

Kemfert, Claudia; Schäfer, Dorothea

Article — Published Version

Schlechter Deal für die Gesellschaft: Finanzierung des Atomausstiegs

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kemfert, Claudia; Schäfer, Dorothea (2016) : Schlechter Deal für die Gesellschaft: Finanzierung des Atomausstiegs, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 96, Iss. 3, pp. 158-, <https://doi.org/10.1007/s10273-016-1951-y>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/141392>

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.

Britisches Referendum

Skeptische Pragmatiker

Vor kurzem veröffentlichte das britische Institut für Sozialforschung NatCen eine Studie zu Grundeinstellungen der Briten gegenüber der EU. Etwa zwei Drittel der Briten haben kein Problem damit, sich selbst „Euroskeptiker“ zu nennen. Aber nur ein Drittel ist für den Austritt aus der EU. Die Umfrage zeigt aber auch: die langfristig recht robuste Mehrheit für einen Verbleib in der EU stand nie hinter dem Status quo und schon gar nicht für „mehr Europa“. Sie war skeptisch-pragmatisch und folgte dem Mantra von David Cameron: „Stay in a reformed EU“! Der skeptische Pragmatiker fragt sich nicht: ist die EU ein Ziel an sich oder doch wenigstens der Weg hin zu einem Ideal der „Vereinigten Staaten von Europa“? Er hält aber auch nicht „splendid isolation“, den Rückzug von internationalen Kooperationsbündnissen, für ideal. Er fragt sich schlicht: ist unsere Mitgliedschaft insgesamt eher vorteilhaft oder nachteilig? Vor allem wirtschaftlich. Und da ist der Grundtenor der Briten – darunter auch etwa 40% der generell „euroskeptischen“ –: ökonomisch ist unsere Mitgliedschaft eben doch eher vorteilhaft. Bemerkenswert ist aber auch, dass sehr viele meinen, es mache keinen wirklichen Unterschied. Diese leidenschaftslosen Indifferenten könnten auch für den Austritt stimmen, wenn sie bei dem zweiten zentralen Motiv des EU-Referendums stärkere Bedenken haben: der Bewahrung britischer Souveränität und Identität.

Wie die NatCen-Studie auch ausweist, meint eine relative Mehrheit der Briten, dass die EU-Mitgliedschaft die britische Identität unterminiere. Neben fremder Regulierung aus Brüssel ist es die ungehinderte Zuwanderung aus anderen EU-Ländern in die britischen Wohlfahrtssysteme, die die Briten als Bedrohung ansehen. Als David Cameron am 19. Februar 2016 den „Sonderstatus“ Großbritanniens in Brüssel besiegelte, ging es ihm vor allem darum, den skeptischen Briten einige der oben genannten Ängste zu nehmen. Die NatCen-Studie zeigt, dass der ökonomische Pragmatismus für die Frage der EU-Mitgliedschaft insgesamt eine stärkere Rolle spielt als der politische Skeptizismus. Doch sollte man sich darauf nicht verlassen. Die Flüchtlingskrise auf dem europäischen Kontinent könnte bis Ende Juni Schreckensbilder hervorrufen, die – in einer irrationalen Vermischung von Bürgerkriegsflüchtlingen und Arbeitsmigration aus EU-Ländern – die Idee eines Rückzugs hinter nationale Grenzen emotional fördern: nicht nur auf dem Kontinent, sondern auch im Königreich.

Die ökonomischen Folgen eines „Brexit“ kann derzeit niemand vorhersagen. Sie hängen sehr vom „goodwill“ der Rest-EU ab. Wenn sich auch die EU pragmatisch und

undogmatisch zeigt, könnten sie gering gehalten werden. Das hieße vor allem, dass die EU-Institutionen nach dem Brexit den Briten weiter weitgehend ungehinderten Zugang zum Binnenmarkt gewähren. Davon gehen viele Brexit-Befürworter aus. Ironischerweise sind es dieselben, die sich täglich über die völlig unbewegliche und marktfeindliche EU-Bürokratie (Kommission, Parlament und Gerichtshof) beklagen, die jetzt so tun, als könne man sich mit genau diesen Institutionen leicht und pragmatisch über eine schnelle und beidseitig gütliche Scheidung einigen. Sie unterschätzen dabei den Anreiz dieser Institutionen und einiger Mitgliedsländer, es den Briten schwer zu machen, um zu verhindern, dass die Brüsseler Kantine das Braten von Extrawürsten auf ein À-la-carte-Menü setzen muss. Als pragmatische Skeptiker dürften die Briten den Sprung ins über Jahre hinweg Ungewisse eher scheuen und im Zweifel das kleinere und bekanntere Übel des Verbleibs wählen und sagen: „Keep calm and carry on.“

Michael Wohlgenuth

Open Europe Berlin

michael@openeuropeberlin.de

Duales System

Wertstofftonne außer Sicht

Am 29. Januar hat der Bundesrat einen Entschließungsantrag gestellt, mit dem das Länderorgan für Veränderungen bei der Ausarbeitung eines Wertstoffgesetzes durch die Bundesregierung eintritt. Das betreffende Gesetz zielt insbesondere auf die Zukunft des Dualen Systems: Bisher gibt die Verpackungsverordnung vor, dass die Inverkehrbringer von Verpackungen deren Entsorgung bzw. das Recycling organisieren müssen. Während in den Haushalten der Verpackungsmüll in die gelbe Tonne kommt, gehören stoffgleiche Produkte, die keine Verpackungen sind – etwa ein Plastikbecher oder eine alte Pfanne – in den Restmüll. Fraglich ist schon, ob die Bürger diese intuitiv schwer nachvollziehbare Trennung auch tatsächlich so handhaben. Durch eine im Wertstoffgesetz geregelte gemeinsame Erfassung von Wertstoffen soll das System nun endlich zweckmäßiger gestaltet werden.

Was naheliegend scheint, entfacht bei der politischen Umsetzung erhebliche Grabenkämpfe. Private Anbieter und Kommunen streiten um die Organisationsverantwortung für die Wertstofftonne. Das Bundesumweltministerium hatte in einem Gesetzentwurf im vergangenen Herbst vorgeschlagen, die Ordnung des Dualen Systems weitgehend beizubehalten. Danach agieren private Systembetreiber in einem artifizialen Wettbewerbsrahmen und organisieren

Ausschreibungen für alle Wertschöpfungsstufen der Entsorgung. Tatsächlich war dieser Wettbewerbsrahmen des Dualen Systems aufgrund einiger Designfehler nicht völlig frei von Problemen; dennoch hatte das Bundeskartellamt in einer Sektoruntersuchung 2012 erhebliche Kostensenkungen unter diesem Marktdesign festgestellt.

Anders sehen das die Kommunen, die mit dem Entwurf des Wertstoffgesetzes und der darin geplanten privaten Verantwortung unzufrieden sind. Der Bundesrat setzt sich nun mit dem genannten Entschließungsantrag für die Interessen der Kommunen ein. Nach dem dort vertretenen Ansatz soll das Duale System grundsätzlich umgestaltet werden. Den Kommunen soll die Organisationsverantwortung für die Erfassung der Wertstoffe zufallen. Der Prozess der Sortierung und Verwertung soll indes ausgeschrieben werden. Letztlich läuft dieser Vorschlag darauf hinaus, dass Kommunen, die die Restmüllentsorgung durch eigene Unternehmen durchführen lassen, auch die Erfassung der Wertstofftonne an das eigene Unternehmen inhouse vergeben könnten. Wettbewerb spielt in diesen Konstellationen keine Rolle. Zudem sollen die Kosten für die Sammlung der Wertstoffe nach Vorstellung des Bundesrates durch die Inverkehrbringer übernommen werden.

Monopole bei gleichzeitiger fremder Kostenverantwortung sind jedoch aus ökonomischer Sicht die schlechtesten Voraussetzungen für produktive Effizienz. Dabei hilft es auch wenig, dass der Bundesrat ausdrücklich darauf hinweist, dass keine Rekommunalisierung bei Sortierung und Verwertung angestrebt werde. Genau zu einer solchen wird es automatisch kommen, wenn im Abfallsektor weitere wettbewerbliche Ausnahmereiche zulässig werden. Damit würde hier ein Trend fortgesetzt, den die Monopolkommission schon in ihrem 2014 erschienenen XX. Hauptgutachten kritisierte. In einer neuen Untersuchung zeigt das Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie einen auf mittlerweile ca. 60% gewachsenen Marktanteil kommunaler Entsorger im Restmüllbereich. Es sollte erforderlich bleiben, dass die Kommunen sich mit Innovationen und Möglichkeiten zur Qualitätsverbesserung und Kostensenkung im Abfallsektor auseinandersetzen. Wenn kommunale Unternehmen hier hervorragende Leistungen zeigen, sollten sie sich dem Ausschreibungswettbewerb mit der privaten Konkurrenz stellen. Durch den Konflikt zwischen Bundesrat und Bundesumweltministerium rückt eine Einigung beim Wertstoffgesetz nun in weite Ferne. Eine Einigung auf Basis der Vorschläge des Bundesrates erscheint jedoch noch weitaus weniger wünschenswert.

Marc Bataille

Monopolkommission

marc.bataille@monopolkommission.bund.de

Rentenversicherung

Einheit jetzt auch bei der Rente?

Die Vereinheitlichung des deutschen Rentensystems soll laut Koalitionsvertrag 2019 umgesetzt sein. Allgemein erwartet wird dabei eine spürbare Anhebung des Rentenwerts Ost, der derzeit um knapp 8% unter dem Rentenwert für Westdeutschland liegt. Aber: Durch die bis 1996 auf zu optimistischen Schätzwerten beruhende Anhebung des Rentenwerts Ost und die Anwendung diverser Schutzklauseln ist dieser schneller gestiegen als die Löhne, so dass der Rentenwert Ost gemessen an dem bestehenden Lohndifferenzial bereits jetzt viel zu hoch angesetzt ist! Zusammen mit der Hochwertung ostdeutscher Beitragszahlungen führt dies dazu, dass ostdeutsche Rentenversicherte bei gleichem Einkommen eine um 8,5% höhere Rentenanwartschaft erwerben als westdeutsche. Die „Ungerechtigkeit“ ist also nicht darin zu sehen, dass der Rentenwert in Ostdeutschland niedriger ist als in Westdeutschland, sondern darin, dass gleiche Beitragsleistungen in Ost- und Westdeutschland unterschiedliche Rentenansprüche generieren – ein eklatanter Verstoß gegen das Prinzip der Teilhabeäquivalenz.

Eine Vereinheitlichung des Rentensystems erfordert daher den Verzicht auf die Hochwertung beitragspflichtiger Einkommen – was aber für alle heutigen Beitragszahler in Ostdeutschland eine Verschlechterung gegenüber dem Status quo darstellen würde; die Bestandsrentner hingegen wären nicht betroffen. Eine Anhebung des Rentenwerts bei gleichzeitiger Abschaffung der Hochwertung würde demgegenüber die ostdeutschen Bestandsrentner und einen Großteil der dortigen Beitragszahler gegenüber dem Status quo begünstigen; die jüngeren Beschäftigten wären aber auch in diesem Fall benachteiligt: Bei unverändertem Lohnabstand zwischen Ost- und Westdeutschland werden all jene bessergestellt, die derzeit mindestens 38 Jahre alt sind. Unterstellt man hingegen eine Lohnkonvergenz von 0,5% p.a., so würden auch jene gegenüber dem derzeitigen System verlieren, die heute jünger als 58 Jahre sind. Der Verdacht liegt nahe, dass die Parteien mit Blick auf die Bundestagswahl 2017 mit einer Angleichung des Rentenwerts Ost (auch) die Gunst der ostdeutschen Wähler für sich gewinnen wollen, denn die Gruppe der potenziell Begünstigten macht bereits heute die Mehrheit der Wahlberechtigten aus.

In seinem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2015 hat der Sozialbeirat die Kosten für eine sofortige Angleichung des Rentenwerts Ost auf 4 Mrd. Euro im laufenden Jahr beziffert. Zur Gegenfinanzierung müsste der Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung um 0,3 Prozentpunkte angehoben werden – was die Bei-

tragszahler (in Ost- und Westdeutschland) zusätzlich belasten würde.

Eine Beibehaltung des Status quo ist allerdings schon wegen der Ungleichbehandlung identischer Beitragsleistungen in Ost- und Westdeutschland keine Option. Will man künftig auf die gesonderte Berechnung eines Rentenwerts Ost für die Altansprüche verzichten, kommt für die Umstellung am ehesten der Vorschlag des Sachverständigenrats für Wirtschaft aus seinem Jahresgutachten 2008/2009 infrage. Dieser sieht eine besitzstandswahrende Umbasierung aller rentenrechtlich relevanten Größen auf bundeseinheitliche Werte vor, d.h. eine einkommensneutrale Anpassung der Entgeltpunkte an die dann gesamtdeutschen Rentenwerte. Dieser Vorschlag ist nicht nur verfassungsrechtlich unbedenklich, sondern auch verteilungsneutral hinsichtlich der bis zur Umstellung erworbenen Rentenansprüche – niemand wird schlechter gestellt, aber eben auch niemand ungerechtfertigt bevorzugt, Wahlgeschenke würden vermieden. Schade wäre es, wenn die Politik aus kurzfristigen Opportunitätsgründen diese Chance für eine sachgerechtere Ausgestaltung des deutschen Rentensystems verpassen würde.

Joachim Ragnitz, Antje Schubert
ifo Institut Dresden
ragnitz@ifo.de

Finanzierung des Atomausstiegs

Schlechter Deal für die Gesellschaft

Die Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstiegs hat einen Kompromissentwurf erarbeitet, der vorsieht, die Zwischen- und Endlagerung der radioaktiven Abfälle durch einen öffentlich-rechtlichen Fonds zu finanzieren. In diesen Fonds sollen die Konzerne Teile ihrer Rückstellungen – wohl etwa 18 Mrd. Euro – einzahlen. Insgesamt haben die Konzerne zur Deckung der Rückbaukosten Rückstellungen in Höhe von 38 Mrd. Euro gebildet. Sie haben die Energiewende und deren Auswirkungen falsch eingeschätzt und sind nun mühsam dabei umzusteuern. Wegen dieser falschen Prioritätensetzung haben die Unternehmen an Wert verloren und ihre Konzernstrukturen in jüngster Zeit stark verändert. Daraus erwächst die Befürchtung, dass sie künftig die Kosten des Rückbaus und der Endlagerung des Atommülls nicht mehr stemmen wollen und können. Aus diesem Grund ist es ein wichtiger und überfälliger Schritt in die richtige Richtung, die finanziellen Risiken für die Gesellschaft durch die Einrichtung eines öffentlich-rechtlichen Fonds und der damit verbundenen Sicherstellung der Finanzmittel zu vermindern.

Die Empfehlungen der Kommission gehen jedoch nicht weit genug. Die finanziellen Risiken für die Gesellschaft bleiben hoch, da die Kosten der Endlagerung des Atommülls aller Wahrscheinlichkeit nach weitaus höher sein werden als der Betrag, den die Kommission mit den Energiekonzernen schließlich vereinbaren wird. Kommission und Energiekonzerne haben über die genaue Höhe noch keine Einigung erzielt. Da der Fonds die eingezahlten Gelder anlegen muss, bis sie verausgabt werden können, kommt dem Zinssatz eine entscheidende Bedeutung zu. Je höher der Zinssatz, mit dem der Barwert der zum Teil weit in der Zukunft liegenden Endlagerungskosten (und damit die Fondsausstattung) errechnet wird, desto größer wird das Risiko der Unterfinanzierung. Dieses Unterfinanzierungsrisiko liegt zu 100% bei der Gesellschaft, denn der Vorschlag sieht nur eine stark beschränkte Nachhaftung der Konzerne vor. Die Energiekonzerne ihrerseits scheinen jegliche Form der Nachhaftung abzulehnen. Ohne Nachhaftung könnten sich die Konzerne mit der Einzahlung in einen solchen Fonds praktisch freikaufen.

Die Kommission hat außerdem entschieden, dass die Energiekonzerne gemäß dem Verursacherprinzip für die Stilllegung und den Rückbau der Atomkraftwerke und die damit verbundenen Kosten verantwortlich sind. Dieses Votum weicht nicht nur von der ursprünglichen Planung ab, sondern auch von der in vielen anderen Ländern üblichen Praxis. Zwar ist es richtig, dass die Konzerne nach dem Verursacherprinzip verantwortlich sind, schließlich haben sie über Jahrzehnte üppige finanzielle Vorteile erhalten und Gewinne erzielt. Der Grund aber, warum auch in anderen Ländern öffentlich-rechtliche Fonds eingerichtet wurden, in die die Konzerne entsprechende Finanzmittel einzahlen müssen, liegt darin, dass damit die finanziellen Risiken für die Gesellschaft – etwa bei einer Insolvenz oder Umstrukturierung der Konzerne – vermindert werden können. In Deutschland wurde es bisher versäumt, sich über die Einrichtung eines solchen Fonds finanziell besser abzusichern. Dies sollte nun nachgeholt werden.

Insgesamt gesehen ist es ein richtiger und überfälliger Schritt in die richtige Richtung, einen derartigen öffentlich-rechtlichen Fonds einzurichten. Allerdings ist der jetzige Vorschlag zu halbherzig, vermindert die Risiken für die Gesellschaft kaum und birgt die Gefahr, dass sich die Konzerne aus der Verantwortung freikaufen können. Die Risiken verbleiben weitgehend bei der Gesellschaft. Es ist somit ein guter Deal aus Sicht der Konzerne, aber ein schlechter für die Gesellschaft.

Claudia Kemfert, Dorothea Schäfer
DIW Berlin
sekretariat-evu@diw.de