

EDITORIAL

Neues aus dem HWWI

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, liebe Partner, Freunde und Förderer, Anfang Juni haben wir unseren Geschäftsbericht 2006 veröffentlicht. Er zeigt einen erfolgreichen Abschluss des Geschäftsjahres 2006 und ist nicht zuletzt ein Teil unseres Dankes an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für ihre hervorragende Arbeit und an die Gesellschafter, strategischen Partner und Förderer für die umfangreiche Unterstützung des HWWI. Zugleich freuen wir uns sehr, im Juni die Nordcapital Holding als sechsten strategischen Partner des HWWI gewonnen zu haben. Neben einer finanziellen Förderung unserer Forschung stellt Nordcapital zusätzlich einen neuen Standort für das Institut bereit. Für Ende September dieses Jahres ist der Umzug des Instituts in die Heimhuder Straße 71, Hamburg-Rotherbaum, geplant. Auf unserer neu gestalteten Internetseite präsentieren sich die neu strukturierten Kompetenzbereiche des Instituts: Wirtschaftliche Trends, Hamburg und regionale Entwicklungen, Weltwirtschaft sowie die Migration Research Group. Besuchen Sie uns – sowohl im Internet als auch in der neuen Immobilie! Die Geschäftsführung

IN DIESER AUSGABE

Effizienz der Verpackungsentsorgung Seite 1/2

Das Einwanderungssystem Kanadas in der deutschen Zuwanderungsdebatte Seite 3

Anhaltend kräftiger Aufschwung Seite 4

VERPACKUNGSVERORDNUNG

Effizienz der Verpackungsentsorgung

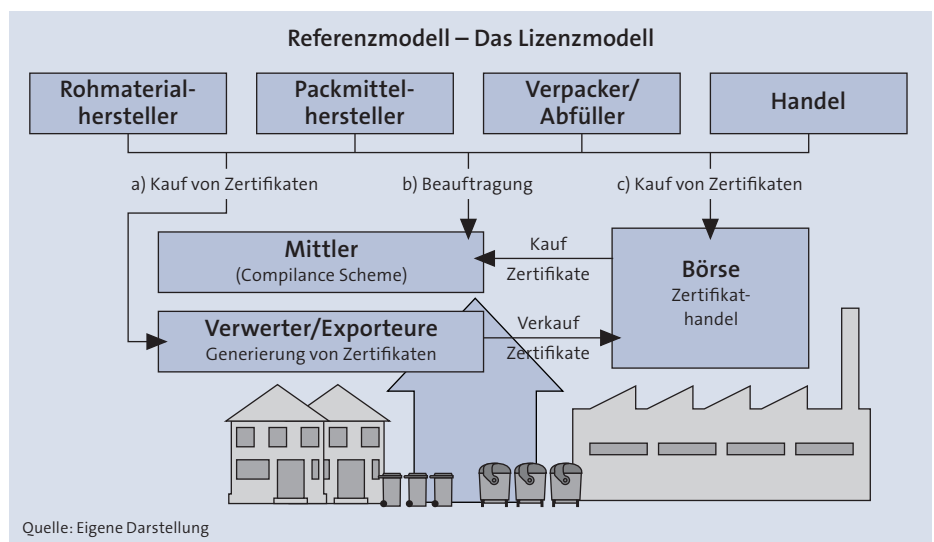
Deutschland hat im europäischen Vergleich das teuerste System zur Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen. Eine Untersuchung des HWWI im Auftrag des Bundesverbandes Wettbewerb, Produktverantwortung und Innovation (BWPI) zeigt, dass umweltpolitische Ziele sehr viel effizienter zu erreichen wären. Von Gunnar Geyer

Selbst unter vorteilhaften Annahmen über die werkstoffliche Verwertung kostet jeder durch die Getrenntsammlung des gelben Sackes/Tonne eingesparte Liter Rohöl über 3 Euro. Der Liter Rohöl auf dem Weltmarkt kostet dagegen derzeit rund 40 Cent. Wie kann es zu einer solchen volkswirtschaftlichen Ineffizienz – die letztlich die Verbraucher zu zahlen haben – kommen?

Die Bestimmungen der deutschen Verpackungsverordnung mit dem Ziel der Vermeidung bzw. Wiederverwertung von Verpackungen haben aus der vertikalen Struktur der Abfallentsorgung im Teilbereich der Verkaufsverpackung eine Netzwerkindustrie geschaffen. Netzwerkindustrien haben aufgrund ihrer Struktur eine höhere Wahrscheinlichkeit, dass Wettbewerb verzerrendes Verhalten bis hin zu monopolistischer Konzentration auftritt.

Ausgangspunkt für die Studie war die Überlegung, ob im Bereich der Verpackungsentsorgung möglicherweise dieselben Ineffizienzen zu identifizieren wären, die in anderen Netzwerkindustrien (z. B. Telekommunikation, Strom, Bahnverkehr) zu institutionellen Änderungen (Entbündelung, Marktaufsicht, etc.) geführt haben. Die Studie nimmt eine Bewertung des Sektors aus volkswirtschaftlicher, umweltpolitischer und rechtlicher Sicht vor. Streng ökonomisch argumentiert, kann am Sinn einer Rücknahmepflicht für gebrauchte Verkaufsverpackungen gezweifelt werden. Im Rahmen der (europa-)rechtlichen Vorgaben argumentierend, setzt die Studie aber an der bestehenden Verpackungsverordnung, ihren Intentionen und der daraus resultierenden Marktstruktur an.

Untersucht und verglichen wurden der



Status quo, die Auswirkungen der in Diskussion befindlichen Novelle der Verpackungsverordnung (sog. Trennungmodell) sowie als Referenz das bereits in Großbritannien eingeführte Lizenzmodell.

Im Status quo ist die haushaltsnahe Entsorgung in Deutschland aufgrund hoher Markteintrittsbarrieren durch eine immer noch weit reichende, quasimonopolistische und damit wettbewerbsverzerrende Marktstruktur gekennzeichnet. **Entscheidende Mängel des Status quo werden auch mit der Novelle der Verpackungsverordnung nicht eliminiert**, insbesondere weil kein substantieller Wettbewerb angestoßen wird. Wohlfahrtsgewinne sind demzufolge nicht zu erwarten. Vielmehr erfolgt eine Festschreibung des Status quo, womit gegebenenfalls sogar Wohlfahrtsverluste einhergehen können. Sofern die Novelle – wie angestrebt – Trittbrettfahrerverhalten eindämmt, ist dies nicht der Trennung der Tätigkeitsbereiche der Entsorgungssysteme geschuldet. Eher wären dafür verbesserte Kontrollmechanismen verantwortlich, welche allerdings stets mit steigenden Kontrollkosten einhergehen.

Das Lizenzmodell zeichnet sich dadurch aus, dass in allen Marktsegmenten keine oder nur sehr niedrige Marktzutrittsbarrieren vorhanden sind. Dies führt zu einer hohen Bestreitbarkeit der Märkte, und der daraus resultierende intensive Wettbewerb trägt zur Etablierung polypolistischer Marktformen bei. Die Intensivierung des Wettbewerbs erhöht gleichzeitig in dem Maße die produktive und die dynamische Effizienz, wie dies unter den zugrunde liegenden gesetzlichen Vorgaben möglich ist. Die Innovationsanreize sind als sehr hoch zu bezeichnen. Sie überschreiten diejenigen der Alternativmodelle deutlich. **Ordnungspolitisch stellt das Lizenzmodell die optimale – weil marktkonforme – Lösung für die Umsetzung der europäischen Verpackungsrichtlinie dar.** Unter den gegebenen Nebenbedingungen werden durch eine wettbewerbliche Ausgestaltung alle Einsparpotenziale genutzt, die im derzeitigen Status quo ebenso brachliegen wie

bei einer Implementierung des Trennungmodells.

Kern des in Großbritannien praktizierten Lizenzmodells sind handelbare Lizenzen (Zertifikate), die von den Verwertungsunternehmen ausgestellt werden und die die Verwertung einer bestimmten Menge von Verpackungsabfällen bescheinigen. Im Gegenzug sind Unternehmen, die Verpackungen in Verkehr bringen, verpflichtet, im Ausmaß ihrer Verwertungsverpflichtungen derartige Verwertungszertifikate zu erwerben. Es erfolgt keine Unterscheidung in Transport-, Um- oder Verkaufsverpackungen, sondern ein streng am Verpackungsmaterial orientiertes Recycling. Die gesamte Wertschöpfungskette wird an der Verwertungspflicht beteiligt (Rohmaterial-, Packmittelhersteller, Abfüller bzw. Verpackker, Handel). Die „verpflichteten“ Unternehmen können ihre Verpflichtungen auf dreierlei Weise erfüllen: Beschaffung der Zertifikate von einem oder mehreren akkreditierten Verwertungsunternehmen bzw. Exporteuren, Übertragung der Verwertungspflicht auf einen staatlich anerkannten Mittler („Compliance Scheme“) oder durch Kauf von Zertifikaten an einer speziellen Börse. Zudem existiert eine Kontrollinstanz zur Akkreditierung der Verwerter, Exporteure und Mittler und zur Überwachung der Akteure. Das britische Lizenzmodell bei der Verpackungsentsorgung ist somit mit dem aus der Klimapolitik bekannten Emissionshandel vergleichbar.

Sofern das Lizenzmodell von den politisch Handelnden derzeit nicht als kurzfristige Option angesehen wird, war zu untersuchen, wie eine unmittelbar umsetzbare, pfadoffene und praktikable Lösung aussehen kann. Eine solche Lösung muss einerseits eine Verfestigung des Status quo durch die Novelle der Verpackungsverordnung (Trennungmodell) vermeiden und andererseits künftige politische Weiterentwicklungen eben in Richtung des Lizenzmodells nicht verbauen. In der Studie wurde eine kurzfristig umsetzbare Lösung in Form einer sogenannten „Öffnungsklausel“ für die Verpackungsverordnung vorgeschlagen.

Diese Öffnungsklausel ist so auszugestalten, dass die derzeit geltende Strenge des Flächendeckungsgebots für die Zulassung von (dualen) Entsorgungssystemen gelockert wird. Dies bedeutet, dass ein Anbieter, sei es ein duales Entsorgungssystem oder ein Selbstentsorger, die haushaltsnahe Erfassung in einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften organisieren darf. Dadurch verlören jedoch die bestehenden landesweit operierenden dualen Entsorgungssysteme nicht ihre Zulassung. Als Neben- bzw. Vorabbedingung müssten sich die neuen (dualen) Entsorgungssysteme gegenüber dem Bundesland verpflichten, einen bestimmten Prozentsatz der Verpackungsabfälle des Bundeslandes zu erfassen und gemäß den Regeln der Verpackungsverordnung zu entsorgen bzw. zu verwerten. Die Erfüllung dieses Prozentsatzes wird jedoch nicht dadurch gewährleistet, dass er jeweils in allen kommunalen Gebietskörperschaften des Bundeslandes erzielt wird, sondern dadurch, dass die erfassten Mengen in den ausgewählten Einzelgebietskörperschaften – bezogen auf das Gesamtvolumen des Bundeslandes – den entsprechenden Prozentsatz ergeben. Die hier vorgeschlagene Öffnungsklausel ist mithin nicht quotensondern gebietsbezogen. Dadurch werden Innovationen vor allem in zwei Bereichen gefördert: auf den verschiedenen Stufen der (Abfall-)Logistik und bei den (Verpackungs-)Materialien. Es wird die Möglichkeit geschaffen, bestehende oder noch zu entwickelnde Lösungen zunächst „im Kleinen“ testen zu können. Dies ist ein Anreiz für v. a. kleine und mittelständische Unternehmen, Innovationen hervorzubringen oder zu vermarkten, was wiederum Wettbewerb fördert.

Mit der Öffnungsklausel lassen sich ökonomische Effizienzsteigerungen erzielen, die einerseits mit dem Trennungmodell nicht zu realisieren sind und andererseits mit einem späteren Übergang zum Lizenzmodell verstärkt würden. Die zu erwartenden Effizienzsteigerungen lassen sich vor allem auf die verbesserten Wettbewerbsbedingungen und auf höhere Innovationsanreize zurückführen.

Das Einwanderungssystem Kanadas in der deutschen Zuwanderungsdebatte

In der deutschen Debatte um Zuwanderung wird Kanada oft als ein erfolgreiches Beispiel für den globalen Kampf um qualifizierte Zuwanderer genannt. Dabei sind jedoch wichtige Aspekte des Einwanderungssystems, das häufig ausschließlich mit dem sogenannten Punktesystem gleichgesetzt wird, nicht bekannt. Im Folgenden wird auf zwei spezifische Aspekte des kanadischen Einwanderungssystems eingegangen, die in der deutschen Debatte stärker Berücksichtigung finden sollten, damit Kanada tatsächlich als Vorbild in der Zuwanderungspolitik für Deutschland dienen kann. *Von Jennifer Elrick*

Es ist nicht ausschließlich das Punktesystem, welches hochqualifizierte Arbeitskräfte ins Land bringt. Kanada verfolgt mit seiner Einwanderungspolitik nicht nur wirtschaftliche, sondern auch demographische, soziale und humanitäre Ziele. Dementsprechend werden große Anteile der jährlichen Zuwanderungsquote, die seit den 1990er Jahren kontinuierlich über 200.000 liegt, für die Familienzusammenführung und die Aufnahme von Flüchtlingen und Asylsuchenden vorbehalten. Eine Auswahl nach dem Punktesystem – also anhand von sozioökonomischen Merkmalen wie Bildungsgrad, Berufserfahrung und Sprachkenntnisse – findet lediglich in der Wirtschaftskategorie, d. h. für qualifizierte Arbeitskräfte, Selbstständige oder Investoren in Kanada, statt. Im Jahr 2005 wurden 60% der permanenten Zuwanderer offiziell der Wirtschaftskategorie zugerechnet, aber nur 39% davon sind als Hauptantragsteller im Rahmen des Punktesystems evaluiert worden. So wurden 2005 lediglich 23% der insgesamt 262.236 Zuwanderer nach dem Punktesystem ausgewählt; nichtsdestotrotz verfügten 46% aller Einwanderer über einen Hochschulabschluss. Dies führt zu der Schlussfolgerung, dass Zuwanderer als Familienangehörige oder auch als Flüchtlinge nicht unbedingt schlechter qualifiziert sind.

Wenn ein Land wie Deutschland nach dem Vorbild Kanadas ein Einwanderungssystem einführen möchte, sollte es demnach nicht ausschließlich auf die Zuwanderung von Hochqualifizierten setzen. Dass auch qualifizierte Personen über Einwanderungswege nach Kanada kommen, bei denen keine Prüfung im Rahmen des Punktesystems vorgesehen ist, dürfte über familiäre Beziehungen hinaus vor allem an seinem internationalen Ruf als offenes Einwanderungsland liegen.

Hochqualifizierte haben zunehmend Schwierigkeiten, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Grundidee des Punktesystems besteht darin, langfristig dem Bedarf des kanadischen Arbeitsmarktes entsprechend Arbeitskräfte mit den notwendigen Qualifikationen zur Verfügung zu stellen. Jedoch liegt bei der Einreise nicht zwangsläufig ein konkretes Arbeitsplatzangebot vor. In letzter Zeit stellen Ökonomen fest, dass sowohl die Beschäftigungsrate als auch das Einkommen von Zuwanderern trotz steigendem Qualifikationsniveau und gleichbleibenden Sprachkenntnissen zurückgeht.

Dass Zuwanderer nicht ihren Qualifikationen entsprechend eingesetzt werden, wird vor allem den Schwierigkeiten bei der Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse, sowohl in staatlich regulierten Sektoren als auch in der freien Wirtschaft, zugeschrieben. In Berufszweigen, die staatlich reguliert sind, wie z. B. der medizinische oder pharmazeutische Bereich oder auch das Bildungswesen, kann die Bewertung von ausländischen Abschlüssen bis zu mehrere Jahre dauern und sogar dazu führen, dass Zuwanderer Teile ihrer Ausbildung auf eigene Kosten in Kanada wiederholen müssen. In der freien Wirtschaft müssen kanadische Arbeitgeber den Wert ausländischer Zeugnisse und Berufserfahrungen selbst beurteilen, was jedoch in den meisten Fällen aufgrund mangelnder Kenntnisse über die anderswo herrschenden Ausbildungssysteme nicht möglich ist. Folglich wird öfter auf in Kanada ausgebildete Arbeitskräfte statt auf Zuwanderer mit ausländischen Qualifikationen zurückgegriffen.

Hier macht die Situation in Kanada deutlich, was in Deutschland schon jetzt bei der Gruppe der Spätaussiedler zu beobachten ist: Um von der Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte profitieren zu können, muss ein Land im Vorfeld dafür sorgen, dass Arbeitsmarkteintrittsbarrieren, wie die mangelnde Anerkennung von mitgebrachten Qualifikationen, beseitigt werden. Dazu gehören nicht nur entsprechende behördliche Einrichtungen, welche den Anerkennungsprozess systematisch und effizient gestalten, sondern auch gezielte Programme zur Begleitung des Arbeitsmarkteintritts sowie die Aufklärung von einheimischen Arbeitgebern.

LÄNDERPROFIL KANADA

Hintergrunddaten, Entwicklung der Einwanderungs- und Integrationspolitik sowie aktuelle migrationsspezifische Debatten in Kanada finden Sie im Internet auf der Informationsplattform »focus Migration« unter: <http://www.focus-migration.de/Kanada.1275.0.html>.

Trotz aller Kritik gehört das Einwanderungssystem Kanadas sicherlich zu Recht zu den meist erwähnten Vorbildern in den Zuwanderungsdebatten unterschiedlicher Länder. Jedoch sollte hier ebenfalls auf die Erfahrungswerte der Kanadier zurückgegriffen werden, damit man am Ende von einem verbesserten Einwanderungssystem profitieren kann.

Anhaltend kräftiger Aufschwung

Der Aufschwung in Deutschland setzt sich weitgehend ungebremst fort. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) wird in diesem Jahr erneut um 2,8% und im kommenden Jahr um 2,5% wachsen. Die positive Entwicklung wirkt sich auch auf den Arbeitsmarkt aus: Die Zahl der Erwerbstätigen steigt in 2007 um etwa 500 000 und in 2008 um weitere 300 000 Personen. Die Arbeitslosenquote dürfte in 2007 auf 8,7% und in 2008 auf 7,9% zurückgehen. Dabei verläuft der Aufschwung bislang weitgehend spannungsfrei: Trotz der Erhöhung der Mehrwertsteuer werden die Verbraucherpreise in diesem Jahr nur um 1,8% zunehmen. Im nächsten Jahr sinkt die Inflationsrate dann auf 1,5%.

Von Michael Bräuninger und Jörg Hinze

Die Konjunktur wird immer stärker durch die Binnennachfrage getragen. Die hohen Unternehmensgewinne, die guten Konjunkturaussichten und die immer noch relativ niedrigen langfristigen Zinsen führen dazu, dass die privaten Investitionen in diesem Jahr weiter kräftig steigen. Zu dem Wachstum hat im vorangegangenen Winter auch die sehr milde Witterung, die die Bautätigkeit nicht beeinträchtigt hat, beigetragen. Neben den privaten werden auch die staatlichen Investitionen wieder deutlich ausgeweitet. Allerdings werden mit dem Wechsel zu einem restriktiveren Kurs der Geldpolitik auch die langfristigen Zinsen steigen. Dies gilt insbesondere dann, wenn, wie zu erwarten, auf den gerade erfolgten Zinsschritt um 25 Basispunkte noch zwei weitere in diesem Jahr erfolgen sollten. Da sich außerdem im nächsten Jahr die Abschreibungsbedingungen verschlechtern, ist dann mit einer geringeren Zunahme der Investitionen zu rechnen.

Die gute Konjunktur und die verbesserte Situation auf dem Arbeitsmarkt führen dazu, dass das verfügbare Einkommen rascher als in den vergangenen Jahren wächst. Dies regt auch den privaten Konsum in ähnlicher Größenordnung an. Die Mehrwertsteuererhöhung ist bisher nur zu geringen Teilen überwältigt worden und so ist auch die Konsumnachfrage nur partiell beeinträchtigt worden. Es ist zwar davon auszugehen, dass im Laufe des Jahres eine immer weitergehende Überwälzung der Mehrwertsteuer stattfindet, aber diese wird bei den zunehmenden Einkommen nicht zu Einbrüchen im privaten Kon-

	2004	2005	2006	2007	2008
Bruttoinlandsprodukt ¹	1,2	0,9	2,8	2,8	2,5
Inlandsnachfrage	0,0	0,5	1,7	2,4	2,2
Arbeitslosenquote ² (in %)	10,1	11,2	10,3	8,7	7,9
Verbraucherpreise (in %)	1,6	2,0	1,7	1,8	1,5
Finanzierungssaldo des Staates (in % des BIP)	-3,7	-3,2	-1,6	-0,3	0,0
Leistungsbilanzsaldo ³ (in % des BIP)	4,3	4,6	5,0	5,2	5,4

¹ Preisbereinigt. – ² Arbeitslose in % der inländischen Erwerbspersonen (Wohnortkonzept). – ³ In der Abgrenzung der Zahlungsbilanzstatistik.
Quellen: Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank; Bundesagentur für Arbeit; 2007 und 2008: Prognose des HWWI
Die vollständige Prognose findet sich unter: <http://www.hwwi.org/Konjunkturprognosen.1054.0.html>.

sum führen. Neben dem privaten Konsum dürfte, angesichts der verbesserten Lage der öffentlichen Haushalte, auch der staatliche Konsum wieder stärker wachsen. Damit wird der Konsum schon im laufenden, aber besonders im nächsten Jahr zu einer tragenden Stütze der Konjunktur.

Der Export wird etwas durch den starken Euro und die nachlassende Konjunktur in den USA gedämpft. Jedoch geht ein großer Teil der deutschen Exporte in die Länder der europäischen Währungsunion und ist insofern vom Eurokurs nicht unmittelbar betroffen. Die zurückhaltende Lohnpolitik der letzten Jahre hat die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft erhöht und erlaubt auch in nächster Zeit ein kräftiges Exportwachstum. Darüber hinaus werden die Exporte in die schnell wachsenden Schwellenländer weiterhin stark expandieren. In der Summe wird deshalb auch in diesem und im nächsten Jahr der Export mit 8% bzw. 7% deutlich stärker zulegen als die Produktion. Die Importe werden in ähnlichem Umfang ausgeweitet, dabei nimmt der Außenbeitrag weiter zu.

Die gute konjunkturelle Entwicklung führt zu steigenden Steuereinnahmen und verminderten Ausgaben für Arbeitslosigkeit. Als Folge sinkt das staatliche Budgetdefizit in diesem Jahr auf 0,3% des BIP. Im nächsten Jahr könnte, trotz der Unternehmensteuerreform, die zu Mindereinnahmen von 5 Mrd. führt, ein ausgeglichenes Budget erreicht werden. Damit ist der Konsolidierungsbedarf aber nicht beendet. So sind weitere Einsparungen notwendig, damit das Budget auch strukturell und damit über den Konjunkturzyklus ausgeglichen ist. Da in einzelnen Ausgabenbereichen (Familienförderung, Bildung, Investitionen) eine Erhöhung der Ausgaben notwendig und geplant ist, sollten in anderen Bereichen Einsparungen erfolgen. Insgesamt muss geprüft werden, welche Aufgaben der Staat übernehmen soll. Nach der Prognose werden sowohl die staatlichen Einnahmen als auch die Ausgaben in den Jahren 2007 und 2008 – wie schon in den vergangenen Jahren – langsamer als das nominale Bruttoinlandsprodukt wachsen. Somit kommt es zu einer Rückführung der Staatsquote.