

## Unternehmen in Staatsbesitz

**Bundesbeteiligungen verringern**

Am 22. Februar 2017 hat das Bundesfinanzministerium den Beteiligungsbericht des Bundes veröffentlicht. Aus diesem geht hervor, dass die Bundesrepublik Deutschland Ende des Jahres 2015 an mehr als 600 Unternehmen unmittelbar oder mittelbar beteiligt war. Zu den größten Beteiligungen gehören die an ehemaligen Staatsunternehmen wie der Deutschen Telekom AG. An dieser ist der Bund derzeit mit 14,5% direkt beteiligt und kontrolliert weitere 17,5% indirekt über die staatseigene Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Ebenfalls indirekt über die KfW hält der Bund 20,5% an der Deutschen Post AG. Im Fall der Deutschen Bahn AG ist der Bund sogar Alleinaktionär. Direkt beteiligt ist der Bund darüber hinaus unter anderem an den Flughäfen Berlin Brandenburg, Köln/Bonn und München, der Bundesdruckerei und der Bayerreuther Festspiele GmbH. Hinzu kommt ein umfangreiches Engagement der Bundesländer und der Kommunen, etwa bei Sparkassen, Versorgungsunternehmen und Entsorgern.

Die Monopolkommission fordert seit Langem, den Beteiligungsbesitz der öffentlichen Hand zu verringern. Die Bundesregierung bekräftigt zwar regelmäßig ihre Absicht, sich nicht langfristig an Unternehmen beteiligen zu wollen und prüft, ob bestehende Beteiligungen an Unternehmen aufgegeben werden können, jedoch ist eher das Gegenteil zu beobachten. Von seinen ursprünglichen Plänen, die Logistik- und Transportsparte der Bahn zu privatisieren, hat der Bund inzwischen Abstand genommen. Im Fall der Deutschen Telekom wurde zuletzt auf die Ausschüttung einer Dividende zugunsten neuer Aktien im Wert von rund 800 Mio. Euro verzichtet. Hierdurch erhöhte sich der direkt gehaltene Anteil des Bundes an der Deutschen Telekom um 0,2 Prozentpunkte.

Die Beteiligungen an der Deutschen Telekom, der Deutschen Post und der Deutschen Bahn sind auch deshalb kritisch zu bewerten, weil alle drei Unternehmen auf liberalisierten Märkten agieren und im Wettbewerb mit privaten Anbietern stehen. Ein Verkauf der Beteiligungen ist aus mehreren Gründen geboten. Zum einen befindet sich der Bund in einer Doppelrolle als Regulierer und Anteilseigner, was zwangsläufig zu Interessenkonflikten führt: Einerseits gibt der Bund die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen in den jeweiligen Sektoren vor und nimmt als Regulierungsbehörde Einfluss auf das Marktgeschehen. Andererseits hat der Bund als Anteilseigner ein originäres Interesse an auskömmlichen Dividenden sowie an der zukünftigen Ertragskraft der Unternehmen. In der Folge werden wettbewerbsfreundliche Reformen

unwahrscheinlicher, wenn diese zulasten des Unternehmensgewinns und damit des Bundeshaushalts gehen könnten.

Zum anderen sollte die öffentliche Hand nur dann wirtschaftliche Tätigkeiten ausführen, wenn private Anbieter diese nicht oder in einem nicht ausreichenden Maße übernehmen. Eine unternehmerische Tätigkeit der öffentlichen Hand, die den Steuerzahler mit unternehmerischen Risiken belastet, bedarf einer besonderen Rechtfertigung, die oftmals nicht gegeben ist. Wirtschaftspolitische Ziele sollten soweit wie möglich durch das Setzen geeigneter Rahmenbedingungen erreicht werden. Dazu bedarf es in der Regel keiner Unternehmen in staatlichem Eigentum. Zumal der Staat als Eigentümer tendenziell schlechter geeignet ist, wenn es um die für die Wirtschaft so wichtige Dynamik geht. Dies betrifft die Innovationsfähigkeit ebenso wie die Anpassung des Unternehmens an sich ändernde Rahmenbedingungen.

Achim Wambach

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung/Monopolkommission  
wambach@zew.de

## Feinstaub-Fahrverbot

**Politik in der Zwickmühle**

Die Kommunen haben ein Problem: Um seit 2005 niedergelegte EU-weite Grenzwerte bei der gesundheitsschädlichen Feinstaubbelastung einhalten zu können, müssen jetzt nach längerer Untätigkeit drastischere Maßnahmen her. Zu oft und zu flächendeckend werden die Grenzwerte in den Städten überschritten. Teils als Vorwärtsverteidigung, teils gerichtlich gedrängt werden nunmehr sogar Fahrverbote in Innenstädten erwogen. Stuttgart mit seiner risikoreichen Tallage will ab 2018 Fahrverbote für Dieselfahrzeuge ermöglichen, die nicht der Euro-6-Norm entsprechen – immerhin schätzungsweise 80% des aktuellen Dieselbestandes im „Dieselland“ Deutschland (46% Neuzulassungsanteil 2016). Die betroffenen Fahrzeuge wären zum Teil nur wenige Jahre alt. Der Skandal um Abgasmanipulationen, jetzt drohende Fahrverbote und der immer wieder – etwa über die Energiesteuer-Richtlinie – wetterleuchtende Wegfall des Diesel-Steuer-Privilegs haben zu erheblicher Verunsicherung auf den Märkten geführt. Absatz- und Neuzulassungsstatistik reagieren derzeit schon deutlich.

Hier zeigt sich ein besonders krasser Fall von multiplen Politikversagen – bei gleichzeitiger Verantwortungsdiffusion. Feinstaub entsteht in Ballungsgebieten wesentlich durch Straßenverkehr, aber nicht nur durch Verbren-

nung, sondern auch durch Bremsen- und Reifenabrieb sowie durch Aufwirbelung. Tierhaltung, Kraftwerke und Haushaltsbefehung tragen ebenfalls dazu bei. Eine seit Langem mögliche abgestimmte Feinstaub-Strategie wurde ebenso wenig angegangen wie eine ausreichende Förderung emissionsfreundlicher Verkehrsalternativen (ÖPNV, Elektromobilität). Und ein ökologisch unsinniges Diesel-Privileg bei der Besteuerung verharrt in der Pfadabhängigkeitsfalle. EU-Impulse zu einer Besteuerung nach Energiegehalt wurden von deutscher Seite wiederholt torpediert.

Nun also die Vollbremsung mit Umkehrschub und maximalen Opportunitätskosten. Unglücklich an Diesel-Fahrverboten ist freilich auch aus ökologischer Sicht der Umstand, dass der gleichzeitige Versuch, die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehr zu reduzieren, jenseits der ebenfalls verschlafenen Elektromobilität derzeit nur durch einen starken Diesel-Anteil erreichbar scheint. Zudem dürfte diese Debatte der Dieselsechnologie insgesamt den endgültigen Todesstoß versetzen – und das, obwohl doch die aktuellen Euro-6-Modelle nicht nur SO<sub>2</sub>-Emissionen weitgehend vermeiden können, sondern beim aktuellen Strommix sogar klimafreundlicher sind als Elektrofahrzeuge! Und ob ein auf „ältere“ (aber nicht alte) Diesel-Kraftfahrzeuge begrenztes Fahrverbot das urbane Feinstaub-Problem bei ungebremsten übrigen Quellen tatsächlich löst, ist ohnehin nicht ausgemacht. Jedenfalls halten auch moderne Benziner die künftigen EU-Grenzwerte kaum ein. Bizzarrerweise lässt sich die Einhaltung eines technologie- und abgasspezifischen Fahrverbots praktisch kaum kontrollieren. Wenn sich nämlich der Bund weiterhin weigert, eine dafür nötige „blaue Plakette“ zu schaffen, weil er politisch im Wahljahr die „Beihilfe zum Fahrverbot“ scheut, würden nur noch Kontrollen im laufenden Verkehr helfen, um in die Papiere Einsicht zu nehmen. Staus und noch mehr Abgase wären die Folge.

Kritik an den Kommunen wäre jedoch wohlfeil – zumal diese nur noch pauschaleren Maßnahmen durch Gerichtsverfügung zuvorkommen dürften. Verantwortlich sind die Umwelt-, Klima-, Energie- und Verkehrspolitik auf allen Ebenen. Gewiss: Fahrverbote sind hilflos und brachial – und werden doch übertroffen durch das konzentrierte jahrzehntelange Politikversagen, das ein seit Langem bestens bekanntes Problem auf der sprichwörtlichen langen Bank platziert und so zur aktuellen Misere geführt hat. Die Energiewende bislang im Verkehrsbereich weitgehend verschlafen zu haben, rächt sich nunmehr auch an der Feinstaub-Front.

Erik Gawel

Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ)/Universität Leipzig  
erik.gawel@ufz.de

## Digitale Infrastruktur

### Glasfaser dringend erforderlich!

Auf der CeBIT präsentieren sich deutsche Unternehmen als Technologieführer auf dem Weg in die Gigabit-Gesellschaft. In Sachen Breitband hinkt Deutschland aber hinterher: bei der Downloadgeschwindigkeit im weltweiten Vergleich abgeschlagen auf Platz 26, hinter den meisten Industrienationen, sogar hinter Bulgarien und Rumänien. Die DSL-Verfügbarkeit ist zwar hervorragend, aber nur 7,1% der deutschen Haushalte haben Zugang zu echten Glasfaseranschlüssen (FTTH/B: Fiber to the Home/Building). Die Deutsche Telekom, Marktführer und größter Betreiber von Breitbandinfrastruktur, setzt derzeit auf FTTC (Fiber to the Curb) mit Vectoring. Dabei wird Glasfaser bis zum Kabelverzweiger verlegt. Zwischen Kabelverzweiger und Endkunden bleibt es bei Kupferkabeln. Die Bundesnetzagentur genehmigte den Einsatz der Vectoring-Technologie trotz heftiger Kritik der Wettbewerber. Vectoring erfordert einen exklusiven Zugang zum Nahbereich der Hauptverteiler. Für Wettbewerber wird es schwieriger, regionale Infrastrukturmonopole der Telekom aufzubrechen und Haushalte mit eigener FTTH/B-Infrastruktur zu versorgen.

Die Vectoring-Technik ermöglicht Geschwindigkeiten von bis zu 100 Mbit/s und steht im Einklang mit dem Ziel der Bundesregierung von flächendeckend 50 Mbit/s bis Ende 2018. Zukünftig werden aber weit größere Bandbreiten (1000 Mbit/s) benötigt, um den Wandel zur digitalen Gesellschaft vollziehen zu können – man denke an Industrie 4.0, Internet der Dinge, Smart Homes, autonomes Fahren oder E-Medizin. Auch für die konsequente Umsetzung der Energiewende werden hochwertige Breitbandnetze notwendig sein. Fraglich ist, wie lange die bestehende Kupferinfrastruktur ausgereizt werden soll. Um die steigenden Ansprüche an (symmetrischen) Übertragungsraten, Latenzzeiten und Zuverlässigkeit erfüllen zu können, müssen langfristig echte Glasfaseranschlüsse (FTTH/B) flächendeckend vorhanden sein. Kurz- und mittelfristig könnten Bandbreiten jenseits der 500 Mbit/s auch kostengünstig durch weiterentwickelte kupferbasierte Zugangstechnologien erreicht werden. Durch solche Zwischenlösungen sinken aber die Anreize für einen raschen Ausbau von FTTH/B; zumal auch die Übergangstechnologien Ressourcen binden, die alternativ direkt in FTTH/B investiert werden könnten.

In jedem Fall ist ein gesamtgesellschaftlicher Kraftakt notwendig, um den Ausbau voranzutreiben. Die Politik muss die entscheidenden Impulse setzen, nicht zuletzt um klare Signale an Wirtschaft und Investoren zu senden. Das DigiNetz-Gesetz von 2016 ist ein später, aber wich-

tiger Schritt in die richtige Richtung. Es vergünstigt den Ausbau dahingehend, dass Synergien besser genutzt werden können. Ausgeschöpft sind die Kostensenkungspotenziale allerdings noch nicht. Beispielsweise könnte zukünftig verstärkt die wesentlich günstigere oberirdische Verlegetechnik eingesetzt werden. Klar ist auch: Um seine Stellung als Hochtechnologienation zu halten, sollte die Bundesregierung rasch neue Ausbauziele setzen, die den Zeitraum bis 2025 in den Blick nehmen und auf die Erfordernisse eines flächendeckend bedarfsgerechten Glasfaserausbaus ausgerichtet sind. Inspiration bietet Nachbar Österreich: Dort wird bis 2020 eine flächendeckende Anbindung mit 100 Mbit/s angestrebt, bis 2025 sollen gar 10 Gbit/s (= 10 000 Mbit/s) erreicht werden. Sollte der rasche Aufbau gigabitfähiger Netze nicht gelingen, droht Deutschland international abgehängt zu werden. Für digital agierende Unternehmen würde Deutschland sowohl als Standort als auch als Absatzmarkt zunehmend unattraktiver.

Rafael Aigner, Lars Handrich  
DIW Econ  
LHandrich@diw-econ.de

## WTO

### Silberstreifen am Horizont

In der Welthandelsorganisation (WTO) sind gute Nachrichten rar. Deshalb brach Jubel aus, als am 22. Februar 2017 das Agreement on Trade Facilitation (TFA) dort die Ratifizierungsschwelle überschritten hatte. Im Dezember 2013 auf der Bali-Ministerkonferenz der WTO im Konsens beschlossen, ein knappes Jahr später (im November 2014) – ebenfalls einstimmig – per Protokoll in das Marrakesch-Abkommen (die Charta der WTO) eingefügt und jetzt mit der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit ratifiziert, ist das TFA der bisher einzige multilaterale Vertrag, auf den sich die mittlerweile 164 Mitglieder der WTO seit ihrer Gründung im Jahre 1995 einigen konnten.

In der Substanz ist das Abkommen potenziell ein bedeutender und weitreichender Beitrag zur Beseitigung nichttarifärer internationaler Handelsschranken und zur Etablierung starker handelspolitischer Institutionen. Bei vollständiger Implementierung der insgesamt 36 technischen Regelungen zum Abbau von Bürokratie und sonstigen Transaktionskosten im Außenhandel durch Vereinfachung, Harmonisierung, Standardisierung und Modernisierung der Grenzabfertigung würden die Handelskosten in einem Ausmaß vermindert, das dem Mehrfachen eines vollständigen Zollabbaus in der Welt ent-

spräche, und zugleich die Terms of Trade der Handelspartner signifikant verbesserte. Die von der WTO hierzu präsentierten Zahlen sind eindrucksvoll: Reduktion der Handelskosten weltweit um durchschnittlich 15%; ein dadurch ausgelöster jährlicher Exportanstieg um bis zu 1 Billion US- $\text{\$}$ ; Schaffung von 30 Mio. bis 40 Mio. neuen Arbeitsplätzen. Relativ am stärksten würden die am wenigsten entwickelten Länder profitieren. Hauptnutznießer einer effizienteren Zollabfertigung wären ebenfalls kleine und mittlere Unternehmen, die bisher wegen des bürokratischen Aufwandes und hoher Kosten weitgehend auf Exporte verzichtet haben.

Der reale Erfolg des TFA hängt indessen entscheidend von seiner effektiven Durchsetzung ab. Gemäß dem Grundsatz der differenzierten Behandlung wird den Ländern je nach ihrem Entwicklungsstand ein unterschiedlich großer zeitlicher Spielraum bei der Implementierung des Abkommens eingeräumt, sodass erst 2030 der gesamte Prozess abgeschlossen wäre. Um die Entwicklungsländer – und insbesondere die ärmsten Länder – in die Lage zu versetzen, die zahlreichen mit dem TFA eingegangenen Verpflichtungen in der Realität auch einzuhalten, ist außerdem vorgesehen, dass die „reichen“ Länder großzügig finanzielle Unterstützung und technische Hilfe beim Kapazitätsaufbau leisten. In welchem Umfang diese Ressourcen tatsächlich bereitgestellt und abgerufen werden, in welche Kanäle die Mittel am Ende fließen und inwieweit sie zur Bildung leistungsfähiger Institutionen führen, bleibt dabei ungewiss. Dass die TFA-Regelungen auf nationaler Ebene zwischen bis zu 50 verschiedenen Regierungsstellen koordiniert werden müssen, öffnet jedoch der Korruption Tür und Tor. Am politischen Willen, dem entgegenzutreten, mangelt es dagegen häufig.

Trotz solcher Fragezeichen ist das TFA ein Silberstreifen am sonst eher düsteren Horizont der multilateralen Handelspolitik. Es ist sicher nicht der Hebel zum Durchbruch in der jetzt schon mehr als 15 Jahre alten Doha-Runde der WTO; es zeigt aber die Richtung an, in der sich die WTO entwickeln könnte und sollte. Als frei stehendes Abkommen markiert es die Abkehr vom Prinzip des Single Undertaking. Demzufolge wären alle in einer WTO-Verhandlungsrunde getroffenen Vereinbarungen für alle beteiligten Länder verbindlich, und es wäre nichts beschlossen, solange nicht alles beschlossen ist. Es wäre zu wünschen, dass in der WTO in Zukunft auch in anderen Bereichen (Agrarsubventionen, Dienstleistungen, Umweltgüter etc.) Abkommen getroffen werden, die sich wie das TFA diesem Diktat entziehen.

Georg Koopmann  
Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)  
koopmann@hwwi.org