich angebotenen Pflegeplätze um 14,8% zu. Zwar stiegen auch bei den gemein-

nützigen Einrichtungen die Betreuungszahlen in den vergangenen Jahren an, der Anstieg fiel mit 3,9% jedoch deutlich geringer aus. Noch stärker hat sich die Anbieterstruktur bei Pflegefällen verschoben, die zu Hause blieben und Pflegesachleistungen bezogen. Zwischen 2001 und 2003 stieg die Zahl der Personen, die private ambulante Pflegedienste beanspruchten, um 12,1%, während die freigemeinnützig organisierte Pflege um 1,5% zurückging. (vgl. Tab. 2).

### Hochbetagtes Deutschland

Die demographische Entwicklung in Deutschland zeichnet sich durch eine niedrige, weit unter dem bestandserhaltenden Wert liegende Geburtenrate und eine steigende Lebenserwartung aus. Damit ist eine Entwicklung absehbar, bei der sich langfristig die Tendenz zu einem Bevölkerungsrückgang durchsetzen wird, wobei die Zahl der Jungen in der Bevölkerung abnehmen und die Zahl der älteren Generationszugehörigen deutlich zunehmen wird. Die Altersstruktur der Gesellschaft wird sich damit stark verändern, und Deutschland wird demographisch altern. Bei der heutigen zusammengefassten Geburtenziffer von ca. 1,4, einer jährlichen Nettozuwanderung von 200 000 Personen und einer steigenden Lebenserwartung um 6,3 (Männer) bzw. 5,8 Jahren (Frauen), wie sie die mittlere Variante der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes vorgesehen hat, werden im Jahr 2050 ca. 37% der Bevölkerung älter als 60 Jahre sein. 2004 waren es noch 24,9%. In ca. 40 Jahren könnten in Deutschland ebenso viele 80 und mehr Jahre alte Greise leben wie unter 15-jähri-

**Tab. 2**  
**Stationäre Pflegeplätze und ambulante Pflegefälle<sup>a)</sup>**

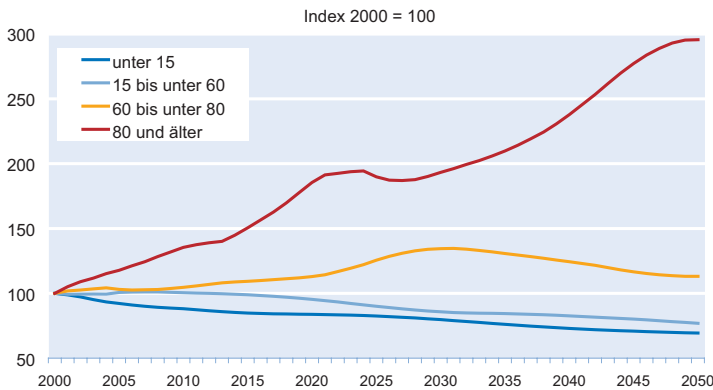
	1999 <sup>b)</sup>	2001	2003	Veränderung 2003 gegenüber 2001 in %
<b>Verfügbare Pflegeplätze in Pflegeheimen<sup>c)</sup></b>				
Privatgewerbliche Träger	145 300	188 025	215 901	14,8
Freigemeinnützige Träger	366 200	415 725	431 743	3,9
Öffentliche Träger	64 500	70 542	65 551	- 7,1
Insgesamt	576 000	674 292	713 195	5,8
<b>Ambulante Pflegefälle</b>				
Privatgewerbliche Träger	148 090	164 747	184 754	12,1
Freigemeinnützige Träger	259 346	261 365	257 564	- 1,5
Öffentliche Träger	7 854	8 567	7 808	- 8,9
Insgesamt	415 290	434 679	450 126	3,6
<b>Zusammen</b>				
Privatgewerbliche Träger	293 390	352 772	400 665	13,6
Freigemeinnützige Träger	625 546	677 090	689 307	1,8
Öffentliche Träger	72 354	79 109	73 359	- 7,3
Insgesamt	991 290	1 108 971	1 163 321	4,9

<sup>a)</sup> Jeweils am 15. Dezember. – <sup>b)</sup> Angaben für 1999 geschätzt auf Basis der Pflegestatistik 1999. – <sup>c)</sup> Verfügbare Plätze einschl. Kurzzeit-, Tages- und Nachtpflege in zugelassenen Pflegeheimen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bericht: Pflegestatistik 1999, 2001 und 2003.

**Abb. 1**

**Vorausberechnete Bestandsveränderung von vier Altersgruppen 2000 bis 2050<sup>a)</sup>**



<sup>a)</sup> Statistisches Bundesamt (2003), 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 5.  
Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

ge Kinder und Jugendliche. Das ist zwar keine Prognose, sondern nur eine Vorausberechnung einer möglichen Entwicklung, aber auch unter anderen, gegenwärtig denkbaren Szenarien wird der kollektive Alterungsprozess kaum noch aufzuhalten sein. Die Verschiebung der Altersstruktur geht schon seit Jahren vor sich. So stieg das Durchschnittsalter der Bevölkerung, das 1991 39,4 Jahre betragen hat, bis 2004 um fast drei Jahre auf 42,1 Jahre an (Grobeck et al. 2005, 1268).

Obwohl Menschen aller Altersstufen pflegebedürftig werden können, konzentriert sich das Pflegefallrisiko auf alte Menschen. Wenn aufgrund der demographischen Entwicklung die Bevölkerungsgruppe der Älteren zunimmt, muss auch mit einer steigenden Nachfrage nach Pflegedienstleistungen gerechnet werden. In Abbildung 1 wird gezeigt, mit welcher unterschiedlichen Zuwachsraten bei den vier großen Altersgruppen gerechnet werden muss.<sup>2</sup> Die Anzahl junger Menschen ist im stetigen Schwinden. Von 2000 bis 2020 könnte sie um 16%, bis 2050 sogar um 30% abnehmen. Die breite Altersgruppe der meist erwerbstätigen Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 60 Jahren wird noch bis 2014 den jetzigen Stand halten, dann aber deutlich kleiner werden. Wachsen wird nur die Bevölkerung der jungen Alten und der Hochbetagten. Die Zahl der Hochbetagten – so werden nach der Konvention Personen ab dem 80. Lebensjahr genannt – wächst zwischen 2000 und 2050 außerordentlich stark an. Bis 2030 wird sie sich annähernd verdoppeln, bis 2050 verdreifachen. Der Bevölkerungsanteil könnte dann von heute ca. 4 auf ca. 12% ansteigen.

<sup>2</sup> Grundlage der Darstellung ist die 5. (mittlere) Variante der 10. koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes.

Für den Gesundheits- und Pflegebereich hat der Anstieg der Hochaltrigen nicht nur quantitative Auswirkungen – es wird auch zu einer Verschiebung des qualitativen Bedarfs an Pflege und Gesundheitsleistungen kommen. Das Krankheitsspektrum der Hochaltrigen ist durch Multimorbidität – also durch gleichzeitiges Nebeneinanderstehen von mehreren Erkrankungen – charakterisiert. Das muss im pflegerischen Versorgungsprozess berücksichtigt werden, damit eine gute Versorgung gewährleistet wird.

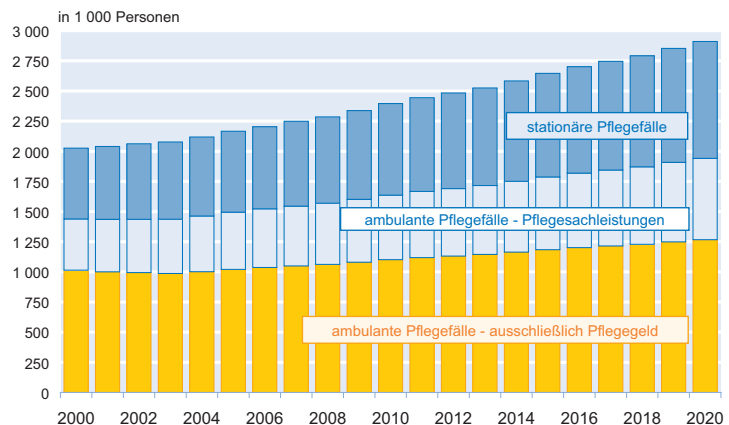
**Stationäre Pflege gewinnt an Bedeutung ...**

Mit der voraussichtlichen demographischen Entwicklung und einer Fortschreibung der Prävalenzraten (Pflegewahrscheinlichkeit je Altersgruppe) lässt sich vorausberechnen, wie sich die Nachfrage nach Pflegedienstleistungen in Zukunft entwickeln könnte.<sup>3</sup> In Abbildung 2 werden die Ergebnisse einer solchen Vorausberechnung dargestellt. Diese Berechnung sollte nicht als Zukunftsprognose verstanden werden, es handelt sich vielmehr um eine Modellrechnung, die auf der Basis bestimmter Annahmen hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung und der Pflegewahrscheinlichkeit erstellt wurde. Mit dieser Vorgehensweise wird eine wahrscheinliche Entwicklung aufgezeigt und das Ausmaß der Herausforderung deutlich gemacht, das auf Wirtschaft und Gesellschaft zukommen wird. Obwohl die zugrunde gelegte

<sup>3</sup> Für die Bevölkerungsentwicklung wurde die 5. (mittlere) Variante der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes verwendet. Separat für ambulante und stationäre Pflegefälle berechnete Prävalenzraten des Jahres 2003 nach Fünfjahresaltergruppen, die über den Projektionszeitraum konstant gehalten werden, bilden die zweite Grundlage für die Berechnungen.

**Abb. 2**

**Vorausberechnung der Pflegefälle in Deutschland bis 2020**



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Bevölkerungsvorausschätzung einen weiteren Projektionshorizont möglich machen würde, werden die Projektionen des Pflegebedarfs nur bis 2020 dargestellt. Mit diesem Zeitraum sind die wesentlichen Trends bereits eingefangen. Außerdem werden die Resultate umso unzuverlässiger, je weiter man die Projektionen in die Zukunft ausdehnt, weil sich der Einfluss der zugrunde liegenden Annahmen sowie unvorhersehbare Verhaltensänderungen mehr und mehr auswirken.

Bis zum Jahr 2020 wird sich die Zahl der Pflegefälle stark erhöhen (vgl. Abb. 2). Nach den Vorausberechnungen auf Basis der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung und der konstanten Pflegewahrscheinlichkeit des Jahres 2003 werden 2020 ca. 2,9 Mill. Menschen als Pflegebedürftige die Leistungen der privaten oder der sozialen Pflegekassen nachfragen.<sup>4</sup> Das ist ein Anstieg von ca. 34% gegenüber den ca. 2,2 Mill. Pflegefällen des Jahres 2005. In den fünf Jahren zwischen 2005 und 2010 wird die Zahl der alters- oder krankheitsbedingt auf Hilfe angewiesenen Menschen voraussichtlich um ca. 230 000 (11%) steigen. Schon in den letzten Jahren war zu beobachten, dass die hilfebedürftigen Personen immer häufiger eine stationäre Pflege in einem Pflegeheim nachgefragt haben und die ambulante Pflege – obwohl immer noch das dominante Pflegearrangement – einen relativen Bedeutungsverlust erfahren hat. Nach den Projektionen des Pflegebedarfs wird sich diese Entwicklung weiter fortsetzen. Bis 2020 wird die Zahl der stationären Pflegefälle um ca. 44% wachsen, während der Anstieg im ambulanten Pflegebereich mit ca. 30% deutlich geringer ausfallen wird. Dieser Unterschied beruht allein auf dem demographischen Prozess, denn bei der vorliegenden Projektion ändert sich die Bevölkerung nach der Größe und nach der Geschlechts- und Alterszusammensetzung, nicht aber die Prävalenzraten, bei denen Beständigkeit unterstellt wird.

### ... und die Voraussetzungen für familiäre und informelle Pflege werden schlechter

Die wachsende Nachfrage nach Pflegeleistungen wird mit den bereits bestehenden Einrichtungen an ambulanten und stationären Diensten und mit dem heutigen Personal schon bald nicht mehr ausreichend befriedigt werden können. Dass der Ausbau der Pflegeinfrastruktur notwendig ist, darf als sicher gelten, in welchem Umfang dieser Ausbau jedoch erfolgen wird und mehr noch, welche qualitativen Veränderungen eintreten werden, darüber herrscht große Unsicherheit. Eine wesentliche Ursache dieser Unsicherheit stellt die noch unbekannt entwickelte Entwicklung des familiären Engagements dar. Die ausschließlich oder größtenteils allein von Privatpersonen, meistens nahen Verwandten, getragene Pflege in der häuslichen Umgebung stellt die Basis der Pflegeversorgung

dar. Von den 2,1 Mill. Pflegefällen des Jahres 2003, die eine Leistung aus der privaten oder sozialen Pflegeversicherung bezogen haben, wurden knapp 1 Mill. (47%) ausschließlich durch Angehörige gepflegt. Als Anteil an allen ambulanten Versorgungsfällen gerechnet waren es 69%. Diese Quantifizierung der Bedeutung familiärer Pflege berücksichtigt noch nicht einmal die Pflegefälle unterhalb der Pflegestufe I (also ohne Leistungsbezug) oder die Kooperation von Familienangehörigen und anderen Privatpersonen mit den sozialen Diensten, auf die ein großer Teil der professionellen ambulanten Pflege (Pflegesachleistungen) angewiesen ist.

In Zukunft wird der Bedarf an familiärer und informeller Pflege steigen. Gleichzeitig verschlechtern sich voraussichtlich die Voraussetzungen für die Erbringung dieser nicht-professionellen Leistungen (Blinkert und Klie 2004). Es gibt vielfältige Gründe, warum die soziale Unterstützung nachlassen wird. In Zukunft muss mit einer deutlichen Zunahme der Alleinlebenden, Getrenntlebenden und Geschiedenen gerechnet werden. Die nachwachsenden Generationen haben weniger Kinder, die sie später einmal werden versorgen können, und die Erwerbsbeteiligung der Frauen, die bisher die Hauptlast der häuslichen Pflege tragen, nimmt zu. Außerdem fordert die flexible Arbeitswelt die räumliche Anpassung der im Berufsleben stehenden Personen, d.h. Eltern- und Kindergeneration werden häufiger als in der Gegenwart nicht am selben Ort wohnen, und die Kindergeneration wird vielleicht auch weniger Möglichkeiten haben, ihre Verwandten bei sich aufzunehmen. Zudem spielen auch soziale und kulturelle Veränderungen eine Rolle. Blinkert und Klie (2004) stellen bei ihren Modellrechnungen fest, dass sich die Pflegebereitschaft nach sozialen Milieus differenzieren lässt. Die geringste Pflegebereitschaft besteht bei dem Personenkreis mit einem hohen sozioökonomischen Status und einem modernen Lebensentwurf, die höchste Bereitschaft findet sich im traditionellen »Unterschichtmilieu«. Die Anteile dieser Milieus haben sich in der Vergangenheit zuungunsten der traditionellen Pflegemilieus verändert. Soweit sich diese Veränderung fortsetzen werden – was Blinkert und Klie für sehr wahrscheinlich halten –, wird die Selbstpflegeeinstellung abnehmen und die Präferenz für eine Heimversorgung oder zumindest für eine professionelle ambulante (Teil-)versorgung deutlich steigen.

Bei den vorliegenden Projektionen der Pflegenachfrage und des Bedarfs an professionellen Pflegeeinrichtungen wird von einem über die Jahre kontinuierlich leicht abnehmenden Selbstpflegeanteil (reine Pflegegeldempfänger der privaten oder sozialen Pflegekassen) ausgegangen (vgl. Abb. 2). Zwischen 2003 und 2020 sinkt der Anteil an Pflegegeldempfängern an allen ambulant versorgten Leistungsberechtigten der Pflegekassen von ca. 69 auf 65%. Es handelt sich dabei um eine optimistische Projektion, denn trotz des relativen Rückganges steigen in diesem Szenario die absoluten Zahlen der reinen Pflegegeldempfänger. Blinkert und Klie (2004) erwarten in ihren Vorausberechnungen bis 2020 einen Rückgang des in-

<sup>4</sup> Pflegefälle ohne Leistungsbezug sind in den Berechnungen nicht berücksichtigt.

formellen Pflegepotentials um ca. 10%.<sup>5</sup> Die vorliegenden Projektionen gehen davon aus, dass angesichts der knappen Mittel der Pflegekassen die kostengünstigere informelle Pflege in Zukunft besser gestellt werden wird, die Vereinbarkeit von Beruf und Pflegeverantwortung gefördert und insgesamt diese Pflegeform aufgewertet werden wird, so dass die Erosion der privat erbrachten sozialen Leistungen nicht eintreten wird. Es ist jedoch nicht zu bestreiten, dass es sich dabei um heroische Annahmen bzw. um den äußeren Rand eines optimistischen Szenarios handelt. Vermutlich werden sich immer mehr Pflegebedürftige und ihre Angehörigen für einen Pflegemix entscheiden, so dass ein nicht unwesentlicher Teil der in den Projektionen ausschließlich als Pflegegeldempfänger geführten Personen wahrscheinlich in einem Korridor zwischen Pflegegeld und Pflegesachleistungen liegen.<sup>6</sup>

### Mehr Pflegedienste und Pflegeheime

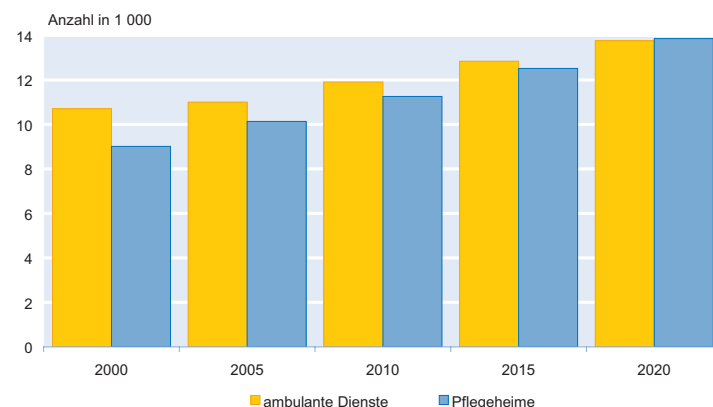
Auf der Grundlage der vorausgerechneten Pflegefälle und der durchschnittlichen Betreuungsfällen lässt sich abschätzen, wie hoch der Bedarf an zusätzlichen ambulanten und stationären Einrichtungen in der Zukunft sein wird. Geht man davon aus, dass die durchschnittliche Betreuungszahl bei weitgehender Auslastung von derzeit 42 Pflegebedürftigen je Pflegedienst bis zum Jahr 2010 auf rund 45 und bis 2020 auf rund 50 ansteigen wird, dann werden zu den rund 11 000 Diensten, die es im Jahr 2005 gab, bis 2010 1 000 und bis 2020 rund 2 000 weitere hinzukommen müssen (vgl. Abb. 3). In den Pflegeheimen wurden 2003 im Durchschnitt 66 Personen betreut.<sup>7</sup> Wenn die durchschnittliche stationäre Belegung auf 70 Pflegebedürftige gesteigert werden kann – unter anderem auch weil die Auslastung noch erhöht werden kann –, dann müssten zwischen 2005 und 2020 alle fünf Jahre 1 000 zusätzliche Einrichtungen (mit durchschnittlicher Bettenzahl) geschaffen werden (vgl. Abb. 3).

### Pflege ist Sache teilzeitbeschäftigter Frauen

Der Pflegebereich ist eine Domäne für weibliche Beschäftigte, die die pflegerischen, hauswirtschaftlichen oder ver-

**Abb. 3**

#### Vorausberechnung des Bedarfs an ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen in Deutschland bis 2020



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

waltungsbezogenen Tätigkeiten überwiegend in Teilzeitarbeit ausführen. Nach der aktuellsten Pflegestatistik (Statistisches Bundesamt 2005) waren im Jahr 2003 in der ambulanten Pflege 87% der insgesamt 200 897 Beschäftigten Frauen. 30% arbeiteten als Vollzeitbeschäftigte, 46% als Teilzeit- und 21% als geringfügig Beschäftigte. Beim Rest handelte es sich um Zivildienstleistende, Praktikantinnen/Praktikanten, Helferinnen/Helfer oder Ähnlichem. Rechnet man die Beschäftigtenzahlen in Vollzeitäquivalente um, dann ergibt sich eine Personalzahl von rund 135 000. Auch in den Pflegeheimen arbeiten überwiegend Frauen und Teilzeitarbeitskräfte. 85% des Personals von insgesamt 510 857 Personen war 2003 weiblich, und 51% standen in einem Teilzeit- bzw. geringfügigem Arbeitsverhältnis. Vollzeitbeschäftigt waren 42% aller Arbeitskräfte, der Rest bestand wie auch im ambulanten Bereich aus Praktikantinnen/Praktikanten, Zivildienstleistenden und anderen. Eine Umrechnung des Personals in Vollzeitäquivalente ergibt, dass die stationäre Versorgung von rund 390 000 Personen hätte geleistet werden können. Das ist ein theoretisches Ergebnis, denn in der Praxis ist die Mischung von Vollzeit-, Teilzeit-, geringfügiger und anderer Beschäftigung aus Kosten- und Flexibilitätüberlegungen nicht unerheblich.

### Steigender Personalbedarf für die professionelle Pflege

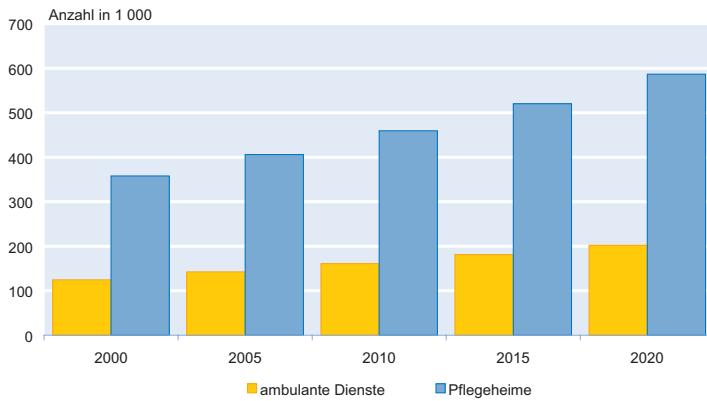
Mit der steigenden Zahl an Pflegefällen (vgl. Abb. 2) und dem wachsenden Bedarf an Pflegeeinrichtungen werden in den vorausliegenden Jahren zusätzliche Arbeitskräfte gesucht werden. Die Möglichkeiten für Produktivitätssteigerungen bei Alten- und Pflegedienstleistungen sind gering, denn die auch heute schon knapp bemessenen persönlichen Versorgungsleistungen können kaum noch rationalisiert werden. Alles deutet darauf hin, dass der Pflegebereich einer der Wachstumsbereiche des deutschen Arbeitsmarktes sein könnte. Eine

<sup>5</sup> Bis 2050 wird sich nach dieser Projektion das Pflegepotential um rund 40% verringern (vgl. Blinkert und Klie 2004, 321).

<sup>6</sup> Eine Differenzierung mit einer expliziten Berücksichtigung der Kombinationsleistungen ist späteren Vorausberechnungen vorbehalten.

<sup>7</sup> Dabei handelt es sich um keine Vollausslastung der Heime. Im Durchschnitt waren die Heime nur zu 90% ausgelastet. Für die Zukunft wird unterstellt, dass die Auslastung auf durchschnittliche 95% steigt. Die freien Kapazitäten werden als Puffer für Kurzzeitpflege, sowie Tages- und Nachtpflege gebraucht.

**Abb. 4**  
**Vorausberechnung des Personalbedarfs in den Pflegeeinrichtungen in Deutschland bis 2020**



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Vorausberechnung des Personalbedarfs in Vollzeitäquivalenten auf Basis der bekannten Personal/Pflegefall-Quoten ergibt, dass bis zum Jahr 2010 im Pflegesektor insgesamt knapp 150 000 Vollzeitbeschäftigte (Vollzeitäquivalente) gebraucht werden (vgl. Abb. 4). Bis 2020 könnten es rund 250 000 sein. Da ein Großteil der nachgefragten Arbeit in Teilzeit geleistet werden wird, liegt die in Personen gemessene zusätzliche Beschäftigung deutlich höher. Der größere Teil des Personals wird voraussichtlich in den Heimen fehlen. Bis 2010 wären in diesem Bereich schon an die 115 000 zusätzliche Vollzeitbeschäftigte zur Versorgung und zur Aufrechterhaltung eines angemessenen Pflegestandards notwendig.

Dennoch wird der Pflegemarkt wahrscheinlich nicht in vollem Umfang der Bedarfsentwicklung zum Abbau der Arbeitslosigkeit in Deutschland beitragen. Gegenwärtig ist es sogar so, dass die Pflegeeinrichtungen und -verbände trotz des heute schon steigenden Personalbedarfs über den Verlust an legalen Arbeitsplätzen klagen. Pflegekräfte werden zwar gebraucht und gesucht, die Arbeit wird aber zu einem nicht unerheblichen Teil von illegal beschäftigten Ausländerinnen geleistet. Nach Schätzungen des Bundesverbandes privater Anbieter sozialer Dienste (bpa) sind weit über 100 000 illegale Pflegekräfte aus Osteuropa in deutschen Pflegeheimen zu Dumpingpreisen tätig. Die Schwarzarbeit nimmt zu und dämpft so die – vom Standpunkt einer Bedarfsprognose aus gesehene – steigende Nachfrage nach legal arbeitenden Pflegekräften. Spätestens 2011 gilt die Freizügigkeit auch für alle Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern der 2004 erfolgten EU-Erweiterungsrunde. Mit dem wahrscheinlichen Beitritt von Bulgarien und Rumänien 2007 werden sogar noch neue potentielle Arbeitskräfte im deut-

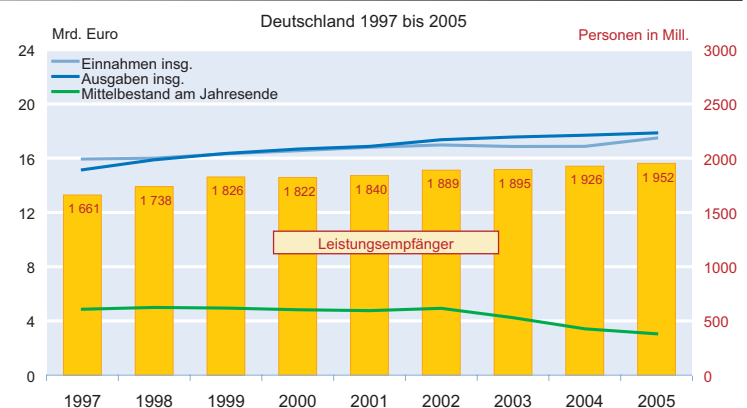
schen Pflegesektor eine Beschäftigung aufnehmen wollen. In wie vielen Fällen dann die hilfsbedürftigen Menschen illegal betreut werden, kann man heute noch nicht wissen. Die Altenpflege ist zwar zu den schlecht bezahlten Tätigkeiten zu zählen, was aber nicht heißt, dass sich alle Haushalte eine reguläre Pflege leisten können oder wollen.

### Pflegefall Pflegeversicherung

Die gesetzliche Absicherung bei Pflegebedürftigkeit erfolgt seit 1995 durch die Pflegeversicherung, die als fünfte Säule der Sozialversicherung im Jahr 1995 eingeführt wurde. Sie wird als sozialer und privater Zweig geführt und übernimmt pauschalierte Zuschüsse, die sich in ihrer Höhe nach der Pflegestufe richten und in der Regel die pflegebedingten Aufwendungen abdecken sollen. Unterkunft und Verpflegung sowie gesondert berechenbare Investitionskosten einer stationären Unterbringung müssen meist von der zu Pflege untergebrachten Person selbst bezahlt werden. Da die pauschalierten Zuschüsse seit ihrer Einführung nicht erhöht wurden, ist immer weniger gewährleistet, dass die reinen Pflegeaufwendungen tatsächlich noch von der Versicherung abgedeckt sind. Auf lange Sicht würde diese Festschreibung de facto zu einer erheblichen Bedeutungsminderung bzw. sogar zu einem langsamen Auslaufen der Pflegeversicherung führen.

Nach der Einführung der sozialen Pflegeversicherung (SPV) wurde kurze Zeit eine Kapitalreserve aufgebaut, aber schon 1999 begannen die Ausgaben die Einnahmen zu übersteigen. Seit 2002 geht der Mittelbestand (am Jahresende) deutlich zurück, so dass die Reserven in wenigen Jahren aufge-

**Abb. 5**  
**Einnahmen und Ausgaben sowie Leistungsempfänger der sozialen Pflegeversicherung**



Quelle: BMG; Berechnungen des ifo Instituts.



braucht sein werden (vgl. Abb. 5). Eine ungünstige Lohn- und Beschäftigungsentwicklung zusammen mit einer steigenden Zahl von Leistungsempfängern hat Jahr für Jahr zu der Erosion des finanziellen Fundaments geführt. Bisher konnte man noch mit kurzfristig wirkenden Maßnahmen das Jahr hinausschieben, an dem die SPV ihre Aufgaben nicht mehr in der derzeitigen Form erbringen kann. So hat im Jahr 2005 die Beitragserhöhung für Kinderlose um 0,25 Prozentpunkte wesentlich dazu beigetragen, dass das Defizit sich wieder etwas verringert hat.<sup>8</sup> Außerdem entstehen im laufenden Jahr einmalig positive Effekte für die Pflegeversicherung durch das Vorziehen der Fälligkeit der Versicherungsbeiträge. Aber in der Pflegeversicherung tickt eine Zeitbombe, die mittel- und langfristig nur durch eine grundlegende Reform entschärft werden kann. Allein um den Status quo der Pflegeversorgung halten zu können, müssten die Beitragsätze aus demographischen Gründen bis zum Jahr 2020 auf ca. 2,5% angehoben werden (Sachverständigenrat 2004, 264; Augurzky et al. 2006, 9).

Die Bedarfprojektionen zeigen, dass die Pflege, die heute vielleicht noch als ein gesellschaftliches und wirtschaftliches Problem am Rande betrachtet wird, in Zukunft allein aus demographischen Gründen von der Peripherie weiter in das Zentrum der sozialstaatlichen Aufgaben rücken wird. Darüber hinaus könnten bald auch die Ausgaben steigen, weil weitere Leistungen in die Versicherung einbezogen werden oder weil die Leistungen angepasst werden müssen, um die reale Entwertung aufzufangen.

Die Reform der SPV kann nicht mehr weiter aufgeschoben werden. Wenn in zwei Jahren die Reserven erschöpft sind, dann werden entweder die öffentlichen Finanzen belastet, oder die Beitragsätze müssen den Änderungen der Ausgaben angepasst werden. Das eine würde dem erklärten Ziel der Haushaltskonsolidierung, das andere dem der Begrenzung der Lohnnebenkosten zuwider laufen. Man ahnt es schon: Wie immer die Reformen ausfallen werden, am Ende werden neue finanzielle Lasten auf den Bürger zukommen.

## Literatur

Augurzky, B., S. Krolopp, H. Schmidt und St. Terkatz (2006), *Pflegeversicherung, Ratings und Demographie. Herausforderung für deutsche Pflegeheime*, RWI, Materialien, Heft 26, Essen.

Blinkert, B. und Th. Klie (2004), »Gesellschaftlicher Wandel und demographische Veränderungen als Herausforderung zu Sicherstellung der Versorgung von pflegebedürftigen Menschen«, *Sozialer Fortschritt* 53(11–12), 319–325.

Grobecker, C., E. Krack-Roberg und B. Sommer (2005), »Bevölkerungsentwicklung 2004«, *Wirtschaft und Statistik* (12), 1261–1272.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004), »Jahresgutachten 2004/05. Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland«, Statistisches Bundesamt Wiesbaden, <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht>.

Statistisches Bundesamt, Hrsg. (2005), »*Pflegestatistik 2003 – Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Deutschlandergebnisse und Ländervergleich: ambulante Pflegedienste, Pflegeheime, Pflegebedürftige*«, Wiesbaden.

<sup>8</sup> Der Beitragszuschlag war notwendig geworden, nachdem das Bundesverfassungsgericht die Benachteiligung von Familien abgemahnt hatte.

Beflügelt von der sehr günstigen Konjunkturlage und dem gesamtwirtschaftlich stark verbesserten Investitionsklima wird der Großhandel 2006 nach den Ergebnissen der diesjährigen ifo Investitionserhebung deutlich mehr investieren als noch im vergangenen Jahr. Der Wirtschaftssector konnte sich zuletzt über fortwährend steigende Umsätze freuen; das ifo Geschäftsklima im Großhandel war im Juli so gut wie letztmals unmittelbar nach der Wiedervereinigung. Wegen des anhaltend positiven Geschäftsverlaufs im verarbeitenden Gewerbe, der Erholung im Bauhauptgewerbe und Anzeichen für eine Belebung des privaten Konsums dürfte das Umsatzwachstum des Großhandels 2006 noch stärker ausfallen als 2005. Der Beschäftigtenrückgang wird voraussichtlich zum Stillstand kommen, in Teilbereichen wird es sogar Zuwächse geben. Die Ergebnisse des ifo Investitionstests im Großhandel lassen einen spürbaren Schub bei den Ausrüstungsinvestitionen erwarten, aber auch die Bauinvestitionen werden voraussichtlich etwas zulegen. Insgesamt dürften die Bruttoanlageinvestitionen im Jahr 2006 um mehr als 10% steigen.

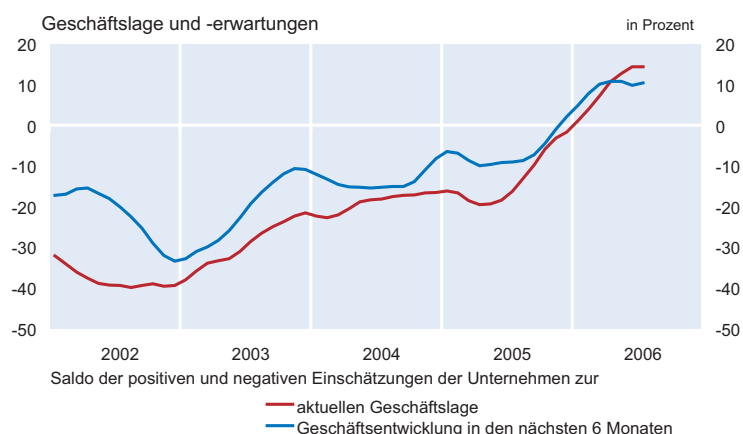
## Anhaltend positive Umsatzentwicklung im Großhandel

Im vergangenen Jahr stieg der Umsatz des Großhandels (inkl. Handelsvermittlung) laut der Monatserhebung des Statistischen Bundesamtes gegenüber 2004 nominal um 5,1%. Wegen der zum Teil erheblichen Preissteigerungen, insbesondere im Rohstoff- und Vorproduktbereich, lag das reale Wachstum mit 2,9% zwar sichtlich darunter, war aber immer noch beachtlich. 2005 wurde in jedem einzelnen Monat das jeweilige Vorjahresergebnis übertroffen. Am stärksten war das nominale Umsatzwachstum im Großhandel mit Rohstoffen, Halbwaren, Altmaterialien und Reststoffen mit 9,6%. Wie stark gerade in diesem Bereich aber das Ergebnis durch die Preisentwicklung verzerrt wurde, zeigt das reale Umsatzwachstum, das mit 0,4% eher bescheiden ausfiel. Preisbereinigt verzeichnete der Großhandel mit Maschinen, Ausrüstungen und Zubehör das höchste Wachstum (+ 9,3%). Letzterer profitierte von der Belebung der gesamtwirtschaftlichen Ausrüstungsinvestitionen, die 2005 um 4% (real) stiegen. Nachdem die wirtschaftlichen Impulse im vergangenen Jahr noch vorwiegend von der robust wachsenden Weltkonjunktur ausgingen, was vor allem dem exportorientierten Großhandel zugute kam, zog in diesem Jahr auch die Binnennachfrage an. Die Industrie verzeichnete anhaltend steigende Auftragseingänge, die zunehmend auch aus dem In-

land kamen, und auch im Bauhauptgewerbe besserte sich sukzessive die Geschäftslage. Das erhöhte Produktionswachstum in diesen Wirtschaftssektoren sorgte für eine gestiegene Nachfrage nach Rohstoffen und Investitionsgütern, was sich auch positiv auf die Geschäftsentwicklung im Produktionsverbundhandel auswirkte: Nach vorläufigen Zahlen des Statistischen Bundesamtes konnte der Großhandel im ersten Halbjahr 2006 seinen Umsatz nominal um 7% und real um 3,6% steigern.

Das anhand der monatlichen Konjunkturumfrage des ifo Instituts ermittelte Geschäftsklima im Großhandel tendierte ab Mitte 2005 verstärkt nach oben; seit Mai 2006 schätzten die befragten Firmen ihre Geschäftslage so gut ein wie letztmals in der wirtschaftlichen Boomphase nach

Abb. 1  
Großhandel insgesamt



Quelle: ifo Konjunkturtest.

der deutschen Wiedervereinigung. Am besten liefen die Geschäfte in den letzten Monaten im Großhandel mit Eisen, Stahl, NE-Metallen sowie Halbzeug, welcher in erster Linie Industrie, Bau und Handwerk beliefert. Aber auch im Großhandel mit Gebrauchsgütern hat sich das Geschäftsklima auf ein sehr positives Niveau verbessert. Offenbar fragt der Einzelhandel in Erwartung vorgezogener Käufe der Verbraucher anlässlich der bevorstehenden Mehrwertsteuererhöhung zunehmend langlebige Konsumgüter nach.

### 2006 voraussichtlich kein weiterer Beschäftigungsrückgang im Großhandel

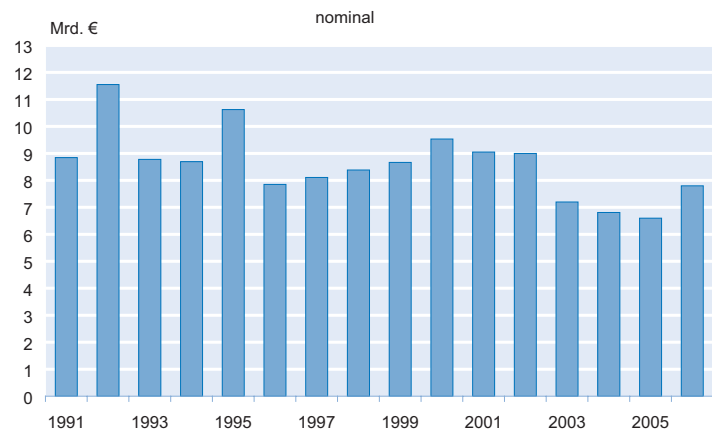
Die Zahl der Beschäftigten ging im Großhandel (einschl. Handelsvermittlung) in den vergangenen Jahren fortlaufend zurück. Allerdings schwächte sich der Rückgang ab: 2004 belief er sich laut Monatserhebung des Statistischen Bundesamtes auf knapp 4%, 2005 nur noch auf gut 1% im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr. Zwischen Januar und Mai 2006 setzte sich der Beschäftigtenrückgang mit 1% (gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum) auf niedrigem Niveau fort. Dieser Rückgang war ausschließlich auf die Entwicklung bei den Vollzeitstellen zurückzuführen, während die Zahl der Teilzeitbeschäftigten konstant blieb.

Im weiteren Jahresverlauf 2006 dürfte der Beschäftigungsrückgang im Großhandel nach den Ergebnissen der diesjährigen Sonderfrage im ifo Konjunkturtest weitgehend zum Stillstand kommen. Der Saldo aus den Firmen, die neues Personal einstellen wollen, und denjenigen, die eine Reduzierung vorsehen, liegt in etwa bei null. In der letztjährigen Umfrage wollten per saldo noch 20% der befragten Firmen ihren Personalbestand reduzieren. Eine Erhöhung der Mitarbeiterzahl ist 2006 vereinzelt sowohl bei großen als auch bei mittleren Unternehmen vorgesehen. Die Kleinunternehmen mit weniger als 1 Mill. € Jahresumsatz wollen die Zahl ihrer Beschäftigten dagegen weiter reduzieren.

### Mittlere und große Unternehmen in Investitionslaune

Die Investitionskonjunktur wird sich im Großhandel in diesem Jahr voraussichtlich kräftig beleben. Laut ifo Konjunkturtest ist die Branche zuversichtlich in das Jahr 2006 gestartet. Bereits ab dem zweiten Quartal 2005 haben sich die Geschäftserwartungen der Unternehmen nahezu stetig verbessert. Seit Januar 2006 überwiegt ohne Unterbrechung der Anteil der Testfirmen, die mit einer Besserung

**Abb. 2**  
Investitionen im Großhandel



Quelle: ifo Investitionstest.

des Geschäftsverlaufs in den nächsten sechs Monaten rechnen. In der jährlich durchgeführten Investitionserhebung werden die Firmen auch konkret nach ihren Umsatzerwartungen für das laufende Jahr gefragt. Auch hier überwiegt der Optimismus: Mehr als 45% der befragten Unternehmen erwarten für 2006 ein Umsatzplus, 36% gleich bleibende Umsätze, und nur 19% befürchten Umsatzeinbußen. Der Optimismus zog sich durch nahezu alle Unternehmensgrößenklassen und war am deutlichsten bei den Großunternehmen. Einzig die Kleinunternehmen mit weniger als 250 000 € Jahresumsatz gingen für 2006 von einem Umsatzminus aus.

Die gesamtwirtschaftliche Investitionstätigkeit kam im ersten Quartal 2006 gut in Fahrt: So zogen die Bruttoanlageinvestitionen um 5,6% (nominal) gegenüber dem Vorjahresquartal spürbar an. Besonders stark wuchsen die Ausrustungsinvestitionen mit 7%, aber auch die Bauinvestitionen entwickelten sich schwungvoll (+ 5,1%). Analog zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stieg auch die Investitionsbereitschaft des Großhandels: 2006 wollen per saldo knapp 9% der für den ifo Investitionstest befragten Großhandelsunternehmen ihre Bruttoanlageinvestitionen ausweiten. Im letzten Jahr lag der Saldo aus den Unternehmen, die Mehrinvestitionen planen, und denjenigen, welche weniger investieren wollten, noch bei - 10%. Die expansiven Investitionsplanungen beschränken sich nicht nur auf die größten Unternehmen des Wirtschaftszweiges, sondern umfassen auch große Teile des Mittelstandes. Von den Unternehmen mit mehr als 5 Mill. € Jahresumsatz sieht im Schnitt fast jedes vierte Unternehmen vor, die Investitionen gegenüber 2005 zu erhöhen. Kleine Unternehmen mit weniger als 1 Mill. € Jahresumsatz kündigten indessen an, ihre Investitionsaufwendungen zurückzufahren. Insgesamt lassen die Ergebnisse der ifo-Umfrage für den gesamten Großhandel einen Anstieg der Investitionen von mehr als 10% erwarten.

**Mehr als jedes vierte Unternehmen will seine Ausrüstungsinvestitionen erhöhen**

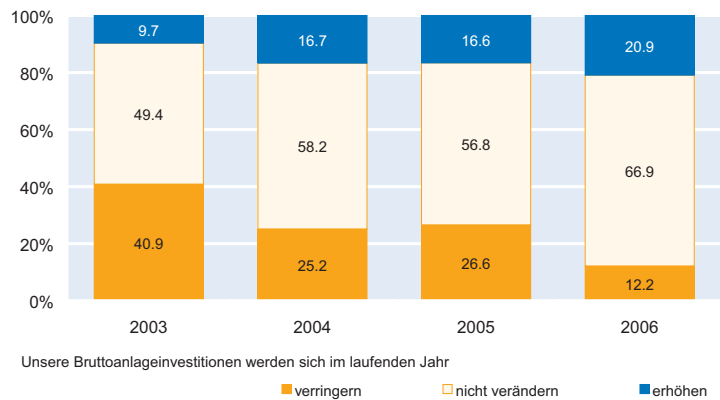
Der Schwerpunkt der Anlageinvestitionen im Großhandel wird in diesem Jahr auf Ausrüstungsgütern liegen; 27% der vom ifo Institut befragten Unternehmen planen eine Erhöhung der Aufwendungen für Betriebs- und Geschäftsausstattungen. Während kleine Firmen vergleichsweise zurückhaltend sind und ihre Investitionen eher konstant halten wollen, neigen die übrigen Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 1 Mill. € dazu, ihre Investitionen auszuweiten, und zwar die mittleren Unternehmen noch etwas häufiger als die Großunternehmen. Vor allem Ausgaben für moderne IT-Ausstattung inklusive Software zur Optimierung von Entscheidungs- und Organisationsprozessen sind für den Großhandel von zunehmender Wichtigkeit, um sich im Wettbewerb mit Logistik- und anderen Dienstleistungsunternehmen profilieren zu können und um den gestiegenen Anforderungen der Kunden gerecht zu werden. Auch die Anschaffung von Fahrzeugen steht wieder verstärkt auf dem Programm, wobei hier die Finanzierung inzwischen zum großen Teil über Leasing vorgenommen wird.

In vergleichsweise geringerem Umfang als die Ausrüstungsinvestitionen werden in diesem Jahr auch die Aufwendungen des Großhandels für Baumaßnahmen steigen. Dies betrifft allerdings vornehmlich größere Unternehmen. In den meisten Fällen dürfte es sich bei den geplanten Vorhaben um Investitionen im Bestand handeln, da die überragende Mehrheit der befragten Unternehmen (88%) angab, die Betriebs- und Geschäftsfläche in diesem Jahr konstant halten zu wollen. Immerhin gut 9% der Firmen wollen aber räumlich expandieren.

**Ausblick: Investitionen notwendig für die Profilierung gegenüber anderen Wirtschaftszweigen**

Nachdem sich der Großhandel in seinen Investitionsaktivitäten in den letzten Jahren eher zurückgehalten hat, dürften die Investitionen 2006 wieder auf breiter Front anziehen. Im Fokus steht dabei insbesondere die Anschaffung von Ausrüstungen und sonstigen Anlagen, die Ergebnisse des diesjährigen ifo Investitionstests lassen aber auch ein Wachstum der Bauinvestitionen erwarten. Gegenüber der Umfrage im letzten Jahr ist die Investitionsbereitschaft auch 2006 bei den Großunternehmen noch immer vergleichsweise am stärksten ausgeprägt. Bei den Ausrüstungsinvestitionen (einschl. KFZ) erfasst die Investitionsbelegung aber inzwischen auch eine zunehmende Anzahl von mittleren Unternehmen.

**Abb. 3**  
Investitionsplanungen im Großhandel



Quelle: ifo Investitionstest.

Als Bindeglied zwischen verarbeitendem Gewerbe, Bauindustrie, Handwerk, Einzelhandel und Dienstleistungssektor ist der Großhandel angesichts der hohen Wettbewerbsintensität der Warendistribution in Deutschland mit unterschiedlichen Entwicklungen innerhalb der Distributionskette konfrontiert: Einerseits fragen Unternehmen anderer Wirtschaftssektoren auf der Suche nach Rationalisierungs- und Kostensparpotentialen verstärkt das Know-how des Großhandels nach, andererseits gibt es zahlreiche Unternehmen, die nicht zum institutionellen Großhandel gezählt werden, aber selbst teilweise großhandelsspezifische Aufgaben übernehmen (vgl. auch Lachner 2006a). Die großen Filialsysteme des Einzelhandels verzichten oftmals auf Zwischenhändler, da sie eigene Einkaufsgesellschaften aufgebaut haben, die den Import der gewünschten Waren innerhalb des Unternehmens durchführen. Zahlreiche Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes wiederum vertrauen die Warendistribution eigenen Großhandels- bzw. Vertriebsgesellschaften an. Verbreitet wurden Internet-Vertriebssysteme aufgebaut, einzelne Hersteller mit hohem Markenbekanntheitsgrad haben sogar eigene Ladengeschäfte mit hochwertigem Auftritt in besten Standortlagen eröffnet. Auf diese Weise wurde der direkte Kontakt zum Endverbraucher hergestellt und die Großhandelsstufe überbrückt. Schließlich steht der Großhandel auch in Konkurrenz zu Unternehmen aus dem Dienstleistungssektor, die sich auf professionelle Lagerhaltung, Transport oder Logistik spezialisiert haben. Um sich in diesem Marktumfeld zu behaupten und ein eigenständiges Profil zu entwickeln, positioniert sich der institutionelle Großhandel zunehmend selbst als spezialisierter Service-Anbieter, dessen Dienstleistungen sich eng an den veränderten Nachfragestrukturen und Anforderungen der Kunden orientieren. Dieser mit der Übernahme neuer Funktionen im Prozess der Warendistribution verbundene »Strukturwandel« dürfte auch in den kommenden Jahren für eine relativ stabile Investitionstätigkeit im Großhandel sorgen.

## Literatur

- Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. (2006), »Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2006« (»Gemeinschaftsdiagnose«), *ifo Schnelldienst* 59(8), 3–60.
- Flaig, G., W. Nierhaus, I. Becker et al. (2006), »ifo Konjunkturprognose 2006/2007: Aufschwung setzt sich fort«, *ifo Schnelldienst*, 59(12), 19–54.
- Gürtler, J. und A. Städtler (2006), »Kräftige Stimmungsaufhellung in der Leasingbranche – dynamische Entwicklung der Ausrüstungsinvestitionen«, *ifo Schnelldienst* 59(10), 31–35.
- Lachner, J. (2006a), »Großhandel gewinnt mit Servicefunktionen an Profil«, *ifo Schnelldienst* 59 (10), 23–27.
- Lachner, J. (2006b), »Konsumgüterhandel: Deutliche Umsatzsteigerung«, *ifo-GfK-Konsumreport*, März 2006, 10.
- Nierhaus, W. (2006), »Konsumprognose 2006/2007: Im fiskalischen Wechselbad«, *ifo-GfK-Konsumreport*, Juni 2006, 10.
- Zentes, J. (2006), »Großhandel – Ein traditioneller Sektor im Aufbruch und Umbruch«, In: BGA [Hrsg.]: *Trends und Analysen Großhandel*, Nr. 1, Januar, 2–4.



## Arbeitnehmerfreizügigkeit in der erweiterten EU – die zweite Phase des 2 + 3 + 2-Modells hat begonnen

Nick Hoffmann

Am 21. Juli hat die neue italienische Regierung beschlossen, die Beschränkungen, die für Arbeitnehmer aus den acht mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten der EU auf dem italienischen Arbeitsmarkt gelten, aufzuheben. Die bisherige, zum 1. Mai erst verlängerte Regelung, sah vor, dass pro Jahr nur eine bestimmte Anzahl von ihnen Zugang zum italienischen Arbeitsmarkt haben sollten. Über diese Quote (170 000 p.a.) hinaus war keine Arbeitsmigration möglich. Mit der Entscheidung, die Beschränkungen aufzuheben, ist Italien inzwischen das achte Mitgliedsland der EU-15, das seinen Arbeitsmarkt »öffnet«. Neben Großbritannien, Irland und Schweden – in diesen Ländern gab es bereits seit 2004 keine besonderen Beschränkungen für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsländern – gewähren auch Finnland, Griechenland, Portugal und Spanien die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit für alle Bürger der Europäischen Union.

Mit dem Beitritt der zehn Länder Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern am 1. Mai 2004 ist es den Mitgliedsländern der bisherigen Europäischen Union (EU-15) möglich, die Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bürger aus den neuen Mitgliedsländern einzuschränken. Über einen Zeitraum von insgesamt sieben Jahren können nationale Regelungen zur Steuerung des Zugangs zum Arbeitsmarkt erlassen werden. Der Zeitraum ist in drei Phasen untergliedert. Diese Regel gilt nicht für Bürger aus Malta und Zypern. Sie besitzen seit dem 1. Mai 2004 die volle Freizügigkeit im Rahmen der EU.

Die erste Phase umfasste zwei Jahre (2004–2006). Bis auf Großbritannien, Irland und Schweden haben alle Länder der EU-15 in dieser Phase nationale Regelungen zur Beschränkung der Arbeitnehmermigration aus den Ländern der EU-8<sup>1</sup> erlassen. Diese Regelungen mussten bis spätestens 30. April 2006 von den Regierungen überprüft werden. Ebenfalls bis zu diesem Zeitpunkt mussten die Regierungen der EU-Kommission anzeigen, ob sie durch Arbeitnehmer aus den Ländern der EU-8 eine Störung ihres nationalen Arbeitsmarktes erwarten und weiterhin den Zugang beschränken werden. Sollte eine Regierung keine Entscheidung treffen, sollte automatisch mit dem Ablauf der Zweijahresfrist die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit gelten. Alle Länder der EU-15 haben der Kommission fristgerecht ihre Entscheidung mitgeteilt, wie sie in den kommenden drei Jahren verfahren werden.

Nach Ablauf dieser zweiten Phase Ende April 2009 bleibt den Staaten der EU-15 eine Frist von weiteren zwei Jahren. In denen können sie die Sonderregelungen für Arbeitnehmer aus der EU-8 beibehalten, wenn sie weiterhin eine Störung des nationalen Arbeitsmarktes durch Zuwanderer aus diesen Ländern erwarten.

Sollten sich Länder innerhalb der Übergangsperiode dazu entscheiden, die Freizüigkeitsrichtlinie umzusetzen, können sie trotzdem temporär Arbeitserlaubnisse verteilen und somit den Zustrom von Arbeitskräften steuern. Damit ist es ihnen weiterhin möglich, auf unerwartete Störungen auf dem nationalen oder auch einem regionalen Arbeitsmarkt oder bei einzelnen Berufen zu reagieren.

Zum 1. Mai 2011 gilt dann für alle Arbeitnehmer die volle Freizügigkeit im Rahmen der EU. Zu diesem Zeitpunkt werden nationale Sonderregelungen im Rahmen des EU-Rechts hinfällig. Den neuen Mitgliedstaaten ist es für die Dauer der Übergangsperiode möglich, ihre Arbeitsmärkte für Arbeitssuchende aus den anderen Mitgliedstaaten ebenfalls »abzuschotten«.

Großbritannien, Irland und Schweden haben von Anfang an auf Maßnahmen zur Begrenzung der Arbeitsmigration aus den neuen Mitgliedsländern verzichtet. Neben der italienischen Regierung entschied sich auch die griechische Regierung dafür, die bisherigen Beschränkungen abzuschaffen. Ebenso entschieden die Regierungen Finnlands, Portugals und Spaniens. Diese acht Länder setzten damit die Freizüigkeitsrichtlinie der EU für alle Unionsbürger bereits vollständig um.

Sieben Mitgliedsländer der EU-15 haben sich dafür entschieden, auch in der zweiten Phase (2006–2009) der Übergangsperiode nationale Regelungen zur Begrenzung des Markteintritts von Arbeitnehmern aus den Ländern der EU-8 zu erlassen. Frankreich und die Niederlande werden in der zweiten Phase der Übergangsperiode ihre Arbeitsmärkte nur sukzessive öffnen. Nach Arbeitsmarktprüfung werden bestimmte Bereiche für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsländern geöffnet. In den Niederlanden ist nach der Überprüfung dieser Übergangsregelung im November ein Parlamentsbeschluss möglich, mit dem zum 1. Januar 2007 alle Beschränkungen aufgehoben werden können.

Die dänische Regierung vereinfacht das Antragsverfahren, behält ansonsten aber die Regelung aus der ersten Phase bei. Diese erlaubt es Arbeitssuchenden sich bis zu sechs Monaten im Lande aufzuhalten, um einen Job zu finden. Während dieser Zeit stehen ihnen keinerlei Sozialleistungen des dänischen Staates zu. Ist die Arbeitssuche erfolgreich, gilt die Arbeitserlaubnis maximal ein Jahr. Sie wird nur in Verbindung mit einem Arbeitsvertrag erteilt. Die Arbeitnehmer aus den EU-8-Ländern haben kein Streikrecht und dürfen sich nicht an anderen Arbeitskämpfmaßnahmen beteiligen. Belgien und Luxemburg haben Verfahren vereinfacht und Auflagen zur Beantragung einer Arbeitserlaubnis in einigen Bereichen und Berufen gelockert, bleiben im Prinzip aber bei ihren Beschränkungsmaßnahmen aus der ersten Phase.

Österreich und Deutschland – die maßgeblich am Zustandekommen der Übergangsregelung beteiligt waren – blei-

<sup>1</sup> EU-8 umfasst die Länder Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn.

ben bei ihren Beschränkungen aus der ersten Phase. Österreich gestattet weiterhin nur die Zuwanderung nach Arbeitsmarktprüfung im Rahmen einer jährlichen Quote. In Deutschland ist im Prinzip weiterhin nur im Rahmen von Saison- und Kontingentarbeit die Zuwanderung von Arbeitnehmern als abhängig Beschäftigte möglich. Außerhalb dieses Rahmens werden Aufenthaltstitel zur Aufnahme einer Beschäftigung an Bürger aus den EU-8-Staaten erst nach einer Arbeitsmarktprüfung erteilt. Dabei werden Bürger aus den EU-8-Ländern nur nachrangig gegenüber Bürger aus der EU-15 berücksichtigt (vgl. Tabelle).

Die Freizügigkeit von Selbständigen ist von dieser Regelung nicht betroffen. Sie gilt seit dem 1. Mai 2004 für alle Unionsbürger. Im Bereich des Handwerks und einiger Dienstleistungen ist somit eine Abschottung der nationalen Arbeitsmärkte in den EU-15-Staaten im Rahmen des EU-Rechts nicht möglich. Hier gelten nur für Deutschland und Österreich Sonderregelungen, was die Entsendung von Mitarbeitern aus Staaten der EU-8 zum Erbringen einiger Dienstleistungen betrifft.

**Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU-15, Stand: August 2006**

	<b>Regelung seit dem 1.Mai 2006</b>	<b>Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit</b>
<b>Belgien</b>	Die bisherige Regelung bleibt bestehen.	Arbeitnehmer aus den EU-8-Staaten benötigen eine Arbeitserlaubnis. Diese wird nur bei Vorhandensein eines Arbeitsplatzes gewährt. Der Antrag auf die Erlaubnis wird vom Arbeitgeber gestellt. Die Erlaubnis kann nur nach Arbeitsmarktprüfung erteilt werden (d.h. nur wenn es nicht möglich ist, unter den Arbeitnehmern, die Bürger der EU-15 sind einen geeigneten Bewerber zu finden, wird sie erteilt).
<b>Dänemark</b>	Die bisherige Regelung bleibt bestehen.	Das Antragsverfahren wird vereinfacht. Generell ist der Arbeitsmarkt für Arbeitnehmer aus den acht Ländern offen. Diese dürfen sich zum Zwecke der Arbeitssuche bis zu sechs Monaten in Dänemark aufhalten, erhalten allerdings in dieser Zeit keine staatliche Unterstützung/Sozialleistung. Die Arbeitserlaubnis wird maximal für ein Jahr erteilt (Verlängerung möglich) und gilt nur in Verbindung mit einem Arbeitsvertrag. Teilnahme an Streiks und anderen Arbeitsk Kampfmaßnahmen ist untersagt.
<b>Deutschland</b>	Die bisherige Regelung bleibt bestehen.	Arbeitnehmer aus den EU-8-Staaten müssen eine Arbeitserlaubnis beantragen. Erst nach einer Arbeitsmarktprüfung, bei der Bewerber aus der EU-8 nachrangig gegenüber Bürgern aus der EU-15 (aber vorrangig gegenüber Bewerbern aus Drittstaaten) sind, kann diese erteilt werden.
<b>Finnland</b>	Zum 1. Mai wurden alle Beschränkungen Arbeitnehmer aus den acht neuen Mitgliedsländern betreffend aufgehoben. Es gilt die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit im Rahmen der EU.	
<b>Frankreich</b>	Partielle Öffnung des Arbeitsmarktes für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten.	Es werden zuerst die Sektoren für ausländische Arbeitnehmer geöffnet, in denen großer Bedarf besteht, z.B. Sozial- und Gesundheitswesen, Hotels, Transport, Bau. Alle anderen Bereiche bleiben von der Freizügigkeit ausgenommen. Die Regierung will schrittweise vorgehen.
<b>Griechenland</b>	Zum 1. Mai wurden alle Beschränkungen Arbeitnehmer aus den acht neuen Mitgliedsländern betreffend aufgehoben. Es gilt die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit im Rahmen der EU.	
<b>Großbritannien</b>	Keinerlei besondere Beschränkungen für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsländern (seit 2004).	
<b>Irland</b>	Keinerlei besondere Beschränkungen für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsländern (seit 2004).	
<b>Italien</b>	Am 21. Juli.2006 hat die Regierung die bisherige Quote für Arbeitnehmer aus den acht Ländern von 170 000 p.a. für nichtig erklärt und den Arbeitsmarkt geöffnet. Damit bestehen keinerlei besondere Beschränkungen für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsländern mehr.	
<b>Luxemburg</b>	Die bisherige Regelung bleibt bestehen.	Arbeitnehmer aus den EU-8-Staaten benötigen genauso wie Bürger aus Nicht-EU-Ländern eine Arbeitserlaubnis. Diese wird vom Arbeitgeber beantragt. Sie wird nur bewilligt, wenn der Arbeitgeber nachweisen kann, dass er versucht hat, einen EU-15-Bürger für die Stelle zu finden.
<b>Niederlande</b>	Seit 1.Mai ist der Zugang zu bestimmten Arbeitsmarkt Bereichen erleichtert.	Nach Überprüfung der Übergangsregelung ist im November 2006 ein Parlamentsbeschluss möglich, der alle Beschränkungen zum 1. Januar 2007 aufhebt.

<b>Österreich</b>	Die bisherige Regelung bleibt bestehen.	Staatsbürger der acht neuen Mitgliedsländer benötigen weiterhin eine Bewilligung nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz, um eine Beschäftigung in Österreich aufzunehmen. Aufgrund der restriktiven Bestimmungen dieses Gesetzes werden Bewilligungen nach einer strengen Arbeitsmarktprüfung nur an Schlüsselkräfte im Rahmen einer jährlich festzusetzenden Zuwanderungsquote erteilt.
<b>Portugal</b>	Zum 1. Mai wurden alle Beschränkungen Arbeitnehmer aus den acht neuen Mitgliedsländern betreffend aufgehoben. Es gilt die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit im Rahmen der EU.	
<b>Schweden</b>	Keinerlei besondere Beschränkungen für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsländern (seit 2004).	
<b>Spanien</b>	Zum 1. Mai wurden alle Beschränkungen Arbeitnehmer aus den acht neuen Mitgliedsländern betreffend aufgehoben. Es gilt die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit im Rahmen der EU.	
<p>Die meisten Länder der EU-15 haben bilaterale Abkommen mit einzelnen der neuen Mitgliedsländer geschlossen, die bestimmte Formen der Arbeitsmigration – Saisonarbeit, Kontingente für bestimmte Branchen, etc. – zulassen oder gezielte – häufig zeitlich begrenzte – Arbeitsmigration gestatten.</p> <p>Anmerkungen:          EU-15: Staaten, die bereits vor dem 1. Mai 2004 Mitglied der Europäischen Union waren (Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien).          EU-8: Die acht mittel- und osteuropäischen Länder, die am 1. Mai 2004 Mitglieder der Europäischen Union wurden (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn).</p>		

Quelle: ifo Institut.

Nach den Ergebnissen der vierteljährlichen Umfrage des ifo Instituts bei den freischaffenden Architekten hat sich das Geschäftsklima zu **Beginn des 2. Quartals 2006** weiter aufgehellt. Die deutliche Verbesserung im Vorquartal stellte sich somit nicht als »Eintagsfliege« dar.

Die befragten Architekten waren mit ihrer aktuellen Geschäftslage sichtlich weniger unzufrieden als im Vorquartal (vgl. Abb. 1). Per saldo äußerte sich lediglich noch ein Viertel der Testteilnehmer zurückhaltend bezüglich ihrer aktuellen Lage. Immerhin jeder fünfte freischaffende Architekt beurteilte seine derzeitige Auftragssituation als »gut«; gleichzeitig sank der Anteil der »schlecht«-Urteile von 46 auf 44%. Vor gut fünf Jahren waren das letzte Mal ähnlich viele Architekten positiv bezüglich ihrer Auftragssituation eingestellt.

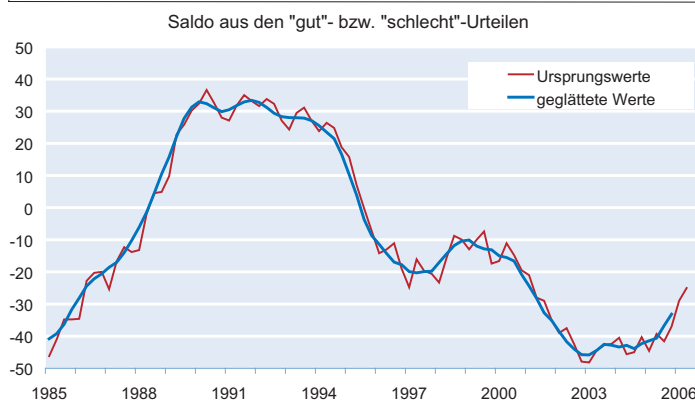
Auch die Geschäftserwartungen ließen wachsende Zuversicht erkennen. Die beträchtliche Verbesserung der Geschäftsaussichten, wie sie vor einem Vierteljahr zu beobachten war, setzte sich in nahezu gleichem Tempo fort. 15% der Architekten schätzten ihre voraussichtliche Auftragssituation eher positiv ein (Vorquartal: 11%). Gleichzeitig gingen 18% der befragten Architekten – nach noch 21% im 1. Quartal 2006 – davon aus, dass ihre Geschäftsentwicklung im Verlauf der nächsten sechs Monate »eher ungünstiger« verlaufen dürfte. Der größte Teil – etwa zwei Drittel – erwartete in den nächsten Monaten keine Veränderung der Auftragssituation.

Im 1. Quartal 2006 konnten rund 49% der freischaffenden Architekten neue Verträge abschließen (vgl. Abb. 2). Dies sind 5 Prozentpunkte weniger als im Vorquartal. Obwohl das hohe Niveau vom 4. Quartal 2005 nicht wieder erreicht wurde, dürfte der leichte Aufwärtstrend, der seit Mitte 2002 zu beobachten ist, noch nicht gebrochen sein.

Im Berichtsquartal lag das geschätzte Bauvolumen aus den neu abgeschlossenen Verträgen (Neubauten ohne Planungsleistungen im Bestand) fast 30% unter dem Niveau des Vorquartals. Dabei war der Rückgang im Wohnungsbau wesentlich ausgeprägter als im Nichtwohnbau.

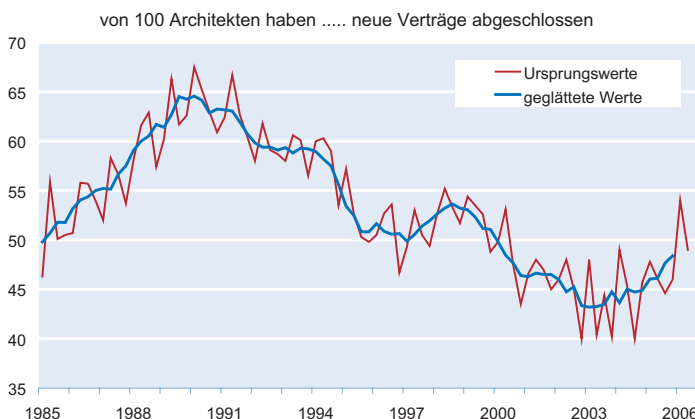
Im Wohnungsbau schrumpften im 1. Quartal 2006 die Auftragseingänge um gut ein

**Abb. 1**  
Beurteilung der aktuellen Auftragssituation durch die freischaffenden Architekten



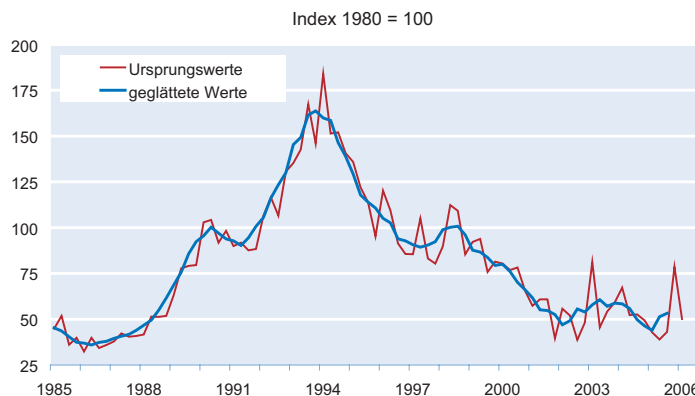
Quelle: ifo Architektenumfrage.

**Abb. 2**  
Vertragsabschlüsse der freischaffenden Architekten



Quelle: ifo Architektenumfrage.

**Abb. 3**  
Geschätztes Bauvolumen der freischaffenden Architekten im Wohnungsbau (EUR)



Quelle: ifo Architektenumfrage.



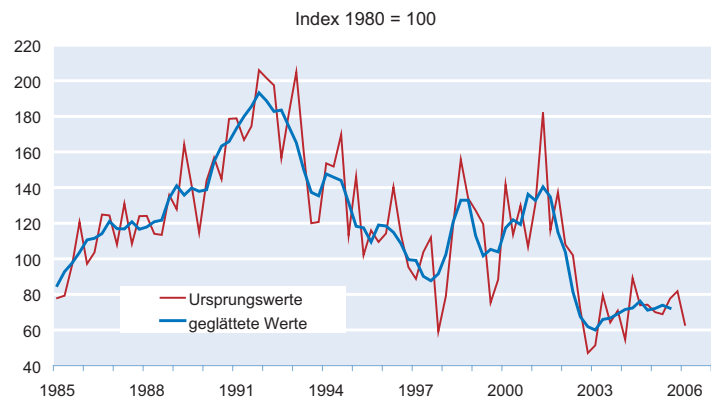
Drittel (vgl. Abb. 3). Das ausgesprochen hohe Volumen, das die befragten Architekten noch im Vorquartal akquirieren konnten, wurde im Berichtsquartal deutlich verfehlt. Die rückläufige Entwicklung bei Ein- und Zweifamiliengebäuden ist vor allem darauf zurückzuführen, dass etliche potentielle Bauherren ihre Eigenheimwünsche schneller als beabsichtigt realisierten und ihre Planungsaufträge bereits im Verlauf des 4. Quartals 2005 an die Architekten vergeben hatten. Zu diesem offensichtlichen Vorzieheffekt kam es durch die Ankündigung der kompletten Streichung der Eigenheimzulage zum 31. Dezember 2005. Um die Eigenheimzulage zu »retten«, reichte es nämlich aus, wenn mit der Herstellung noch vor diesem Termin begonnen bzw. zumindest der Bauantrag gestellt – oder ein notarieller Kaufvertrag abgeschlossen wurde

Auch im Mehrfamilienhausbau waren die Auftragseingänge rückläufig. Ähnlich wie im Ein- und Zweifamilienhausbau war es in diesem Teilsektor im Vorquartal zu einer »Sonderkonjunktur« gekommen. Einige potentielle Bauherren dürften sich nämlich durch »Vorratsplanungen« sowie Bauanträge »auf Vorrat« noch die Möglichkeit einer degressiven AfA für ihre Mietwohngebäude gesichert haben. Ab dem 1. Januar 2006 kann nämlich für vermietete Wohngebäude nur noch eine lineare Absetzung für Abnutzung steuerlich geltend gemacht werden.

Im Nichtwohnbau konnte das Niveau der beiden Vorquartale nicht wieder erreicht werden (vgl. Abb. 4). Während die Planungsvolumina aus den neu hereingenommenen gewerblichen Aufträgen »lediglich« um rund ein Fünftel schrumpften, sanken die öffentlichen Aufträge sogar um etwa ein Drittel.

Nach den eingegangenen Meldungen betragen die Auftragsbestände zum Ende des 1. Quartals 2006 – wie bereits vor einem Jahr – 4,2 Monate. Nach einer sprunghaften Erhöhung zum Ende des Jahres 2005 erfolgte nunmehr eine offensichtliche Konsolidierung.

**Abb. 4**  
Geschätztes Bauvolumen der freischaffenden Architekten im Nichtwohnbau (EUR)



Quelle: ifo Architektenumfrage.

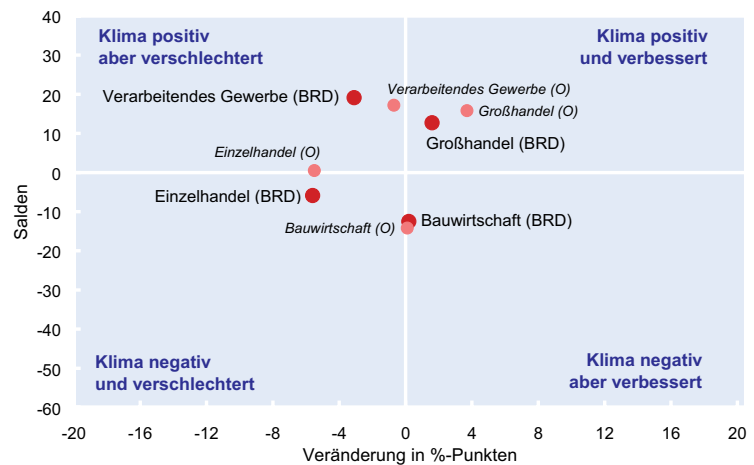
Das Geschäftsklima in der gewerblichen Wirtschaft Deutschlands hat sich im Juli etwas abgeschwächt und entsprach mit einem Saldowert von 10,4 Prozentpunkten wieder etwa dem Stand vom vorletzten Monat. Ausschlaggebend hierfür war vor allem der nachlassende Optimismus in den Geschäftserwartungen (Saldowert: 7,7 Prozentpunkte), aber auch die aktuelle Situation wurde von den Unternehmen etwas weniger positiv bewertet (Saldowert: 13,0 Prozentpunkte). Die konjunkturelle Grundtendenz bleibt dennoch aufwärtsgerichtet, wenngleich einige Faktoren wie ein anhaltend hoher oder sogar noch steigender Ölpreis, eine sich voraussichtlich abschwächende Weltkonjunktur und die bevorstehende Mehrwertsteuererhöhung dämpfend wirken könnten.

In den neuen Bundesländern fiel der Rückgang des Klimaindikatoren schwächer aus als im Bundesdurchschnitt. Zwar wurden hier die Perspektiven ebenfalls weniger zuversichtlich eingeschätzt als im Vormonat, die derzeitige Situation wurde jedoch etwas günstiger bewertet.

Eine deutliche Verschlechterung des Geschäftsklimas ergab sich nach der Aufwärtsentwicklung im Vormonat im Einzelhandel, sowohl in West- als auch in Ostdeutschland. Auch im verarbeitenden Gewerbe hat der Indikator nachgegeben, vor allem in den alten Bundesländern. Im Bauhauptgewerbe blieb das Geschäftsklima in beiden Teilen Deutschlands stabil. Der Großhandel meldete sogar eine leichte Aufwärtstendenz, insbesondere die ostdeutschen Unternehmen (vgl. Abbildung).

Im **verarbeitenden Gewerbe** wurde die aktuelle Geschäftslage etwas weniger positiv bewertet, bedingt durch die Entwicklung im Konsumgüterbereich. Der Anstieg von Nachfrage und Produktion schwächte sich leicht ab. Überhöhte Fertigwarenlager wurden erneut nur vereinzelt gemeldet, bei den Gebrauchsgüterproduzenten kam es sogar abermals zu Lieferschwierigkeiten. Im Laufe des zweiten Vierteljahres hat sich der Auslastungsgrad der Gerätekapazitäten erhöht und übertraf mit 86,3% den vergleichbaren Vorjahreswert deutlich. Etwas zugenommen hat auch die Reichweite der Auftragsbestände (2,7 Produktionsmonate). Die Geschäftserwartungen für das kommende halbe Jahr ließen abgeschwächten Optimismus erkennen, besonders ausgeprägt war dies im Vorleistungs- sowie im Investitionsgüterbereich. Die Chancen im künftigen Exportgeschäft schätzten die Testteilnehmer weiterhin zuversichtlich ein, ihrer Ansicht nach hat sich die Wettbewerbsfähigkeit auf den ausländischen Märkten innerhalb und außerhalb der EU in den letzten Monaten weiter verbessert. Die Produktionspläne zeigten sogar wieder häufiger nach oben als im Juni. Den Meldungen

**Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen im Juli 2006<sup>1)</sup>**



<sup>1)</sup> Saisonbereinigte Werte. BRD = Bundesrepublik Deutschland, O = Ostdeutschland. Quelle: ifo Konjunkturtest.

der Firmen nach zu schließen werden die Verkaufspreise in den nächsten Monaten weiter heraufgesetzt werden. Die Beschäftigungslage dürfte sich etwas entspannen, zu Neueinstellungen in nennenswertem Umfang allerdings wird es vorerst nicht kommen.

Die Geschäftslage im verarbeitenden Gewerbe der neuen Bundesländer konnte sich gut auf dem Stand vom Vormonat behaupten. Der Auftragseingang stieg erneut an, die Fertigung expandierte. Die Geräte waren mit 83,6% etwas stärker ausgelastet als bei der letzten Erhebung und als zur gleichen Zeit des Vorjahres, an der Reichweite der Auftragsreserven (2,2 Monate) änderte sich jedoch nichts. Auch die ostdeutschen Industrieunternehmen äußerten sich hinsichtlich der Perspektiven etwas weniger zuversichtlich, vor allem in Bezug auf die Nachfrage aus dem Ausland. Die Produktionspläne kündigten weitere Steigerungen an.

Die leichte Besserung der Geschäftslage im **Bauhauptgewerbe** ist auf die günstigere Beurteilung in allen drei Teilsparten des Hochbaus zurückzuführen, während die im Tiefbau tätigen Unternehmen ähnlich unzufrieden waren wie im Juni. Hinsichtlich der Entwicklung in den nächsten sechs Monaten hat die Zuversicht jedoch etwas nachgelassen. Der Auslastungsgrad des Maschinenparks erreichte bei reger Bautätigkeit 70% und lag um 7 Prozentpunkte über dem Vorjahreswert. Die Reichweite der Auftragsbestände blieb mit 2,7 Monaten im Durchschnitt der Bausparten konstant (Vorjahr: 2,3 Monate), nur ein Fünftel der Firmen betrachtete die Auftragsbestände als unzureichend. Per saldo lediglich 8% der Testteilnehmer gingen von einer Verringerung des Personal-

<sup>1</sup> Die ausführlichen Ergebnisse des ifo Konjunkturtests sowie Unternehmensbefragungen in den anderen EU-Ländern werden in den »ifo Konjunkturperspektiven« veröffentlicht. Die Zeitschrift kann zum Preis von 75,- EUR/Jahr abonniert werden.

bestandes aus, gegenüber noch mehr als dreimal soviel vor einem halben Jahr. Die Spielräume für Preissteigerungen dürften sich den Angaben zufolge noch vergrößern.

In Ostdeutschland stand einer leichten Aufwärtsentwicklung der aktuellen Situation – die ausschließlich vom Hochbau herrührte – eine Eintrübung der Perspektiven gegenüber. Die Kapazitätsauslastung betrug wie im Vormonat 75%, die Auftragsreserven (2,1 Monate) schrumpften jedoch etwas. Für die nächsten Monate sahen die Unternehmen Möglichkeiten, die Preise leicht anheben zu können.

Im **Großhandel** wurde die derzeitige Geschäftslage im Durchschnitt erneut überwiegend positiv bewertet, im Bereich der Verbrauchsgüter gewannen allerdings die negativen Stimmen ein leichtes Übergewicht. Im Hinblick auf die Geschäftsaussichten sind die Unternehmen – mit Ausnahme des Nahrungs- und Genussmittelsektors – wieder zuversichtlicher geworden. Dies hat sich auch auf die wieder etwas expansiveren Orderpläne ausgewirkt, zumal die Warenbestände nicht als zu groß empfunden wurden. Den Firmenmeldungen nach zu schließen werden die Verkaufspreise in den kommenden Monaten weiter heraufgesetzt, vor allem im Produktionsverbindungshandel. Die Zahl der Beschäftigten dürfte leicht zunehmen.

Die ostdeutschen Großhändler stufen ihre Geschäftssituation so positiv ein, wie dies seit Einführung des Konjunkturtests in den neuen Bundesländern nicht zu beobachten war. Die Zuversicht in den Erwartungen hat allerdings etwas nachgegeben. Bei einem erneuten Umsatzplus konnten die überhöhten Lager größtenteils abgebaut werden. Dementsprechend wollen die Unternehmen die Bestellungen künftig aufstocken; auch sahen sie Chancen für weitere Preissteigerungen.

Nach der deutlichen Aufwärtsentwicklung im Vormonat hat sich die Geschäftslage des **Einzelhandels** im Juli wieder verschlechtert. Dies resultiert aus der erhöhten Unzufriedenheit im Non-Food-Bereich, während im Nahrungs- und Genussmittelsektor die positiven Meldungen sogar verstärkt dominierten (Sondereffekte: Fußballweltmeisterschaft, Hitzewelle). Hinsichtlich der Geschäftsaussichten äußerten sich die Testteilnehmer etwas zurückhaltender. Dies dürfte zusammen mit dem erhöhten Lagerdruck auch der Anlass dafür gewesen sein, dass die Orderpläne vermehrt auf Kürzungen ausgerichtet waren. Vereinzelt wurden die Verkaufspreise angehoben; für die nächsten Monate sah man Spielräume für weitere Heraufsetzungen – insbesondere bei Nahrungs- und Genussmitteln. Eine Verringerung der Zahl der Mitarbeiter war nur noch bei per saldo 6% der Testteilnehmer vorgesehen, vor Jahresfrist war dieser Wert noch dreimal so hoch.

Über einen weitgehend unveränderten und im Großen und Ganzen befriedigenden Geschäftsverlauf berichteten die Ein-

zelhändler in den neuen Bundesländern, befürchteten aber eher eine Abwärtstendenz in den nächsten Monaten. Angesichts erhöhten Lagerdrucks beabsichtigten sie auch eine Kürzung ihrer Bestellvolumina. Der Preisanstieg dürfte sich fortsetzen.

Zum dritten Mal in Folge hat sich das Geschäftsklima im **Dienstleistungsgewerbe**<sup>2</sup> eingetrübt. Während die aktuelle Situation nahezu ebenso positiv eingestuft wurde wie im Vormonat, hat der Optimismus in den Erwartungen abermals deutlich nachgelassen. Im Vergleich zum Vorjahr konnte ein Umsatzplus registriert werden; für die nächsten Monate gingen die Unternehmen sogar wieder häufiger von einem Anstieg der Nachfrage aus und beabsichtigten auch, zusätzliche Arbeitskräfte einzustellen.

<sup>2</sup> In den Ergebnissen für die »gewerbliche Wirtschaft« nicht enthalten.

## ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung

- 16 *Optimale Regulierung von Netzbetreibern unter Berücksichtigung der Netzqualität.*  
Von C. Kriehn, 148 S. 2004. € 20,-
- 17 *Modellrechnungen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.*  
Von M. Werding, A. Kaltschütz, 183 S. 2005. € 25,-
- 18 *Umweltorientierte Subventionspolitik. Muster, Konzeptionen, Reformperspektiven.*  
Von T. Rave. 542 S. 2005. € 35,-
- 19 *Stand und Perspektiven der »New Economy« in ausgewählten Mitgliedstaaten der EU aus deutscher Sicht.*  
Von H.-G. Vieweg u.a. 230 S. 2005. € 60,-
- 20 *Implikationen des Internets für das Transaktions- und Transaktionskostenniveau in der chinesischen Volkswirtschaft unter besonderer Berücksichtigung eines Digital Divides.*  
Von Ch. Schmidkonz. 431 S. 2005. € 30,-
- 21 *Glaubwürdigkeit der Geldpolitik. Eine empirische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Europäischen Zentralbank.* Von S. Hamella. 257 S. 2005. € 20,-
- 22 *Marktstrukturveränderungen in der Trinkwasserversorgung. Eine Analyse ökonomischer, ökologischer und sozialer Auswirkungen am Beispiel Deutschlands.* Von M. Egerer. 384 S. 2005. € 30,-
- 23 *Gesamtwirtschaftliche Folgen von Vermögensblasen im internationalen Vergleich.*  
Von H. Bandholz, O. Hülsewig, G. Illing, T. Wollmershäuser. 222 S. 2006. € 25,-
- 24 *Besteuerungsanreize in den deutschen Kommunalfinanzen.*  
Von Chr. Kelders. 236 S. 2006. € 28,-
- 25 *Introduction to the Mechanical and Electrical Engineering Sectors of new EU Member States.*  
Von H.-G. Vieweg, A. Kuhlmann, G. Roubal u.a. 159 S. 2006 € 35,-

## ifo Forschungsberichte

- 22 *Gutachten zur Sachgerechtigkeit der Hauptansatzstaffeln und des Schülernebenansatzes im Schlüsselzuweisungssystem des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Sachsen.* Forschungsvorhaben des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen.  
Von R. Parsche, Ch.W. Nam, Th. Hanfstingl, K. Leitner. 114 S. 2004. € 20,-
- 23 *Fluktuationen des Wohnimmobilienmarktes.* Mikroökonomische Grundlagen und makroökonomische Auswirkungen.  
Von S. Rady, V. Rußig. 200 S. 2004. € 28,-
- 24 *Die Besteuerung gemeinnütziger Organisationen im internationalen Vergleich.*  
Von P. Friedrich, A. Kaltschütz, Ch.W. Nam. 378 S. 2005. € 20,-
- 25 *Identification of Available and Desirable Indicators for Patent Systems, Patenting Processes and Patent Rights.*  
Von S. Lachenmaier. 49 S. 2005. € 14,-
- 26 *Auswirkungen familienpolitischer Instrumente auf die Fertilität.*  
Von V. Meier. 50 S. 2005. € 18,-
- 27 *Die fiskalische Bilanz eines Kindes im deutschen Steuer- und Sozialsystem.*  
Von H. Hofmann, M. Werding. 197 S. 2005. € 30,-
- 28 *Berechnung der BIP-Elastizität öffentlicher Ausgaben und Einnahmen zu Prognosezwecken und Diskussion ihrer Volatilität.*  
Von Th. Büttner, G. Flaig, A. Dehne, O. Hülsewig, P. Winkler. 100 S. 2006. € 20,-
- 29 *Chancen und Risiken veränderter Rahmenbedingungen für die Dienstleistungsunternehmen durch die EU-Dienstleistungsrichtlinie.*  
Von G. Nerb, H. Schmalholz, B. Frank, M. Gornig u.a. 348 S. 2006. € 20,-
- 30 *Ökonomische Auswirkungen umweltpolitischer Regulierungen.* Eine Machbarkeitsstudie vor dem Hintergrund der Anforderungen der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzungen (IVU-Richtlinie).  
Von T. Rave, U. Triebswetter. 161 S. 2006. € 20,-

## Neue Online-Informationsdienste der CESifo Gruppe München



Der ifo Newsletter ist ein kostenloser Service des ifo Instituts und wird einmal im Monat per E-Mail verschickt. Er informiert Sie in deutscher Sprache über neue Forschungsergebnisse, wichtige Publikationen, ausgewählte Veranstaltungen, Personalien, Termine und vieles mehr aus dem ifo Institut.

Wenn Sie den ifo Newsletter abonnieren möchten, schicken Sie uns bitte eine E-Mail an: [newsletter@ifo.de](mailto:newsletter@ifo.de).



CESifo veröffentlicht monatlich über 20 Working Papers mit den Forschungsergebnissen seines weltweiten akademischen Netzwerks. Der CESifo Newsletter präsentiert in englischer Sprache ausgewählte Papers in einem leicht verständlichen Stil mit dem Ziel, den wissenschaftlichen Output für ein breiteres Publikum zugänglich zu machen.

Wenn Sie den CESifo Newsletter abonnieren möchten, schicken Sie uns bitte eine E-Mail an: [saavedra@cesifo.de](mailto:saavedra@cesifo.de).

Möchten Sie zusätzlich unsere aktuellen Pressemitteilungen beziehen, schicken Sie uns bitte eine E-Mail an: [presseabteilung@ifo.de](mailto:presseabteilung@ifo.de).

Sie können uns auch gerne ein Fax schicken an:

ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Fax: (089) 9224-1267

Bitte nehmen Sie mich in den Verteiler auf für:

- ifo Newsletter       CESifo Newsletter       Pressemitteilungen

Name: .....  
Institution: .....  
Straße: .....  
Ort: .....  
Telefon: .....  
Telefax: .....  
E-Mail: .....



**ifo Institut für Wirtschaftsforschung**

**im Internet:**

**<http://www.ifo.de>**