ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Kälberer, Daniel R.

Article

Welthandelsorganisation: EU-Multilateralismus im Wandel

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kälberer, Daniel R. (2019) : Welthandelsorganisation: EU-Multilateralismus im Wandel, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 99, Iss. 7, pp. 450-, https://doi.org/10.1007/s10273-019-2474-0

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/206505

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DOI: 10.1007/s10273-019-2474-0

Pkw-Maut

Kluge Verkehrspolitik geht anders

Es war das Prestigeprojekt der CSU. Die Pkw-Maut, mit der man schon im Bundestagswahlkampf 2013 auf Stimmenfang ging, sollte vor allem Ausländer an den Infrastrukturkosten für deutsche Autobahnen beteiligen. Geplant war die Einführung von Jahres- und Kurzzeitvignetten, preislich gestaffelt nach Hubraum und Umwelteigenschaften des Fahrzeugs. Inländische Autobesitzer hätten zwar ebenfalls eine Jahresmaut entrichten müssen – wären allerdings über eine niedrigere Kfz-Steuer vollständig entlastet worden. Dieses Konstrukt hat sich mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 18. Juni 2019 als Sackgasse erwiesen. Die obersten Richter der EU beurteilten die deutsche Pkw-Maut als diskriminierend und sahen Verstöße gegen den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr. Sie folgten in ihrer Entscheidung damit den Argumenten Österreichs, das im Herbst 2017 geklagt hatte.

Es bedurfte also letztlich der Justiz, um das von Anfang an umstrittene Maut-Projekt zu stoppen. Dabei gibt und gab es genügend ökonomische Argumente gegen das in Deutschland geplante Mautsystem. Zum einen standen die erwarteten Mehreinnahmen durch Autofahrer aus dem Ausland in keinem vernünftigen Verhältnis zum bürokratischen und finanziellen Aufwand des Systems. Auf knapp 500 Mio. Euro pro Jahr wurden die Nettoeinnahmen geschätzt. Einigen Experten zufolge war selbst diese Zahl zu optimistisch. Zum anderen wurde die mögliche Wirkung der Maut als verkehrspolitisches Instrument durch geplante Umweltrabatte und streckenunabhängige Pauschalgebühren untergraben.

Grundsätzlich ist nichts gegen eine direkte Beteiligung der Autofahrer aus In- und Ausland an den Kosten der Straßeninfrastruktur einzuwenden. Im Gegenteil: diese wäre sogar gemäß des Verursacher- und Nutzerprinzips zu begrüßen. Eine Maut, also eine Straßenbenutzungsgebühr, kann genau das leisten. Die Einnahmen wären zweckgebunden und für Investitionen ins Straßennetz bestimmt. Es kommt allerdings auf die richtige Ausgestaltung der Maut an. Eine streckenbezogene Maut sorgt z. B. dafür, dass Vielfahrer mehr zahlen als Wenigfahrer. Das ist fairer und effizienter als eine pauschale Jahresgebühr, bei der das Preissignal und die tatsächliche Nutzung quasi entkoppelt sind. Genau nach diesem Prinzip funktioniert die Lkw-Maut in Deutschland, und auch die Pläne der EU für eine europäische Maut gehen in diese Richtung. Ein intelligentes Mautsystem knüpft darüber hinaus die zu zahlende Gebühr an das aktuelle Verkehrsaufkommen. Sind mehr Autos unterwegs, dann wird eine höhere Maut fällig. So kann Staus und Unfällen vorgebeugt werden.

Auf Gebührenrabatte für schadstoffärmere Autos darf bei einer Maut für Autobahnen und Bundesstraßen dagegen getrost verzichtet werden. Auch komplette Maut-Befreiungen für Elektroautos, wie sie in Deutschland vorgesehen waren, sind zwar gut gemeint, aber nicht sinnvoll. Denn erstens werden Straßen auch durch umweltfreundliche Autos abgenutzt und verstopft. Und zweitens ist angesichts der Größenordnung typischer Mautgebühren nicht zu erwarten, dass von Rabatten und Ausnahmen eine nennenswerte ökologische Lenkungswirkung ausgeht. Falls doch, dann wäre der Umweltnutzen unnötig teuer erkauft. Für einen grüneren und klimafreundlicheren Verkehr sollte die Politik daher nicht auf eine Maut-Lösung setzen. Eine CO_2-basierte Steuer auf Kraftstoffe ist hierfür besser geeignet. Eine solche CO_2-Steuer ließe sich einfach erheben und würde zielgenau und kosteneffizient wirksame Anreize zur Vermeidung von CO_2 liefern. Wenn jedoch führende Politiker von CDU und CSU auf das EuGH-Urteil nun mit dem Ruf nach einer Klima-Maut reagieren, dann zeichnet sich bereits der nächste Irrweg ab.

Martin Achtnicht
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR)
m.achtnicht@ioer.de

Wohnungsmarkt

Mietendeckel verschlimmert Lage

„In many cases rent control appears to be the most efficient technique presently known to destroy a city – except for bombing." Dieses Zitat stammt von dem renommierten Ökonomen Assar Lindbeck aus dem Jahr 1971 und fasst seine Analysen zu Mietpreisstopps in den 1950er und 1960er Jahren zusammen. Das Zitat klingt drastisch, spiegelt aber wider, dass Eingriffe in den Preismechanismus erhebliche Nebenwirkungen haben. Dies muss man sich auch bei dem jetzt in Berlin geplanten Mietendeckel klar machen, bei dem vorgesehen ist, dass alle Mieten (außer im Neubau) für die nächsten fünf Jahre eingefroren werden. Für Mieter ist dies erstmal attraktiv, denn so werden konstante Mieten gesichert. Sicher ist aber auch: Vermieter reagieren auf Preisinterventionen. Die Erfahrungen der 1950er bis 1980er Jahre z. B. in Spanien und Großbritannien zeigen, dass gerade Kleinvermieter Anreize haben, ihre Wohnungen nicht mehr zu vermieten, sondern zu verkaufen, wenn die Regulierung immer umfangreicher wird. Selbstnutzer orientieren sich bei ihrer Zahlungsbereitschaft immer an den Knappheitsverhältnissen. Je schwieriger es ist, eine Wohnung zu finden, desto mehr zahlen sie – mitunter einen deutlich höheren Kaufpreis als der Vermieter mit einer regulierten Mietwohnung einnehmen kann. In Spanien und Großbritannien führten die Re-

gulierungen dazu, dass immer weniger Mietwohnungen angeboten werden. Auch Haushalte, die es sich eigentlich nicht leisten konnten, mussten Wohneigentümer werden – welche Folgen dies hat, zeigte die Finanzkrise, an deren Anfang massenhaft überschuldete Haushalte standen.

Solche umfassenden Mietpreisregulierungen führen noch zu anderen Problemen. Die Preisinterventionen vergrößern abermals die Anspannung auf dem Wohnungsmarkt. Dass Wohnraum in Städten so knapp ist, liegt am starken Zuzug: Hier gibt es gut bezahlte Arbeitsplätze, gute Bildungsangebote und eine bessere Infrastruktur. Bei diesem Angebot können viele ländliche und strukturschwache Regionen nicht mithalten. Dafür bieten ländliche Regionen günstigen Wohnraum. Wenn nun Wohnungen in den Städten aufgrund der Preisinterventionen günstig erscheinen, versuchen noch mehr Menschen, sich in den Metropolen niederzulassen. Darüber hinaus zeigt sich in solch regulierten Märkten, dass es kaum noch Umzüge gibt: Die Konkurrenz um regulierte Mietwohnungen ist besonders hart, viele Menschen leben in zu großen Wohnungen. Das verschlechtert die Lage weiter. Die Vermieter haben infolge des noch knapperen Angebots und der fehlenden Mieterhöhungsmöglichkeiten keine Anreize mehr, die Qualität der Wohnung zu halten oder zu verbessern. Die Qualität der Wohnungen passt sich dem regulierten Mietpreis an – genau darauf spielt Lindbeck an.

Die beste Lösung ist es, den Preismechanismus wirken zu lassen, denn er sendet wichtige Signale an Investoren und auch Wohnungsnachfrager. Dabei muss man berücksichtigen, dass Wohnraum für Durchschnittsverdiener anteilsmäßig nicht teurer geworden ist, da die Löhne in den meisten Städten sogar schneller steigen als die Mieten. In Berlin können sich Durchschnittsverdiener gerade einmal um 0,9 % weniger Wohnraum leisten als noch 2013. In Frankfurt und Hamburg können sich die Haushalte heute sogar mehr Wohnraum leisten als noch vor fünf Jahren. Sozialpolitisch ist es erforderlich, sich auf diejenigen zu konzentrieren, die von der guten Lohnentwicklung abgekoppelt sind. Hier ist das Wohngeld ein wichtiger Baustein, der weiter gestärkt werden muss. Bei Sozialwohnungen muss die Politik sicherstellen, dass sie den tatsächlich Hilfsbedürftigen zugutekommen. Hier wäre eine strengere und kontinuierliche Bedürftigkeitsprüfung wichtig, aber auch temporäre Mietverträge könnten sicherstellen, dass die Sozialwohnungen an Bedürftige gehen. Ansonsten muss es darum gehen, mehr Bauland für den Wohnungsbau zu gewinnen, denn ohne mehr Wohnraum wird sich die Anspannung am Markt nicht lösen lassen.

Michael Voigtländer
Institut der deutschen Wirtschaft
voigtlaender@iwkoeln.de

5G-Technologie

Streitpunkt: nationales Roaming

Die 5G-Technologie verspricht gegenüber den aktuellen LTE-Netzen deutlich höhere Übertragungsraten, eine gesteigerte Gesamtkapazität, geringere Latenz und eine bedarfsgerechte Aufteilung von Netzwerkressourcen für unterschiedliche Anwendungsszenarien. Die Versteigerung der Frequenzen für die kommende Mobilfunkgeneration hat bereits vor ihrem Beginn für Kontroversen gesorgt. Die Unternehmen klagten gegen die Vergaberegeln und monierten dabei die umfänglichen Versorgungsauflagen und unklaren Regelungen zum nationalen Roaming. Da mit 1&1-Drillisch, einem Tochterunternehmen von United Internet, ein weiterer Mitbewerber neben der Telekom, Vodafone und Telefónica in das 5G-Rennen eingestiegen ist, scheinen die Zeiten der Wettbewerbsentspannung seit der Übernahme von E-Plus durch Telefónica Deutschland 2014 beendet. Darüber hinaus wurde vor der Auktion ein Teil des relevanten Spektrums für lokale 5G-Anwendungen reserviert. Damit stehen den Betreibern 100 MHz weniger für die landesweite Nutzung zur Verfügung, und potenzielle Industriekunden können künftig auf eigene Insellösungen ausweichen.

In der 497 Runden dauernden Auktion von März bis Juni 2019 wurden vom Bund insgesamt 6,55 Mrd. Euro eingenommen. Inflationsbereinigt sind dies ca. 1,25 Mrd. Euro mehr als bei der Frequenzauktion 2015 (Digitale Dividende II) mit drei Wettbewerbern sowie ca. 1,62 Mrd. Euro mehr als bei der Versteigerung 2010 (Digitale Dividende I), als noch vier Anbieter im Markt aktiv waren. Dabei war die diesjährige Auktion mit insgesamt 420 MHz die bisher umfänglichste Frequenzvergabe, wodurch die tatsächlichen Kosten pro MHz auf einem vergleichbaren Niveau mit den beiden vorherigen Auktionen liegen. Daher sind Anspielungen auf die fatale UMTS-Frequenzauktion aus dem Jahr 2000 übertrieben. Die Teilnehmer hatten damals jeweils weit mehr ausgegeben als den Gesamterlös der diesjährigen Auktion.

Nach der Versteigerung richtet sich nun die Aufmerksamkeit auf den Netzausbau. Dabei gelten für den Neueinsteiger geringere Auflagen. 1&1-Drillisch operiert bisher als virtueller Netzbetreiber und mietet dazu Netzkapazitäten von Telefónica und Vodafone. Das Unternehmen hat sich von Telefónica im Rahmen der Auflagen zur Fusion mit E-Plus ein langfristiges Nutzungsrecht von bis zu 30 % der gesamten Netzkapazität gesichert. Im Zweifel hofft das Unternehmen diese Vereinbarung auf nationales Roaming zu übertragen. Natürlich wehren sich die etablierten Anbieter dagegen, dem neuen Konkurrenten Starthilfe zu geben und ihre Netze dort zur Verfügung zu stellen, wo dieser selbst noch nicht ausgebaut hat. Eine konkrete Verpflichtung zur Schließung einer nationalen Roaming-Vereinba-

rung mit dem Neueinsteiger gibt es nicht. Dennoch müssten die Anbieter mit dem neuen Wettbewerber verhandeln, wobei die Bundesnetzagentur als Schiedsstelle fungieren soll. Eine vergleichbare nationale Roaming-Vereinbarung gab es bereits von 1998 bis 2009 zwischen der Deutschen Telekom und Viag-Interkom (später o2/Telefónica).

Die etablierten Anbieter konnten sich bei der Auktion mit zusätzlichem Frequenzspektrum für den 5G-Start versorgen. Während sich die Telekom und Vodafone mit jeweils 130 MHz die größten Anteile sicherten, muss 1&1-Drillisch versuchen, mit einem Frequenzpaket von 70 MHz am Markt Fuß zu fassen, von dem ein Teil erst ab 2026 nutzbar sein wird. Allerdings stehen die Lizenzgebühren den Betreibern nicht mehr für Investitionen in die Netzinfrastruktur und die Erfüllung der Versorgungsauflagen zur Verfügung. Der Bund hat 70 % der Auktionserlöse für die Schließung weißer Flecken bei der Breitbandversorgung eingeplant, um dem verfehlten Breitbandziel von 2018 ein Stück näher zu kommen. Branchenvertreter hoffen darauf hinwirken zu können, dass ein Teil der gezahlten Gebühren auf diesem Weg wieder an sie zurückfließt. Die Erfolgsaussichten sind allerdings fraglich.

Lukas Wiewiorra
Goethe-Universität Frankfurt
wiewiorra@wiwi.uni-frankfurt.de

Welthandelsorganisation

EU-Multilateralismus im Wandel

„Vernünftige Freiheit ist die Bedingung aller physischen und geistigen Entwicklung des Menschen. Wie der menschliche Geist niedergehalten wird durch Bande des Gedankenverkehrs, so wird der Wohlstand der Völker gebeugt durch Fesseln, welche der Produktion und dem Verkehr materieller Güter angelegt werden“; so der Wirtschaftstheoretiker Friedrich List 1819 in der „Bittschrift an die Bundesversammlung“. Nach 200 Jahren hat dieses Plädoyer für den Freihandel kaum an Relevanz verloren. Angesichts handelspolitischer Konflikte sowie einer sich verändernden Weltordnung unterliegt die internationale Handelspolitik einem grundlegenden Wandel. Nicht zuletzt seit dem Aufstieg Chinas sind die macht- und ordnungspolitischen Bedingungen neu zu bewerten; dies zeigt sich in einem neuen multipolaren Beziehungssystem. Aufstrebende Staaten verändern die globale Wettbewerbslage, was durch eine Fragmentierung der Kräfteverhältnisse ein handelspolitisches Spannungsgefüge entstehen lässt. Markant sind nicht nur unilaterale Maßnahmen zur Geltendmachung des eigenen Machtpotenzials, sondern auch ein differenziertes Liberalisierungsinteresse auf Grundlage von bilateralen Abkommen. Der Handelsstreit zwischen den USA und der EU bedeutet besonders für Europa eine außenpolitisch schwierige Situation. Die EU sieht sich seit Einführung von Importzöllen auf traditionelle US-Waren, als Reaktion auf die von den USA erhobenen Zusatzzölle für Aluminium und Stahl, dem Vorwurf des Protektionismus ausgesetzt. Ungeachtet der geplanten „Allianz für den Multilateralismus“ vertritt auch die Bundesregierung die Ansicht, dass neben den Verhandlungen auf multilateraler Ebene bilaterale und plurilaterale Abkommen von entscheidender Bedeutung sind. Offenkundig erscheint die multilaterale Handelsordnung, wie sie die Welthandelsorganisation (WTO) seit jeher vertritt, zumindest in Teilen ergänzungswürdig. Die vielen Vorschläge zur Reformierung der WTO reichen von einer Orientierung an branchenspezifischen Abkommen bis hin zu plurilateralen Abkommen und großen regionalen Abkommen. Gleichwohl wird das WTO-Recht auch künftig eine übergreifende Rolle in der Steuerung des Welthandels einnehmen und so das tägliche Wirtschaftsleben prägen.

Auf Grundlage des Art. 216 Abs. 2 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) bestimmt die Rechtsordnung der WTO auch das Außenwirtschaftsrecht der EU. Demzufolge sind die EU-Mitgliedstaaten bei der Regulierung des internationalen Handels an die WTO-rechtlichen Verpflichtungen gebunden. Art. 207 Abs. 1 Satz 1 AEUV bestimmt, dass die gemeinsame Handelspolitik der EU nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet wird. Dies gilt insbesondere für die Änderung von Zollsätzen, für den Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen, ausländische Direktinvestitionen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik sowie handelspolitische Schutzmaßnahmen. Darüber hinaus wird die gemeinsame Handelspolitik im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der EU gestaltet (Art. 207 Abs. 1 Satz 2 AEUV). Zu diesen Zielen gehören neben den Werten und grundlegenden Interessen der EU auch der schrittweise Abbau von Handelshemmnissen und die Förderung einer Weltordnung, die auf einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit sowie einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht. Damit sind die Liberalisierung der Märkte und der Multilateralismus eng mit der Wahrung der EU-Interessen verbunden, weshalb sie auch ökonomisiert sind. Angesichts dessen drängt die EU auf eine rasche Aktualisierung des WTO-Regelwerks, eine Stärkung der Überwachungsfunktion und die Überwindung des derzeitigen Stillstands im WTO-Berufungsgremium. Um die EU-Interessen in einem sich wandelnden Weltwirtschaftsumfeld zu wahren, ist das multilaterale Handelssystem letztlich an die neuen Gegebenheiten anzupassen.

Daniel R. Kälberer
Universität Hohenheim
tax@uni-hohenheim.de